



**Doc. 12875**

20 février 2012

## **L'autoévaluation des parlements nationaux européens: lignes directrices procédurales pour améliorer la qualité des activités parlementaires**

### **Rapport<sup>1</sup>**

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Andreas GROSS, Suisse, Groupe socialiste

### *Résumé*

La crise économique, financière et sociale que l'Europe affronte depuis 2008 se double d'une remise en cause de la démocratie représentative, en tant que fondement de nos sociétés: le citoyen revendique désormais le droit d'être davantage partie prenante du processus décisionnel et de la conduite des affaires publiques. Face à la critique des citoyens, les parlements revendiquent d'exercer un pouvoir de contrôle accru sur les décisions des gouvernements, appelant à renforcer l'exigence de la transparence de la décision publique et de la responsabilisation des acteurs politiques.

L'efficacité des parlements constitue l'un des indicateurs essentiels de l'état de la démocratie dans un pays. Dans le contexte susmentionné, il pourrait donc être utile d'évaluer le fonctionnement démocratique des parlements, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'autoévaluation des parlements sur la base de critères fixés d'un commun accord et conformément à un cadre procédural clairement établi pourrait contribuer à identifier les solutions aux carences identifiées de la démocratie représentative. L'autoévaluation doit viser l'amélioration de la qualité des travaux parlementaires et servir de base à la promotion des bonnes pratiques pour un «bon» parlement, un parlement fort. Démontrer, par l'autoévaluation, la qualité du parlement et sa capacité à relever efficacement les défis économiques et sociaux peut contribuer à endiguer la perte de confiance dans le potentiel et la légitimité des institutions démocratiques.

---

1. Renvoi en commission: [Doc. 11774](#), Renvoi 3520 du 29 janvier 2009.



**Sommaire**

**Page**

A. Projet de résolution .....	3
B. Exposé des motifs, par M. Gross, rapporteur .....	5
1. Introduction .....	5
1.1. Origine du rapport .....	5
1.2. Pourquoi évaluer le fonctionnement démocratique des parlements? .....	5
1.3. Perspectives .....	6
2. Vers l'évaluation de l'efficacité parlementaire ou «de la qualité parlementaire des parlements» .....	6
3. Les normes existantes pour évaluer la performance des parlements .....	7
3.1. Généralités .....	7
3.2. Critères d'évaluation .....	7
4. Contribution de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles à la réflexion sur l'élaboration de futures normes universellement reconnues .....	9
5. Exemples de démarches entreprises par un parlement national européen pour améliorer ses performances .....	11
6. Méthodologie pour l'application des normes existantes .....	12
6.1. Les parlements en général .....	12
6.2. Analyse comparative des parlements .....	13
6.3. Etudes de cas (commissions, procédure budgétaire, fonctions législatives, etc.) .....	13
6.4. Evaluation des parlementaires .....	14
6.5. Evaluation de l'administration parlementaire .....	14
6.6. Commentaires .....	15
7. Normes pour l'efficacité des parlements et application possible de lignes directrices procédurales ....	15
8. Conclusions .....	15

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. Lors du débat qu'elle a tenu en juin 2010 sur la démocratie en Europe: crises et perspectives, et qui a conduit à l'adoption de la [Résolution 1746 \(2010\)](#), l'Assemblée parlementaire faisait le constat d'une crise de la démocratie représentative et encourageait le développement d'une nouvelle culture de responsabilité politique, envisagée en termes de réactivité et d'obligation de rendre des comptes, ainsi que de transparence.
2. Dans sa [Résolution 1547 \(2007\)](#) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, l'Assemblée faisait déjà part de sa préoccupation concernant la multiplication des déficits démocratiques et le dysfonctionnement des institutions politiques qu'elle observait dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée avait aussi constaté que le déclin d'intérêt à l'égard des partis politiques dominants et du parlement traduisait une appréciation critique du travail de ces institutions.
3. La crise économique, financière et sociale que nombre d'Etats européens affrontent depuis 2008 a non seulement renforcé l'exigence de la transparence de la décision publique, et de la responsabilisation des acteurs politiques, mais elle a également radicalement accentué la remise en cause de la représentativité, en tant que fondement de nos sociétés démocratiques: le citoyen demande non seulement d'être pleinement informé, mais il revendique aussi le droit d'être davantage partie au processus décisionnel et à la conduite des affaires publiques. Dans cette situation de crise où les institutions représentatives affrontent la critique des citoyens, les parlements revendiquent parallèlement d'exercer un pouvoir de contrôle accru sur les décisions des gouvernements. Or, nombre de parlements nationaux en Europe ne possèdent pas une assise constitutionnelle et institutionnelle forte, ou se trouvent en position de subordination politique face au pouvoir exécutif.
4. L'efficacité des parlements constitue l'un des indicateurs essentiels de l'état de la démocratie dans un pays. Dans le contexte susmentionné, il pourrait donc être utile d'évaluer le fonctionnement démocratique des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'autoévaluation des parlements sur la base de critères fixés d'un commun accord et conformément à un cadre procédural clairement établi pourrait constituer une des réponses possibles aux problèmes susmentionnés, en tant qu'instrument permettant d'identifier les solutions aux carences constatées de la démocratie représentative. L'autoévaluation doit viser l'amélioration de la qualité des travaux parlementaires et non l'efficacité des parlements au sens strict, et servir de base à la promotion des bonnes pratiques pour un «bon» parlement. Démontrer, par l'autoévaluation, la qualité du parlement et sa capacité à relever efficacement les défis économiques et sociaux, peut contribuer à endiguer la perte de confiance dans le potentiel et la légitimité des institutions démocratiques.
5. Plusieurs organisations spécialisées, telles que l'Union interparlementaire (UIP), l'Assemblée parlementaire de la francophonie, l'Association parlementaire du Commonwealth et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ont élaboré des méthodologies, des boîtes à outils ou des critères qui peuvent permettre aux parlements de procéder à l'évaluation de la qualité démocratique de leur fonctionnement. Bien qu'il existe des différences entre ces critères divers, un consensus se dégage quant à leurs éléments essentiels.
6. L'Assemblée se félicite du fait que certains parlements en Europe aient déjà procédé à des autoévaluations de leur efficacité. Elle a retenu plusieurs procédures et pratiques qu'elle pourrait donc recommander à l'attention des parlements nationaux qui ont élaboré ou commencé à élaborer des normes pour l'autoévaluation parlementaire.
7. Ainsi que le montrent les exemples d'évaluation présentés par les parlements, il est rarement question d'un cadre procédural. C'est pourquoi l'Assemblée a élaboré les lignes directrices procédurales jointes en annexe. Elle invite les parlements nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe à s'en inspirer pour toutes les règles en matière d'autoévaluation qu'ils pourraient être amenés à élaborer.
8. L'Assemblée considère qu'il appartient également aux parlements de définir le cadre dans lequel pourront être débattues les suites aux recommandations formulées dans le cadre d'un exercice d'autoévaluation, et elle les invite à examiner la possibilité d'instituer des groupes d'orientation, d'autoréflexion et de prospective parlementaire.

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 1<sup>er</sup> décembre 2011.

9. L'Assemblée considère également que les instruments d'autoévaluation dont elle entend faire la promotion pour les parlements nationaux pourraient s'avérer utiles dans le cadre du suivi de la réforme qu'elle a entreprise au courant de l'année 2011, dans le but de renforcer et d'améliorer l'efficacité de son fonctionnement, la cohérence de ses structures ainsi que la crédibilité et la visibilité de ses actions.

10. Enfin, l'Assemblée constate que les parlements de certains Etats membres du Conseil de l'Europe connaissent des dysfonctionnements ou des carences démocratiques parfois importants. Elle considère qu'il y a lieu d'examiner plus précisément le fonctionnement démocratique des parlements nationaux et d'élaborer des critères et normes dans ce domaine, un guide des bonnes pratiques parlementaires, en particulier s'agissant de restaurer les prérogatives de contrôle du parlement ou le rôle de l'opposition, afin de conforter la démocratie représentative, en tant que fondement de nos institutions politiques.

#### *Lignes directrices procédurales pour l'autoévaluation des parlements européens*

11. Les points suivants pourraient être pris en compte pour l'élaboration de lignes directrices procédurales:

11.1. La décision de procéder à une autoévaluation doit reposer sur l'existence d'une majorité de parlementaires désireux de prendre des mesures concrètes pour améliorer la qualité des procédures et travaux parlementaires de manière à rendre le fonctionnement du parlement plus efficace et efficient.

11.2. Qui devrait être habilité à demander une évaluation (des parlementaires individuels avec un certain quorum, des groupes politiques du parlement, des organes du parlement (Bureau, Conférence des présidents, etc.)?)

11.3. A quel organe du parlement doit revenir la décision de procéder à une autoévaluation?

11.4. L'évaluation de l'efficacité doit-elle être menée par un organe existant du parlement, par un organe spécialement nommé (commission spéciale, groupe d'orientation ou commission d'évaluation par exemple), par une commission indépendante ou par une organisation non gouvernementale (ONG) spécialisée? L'ensemble des parlementaires doivent-ils participer au processus d'évaluation?

11.5. Quelle doit-être la composition de l'organe parlementaire spécialement nommé (représentation proportionnelle des groupes politiques, inclusion d'experts externes, présidence assurée par l'opposition)?

11.6. Dans les parlements bicaméraux, il pourrait être judicieux de mener une autoévaluation parallèle des deux chambres.

11.7. Quels sont le mandat et le plan d'action de l'organe ou de la commission chargé de procéder à l'évaluation (indications relatives au contenu du mandat, y compris présentation de propositions pour l'avenir)? Eventuellement, définition des indicateurs et des outils à appliquer; adaptation des outils aux spécificités du parlement à évaluer.

11.8. Toute indication relative à la forme que doit prendre le rapport d'évaluation parlementaire.

11.9. A qui/à quel organe parlementaire le rapport d'évaluation doit-il être présenté (Président du Parlement, Bureau, Conférence des présidents, etc.)?

11.10. Modalités d'examen du rapport (tous les organes parlementaires et tous les parlementaires mentionnés dans le rapport devraient pouvoir exprimer leur point de vue); consultation d'autres organes parlementaires (groupes politiques, commissions spécialisées).

11.11. L'organe chargé d'examiner le rapport d'évaluation devrait être en mesure d'en approuver les conclusions (ou recommandations), lesquelles devraient, si possible, être présentées en session plénière.

11.12. Suites à donner au rapport et aux recommandations susmentionnées, l'autoévaluation étant un processus continu.

## B. Exposé des motifs, par M. Gross, rapporteur

### 1. Introduction

#### 1.1. Origine du rapport

1. En janvier 2009, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a renvoyé la proposition de résolution «Vers un modèle de règlement pour l'autoévaluation des parlements nationaux européens» (Doc. 11774) à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour rapport. Ses auteurs y proposent d'élaborer des «normes permettant aux parlements nationaux d'évaluer la conformité de leurs pratiques avec les exigences d'une démocratie représentative», avec pour objectif d'améliorer la qualité des activités parlementaires et de «renforcer la représentativité, la transparence, la responsabilité et le pluralisme au sein des parlements». La proposition de résolution suggère également de réfléchir à l'élaboration de lignes directrices sur l'autoévaluation à l'intention des parlements nationaux en Europe, en s'inspirant des travaux déjà accomplis dans ce domaine.

2. Promouvoir l'autoévaluation des parlements est, dans une certaine mesure, lié aux débats que l'Assemblée a tenu en 2007 sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, et en 2010 sur la démocratie en Europe: crises et perspectives. Dans sa [Résolution 1547 \(2007\)](#), et dans le rapport sur lequel elle se fonde (Doc. 11203), l'Assemblée a, entre autres, exprimé ses préoccupations à propos des problèmes liés à la représentativité, à la transparence et à la responsabilité des parlements nationaux en Europe. Selon cette résolution, le déclin d'intérêt des citoyens observé dans certaines «vieilles démocraties» à l'égard des partis dominants et du parlement ne traduit pas un manque d'intérêt pour la politique, mais un sentiment d'exclusion du processus politique et une appréciation critique du travail de ces institutions<sup>3</sup>, voire une aspiration à reconquérir une influence sur les politiques gouvernementales. Les mêmes préoccupations ont été plus récemment exposées dans le rapport sur «La démocratie en Europe: crises et perspectives» (Doc. 12279 et [Résolution 1746 \(2010\)](#)): l'Assemblée y faisait le constat d'une crise de la démocratie représentative, symbolisée, d'une part, par le déficit de confiance des citoyens, écartés des processus de décision, et leur désaffection vis-à-vis des institutions démocratiques et, d'autre part, par le recul des parlements dans leur fonction de contrôle politique; l'Assemblée encourageait le développement d'une nouvelle culture de responsabilité politique, envisagée en termes de réactivité et d'obligation de rendre des comptes, ainsi que de transparence.

#### 1.2. Pourquoi évaluer le fonctionnement démocratique des parlements?

3. L'autoévaluation des parlements conformément à un cadre procédural clairement établi pourrait constituer une des réponses possibles aux problèmes soulevés, en tant qu'instrument permettant d'identifier les solutions aux carences identifiées de la démocratie représentative. Ce n'est pas tant l'efficacité des parlements au sens le plus strict qui est en cause ici que la qualité des travaux parlementaires. En effet, les parlements encourent le reproche de fonctionner comme des machines à voter les lois, volontiers taxées de chambres d'enregistrement dont les membres seraient des «presse-boutons». Et c'est la légitimité de ces décisions qui est mise en cause. Toutes les questions essentielles pour la société devraient être débattues au sein des parlements avec toute la diligence et l'écoute requises. «Débattre», c'est faire naître du dialogue, de la discussion, du débat une décision sage. Personne n'a le monopole de la vérité, mais chacun en détient une partie, et c'est en engageant une action concertée qu'on se rapprochera de l'idéal. Lorsque les membres de l'opposition et les autres parlementaires ne partageant pas l'avis de la majorité participent pleinement aux débats qui se tiennent sur des questions fondamentales, la légitimité de la discussion s'en trouve renforcée, ce qui contribue à l'intégration de la société. La mesure dans laquelle un parlement accomplit cette tâche constitue un critère essentiel pour en évaluer la qualité.

4. Quel est le pouvoir de décision réel du parlement? Combien de lois sont-elles adoptées sans discussion réelle? Combien d'initiatives parlementaires aboutissent à des lois ou à modifier des lois existantes? Combien de propositions de l'opposition sont-elles prises en compte? De quels moyens et de combien de temps dispose un parlement durant une session pour exercer sa mission de contrôle du gouvernement? C'est cette réalité démocratique du fonctionnement des parlements qu'il convient d'apprécier.

---

3. Lors de la Conférence européenne des présidents de parlement tenue en 2004, M. Philippe Schmitter, de l'Institut universitaire européen de Florence, a déclaré que l'éventail des activités des parlements a diminué. Cela est dû, entre autres, au fait qu'une proportion croissante de la politique publique est faite par les banques centrales, des commissions réglementaires indépendantes ainsi que différentes autres agences qui sont sciemment séparées du processus politique et parlementaire contradictoire.

Restaurer la confiance du citoyen dans la démocratie représentative passe par un renouveau de la culture politique au sein des parlements: les parlements doivent se réapproprier pleinement l'exercice des pouvoirs qu'ils tiennent de la constitution. Qu'est-ce qu'un parlement efficace, si ce n'est un «bon» parlement: celui qui vote bien les lois, qui vote bien le budget et s'assure de la bonne utilisation des ressources publiques, celui qui contrôle bien le gouvernement. Cela suppose un parlement assumant pleinement son rôle de délibération, un parlement qui serait davantage à l'écoute des citoyens et de l'opposition parlementaire, moins dépendant des contraintes, notamment de temps, inhérentes à un processus de décision conçu essentiellement pour les gouvernements.

5. Plusieurs normes et boîtes à outils ont été élaborées pour mesurer le caractère démocratique et la performance des parlements. Le présent rapport présente une introduction aux problèmes que soulève la mesure de la performance parlementaire (qui s'inscrit dans le cadre plus général de l'audit démocratique) et aux outils procéduraux nécessaires. Il se penchera également sur les raisons qui motivent de telles évaluations ainsi que sur les méthodes employées, et donnera des exemples d'application pratique, avant de formuler des propositions précises.

### 1.3. Perspectives

6. La proposition de résolution à l'origine du présent rapport évoque «l'élaboration d'un modèle de règlement à l'intention des parlements nationaux, qui contiendrait les règles de base pour garantir le pluralisme, la responsabilité et la transparence». Il y a effectivement lieu d'examiner plus précisément le fonctionnement des parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, d'en faire apparaître les carences et déficiences, et d'y répondre en promouvant des règles communes pour un fonctionnement parlementaire démocratique visant, par exemple, à restaurer les prérogatives de contrôle du parlement ou à favoriser le rôle de l'opposition. Toutefois, l'élaboration d'un recueil de critères ou de normes de fonctionnement démocratique des parlements, applicables aux parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, sorte de guide des bonnes pratiques parlementaires, dépasse le cadre strict du présent rapport, et pourrait faire l'objet d'un rapport ultérieur de l'Assemblée.

7. Par ailleurs, l'Assemblée a conduit au courant de l'année 2011 une réforme de ses structures et de son mode de fonctionnement, parallèlement à la réforme du Conseil de l'Europe, dans le but de renforcer et d'améliorer l'efficacité de son fonctionnement, la cohérence de ses structures ainsi que la crédibilité et la visibilité de ses actions. Afin d'assurer un suivi et une cohérence aux décisions prises dans le cadre de cette réforme, l'Assemblée pourrait décider de faire usage à son profit des instruments d'autoévaluation dont elle entend faire la promotion pour les parlements nationaux dans le cadre du présent rapport.

## 2. Vers l'évaluation de l'efficacité parlementaire ou «de la qualité parlementaire des parlements»

8. On reconnaît généralement que l'évaluation du degré de démocratie a pris une grande importance avec l'émergence de nombreuses nouvelles démocraties depuis le début des années 1990<sup>4</sup>. Parallèlement à cette évolution<sup>5</sup>, nombreux sont ceux qui ont souligné le désintérêt du public pour le fonctionnement de la démocratie et de ses institutions. C'est la raison pour laquelle différents milieux s'inquiètent de la qualité de la démocratie et cherchent le moyen d'améliorer les systèmes démocratiques. Mais comme il n'y a pas de définition unique de la démocratie, il n'existe pas non plus de consensus général sur les mesures à prendre pour la renforcer. Il en est de même pour les parlements. Il n'existe pas, en effet, de critères convenus sur ce qui constitue un «bon» parlement ou un parlement «parlementaire».

9. Cependant, depuis le début des années 1990, des audits démocratiques sont menés régulièrement, comme ceux effectués par *The Economist* («Democracy index») ou *Freedom House*, ou également les indices de Polity, de Vanhanen et beaucoup d'autres encore. A partir d'un certain moment, au-delà de l'évaluation empirique de la démocratie, on a également commencé à procéder à celle de la qualité démocratique des parlements. Dans ce contexte, il convient de souligner tout particulièrement les efforts déployés par l'Union interparlementaire (UIP). L'UIP a contribué à l'émergence d'une compréhension commune de ce qu'on entend par «parlement démocratique», à savoir un parlement représentatif, transparent, accessible, responsable et efficace en matière législative et qui demande des comptes au gouvernement. En 2006, l'UIP a publié un ouvrage intitulé «Parlement et démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle: guide des bonnes pratiques»<sup>6</sup>.

---

4. Voir Knelangen W., «Demokratie und Stabilisierungspolitik» (Démocratie et politique de stabilisation), in Woyke W., *Handwörterbuch Internationale Politik*, 11<sup>e</sup> édition, Budrich, Opladen, 2008, p. 51-62.

5. Voir dans ce contexte, Beetham D., *The Idea of Democratic Audit in Comparative Perspective* (L'idée d'un audit démocratique dans une perspective comparative), *Parliamentary Affairs* (1999) 52, p. 567-585.

10. Les indices susmentionnés («Democracy index» et autres) sont utiles pour établir la différence entre pays démocratiques et pays autocratiques, et pour analyser l'état de la démocratie à l'échelon mondial au cours des dernières décennies. Toutefois, ces dix dernières années, on est passé de l'établissement d'une typologie des régimes à l'évaluation des aspects qualitatifs des régimes démocratiques.

11. De plus, certains experts, notamment ceux de l'ESRA (European Survey Research Association), ont proposé, pour analyser la qualité de la démocratie, de tenir compte des avis exprimés par les citoyens, de leurs préférences et de leurs attentes. Cela permettrait d'associer la population à l'évaluation de la démocratie. Les questions posées dans les sondages pour estimer les capacités d'évaluation et la connaissance politique des citoyens pourraient fournir de bons indicateurs de réceptivité et de responsabilité.

### 3. Les normes existantes pour évaluer la performance des parlements

#### 3.1. Généralités

12. Ces dernières années, plusieurs organisations interparlementaires, soutenues par des organisations internationales telles que l'Institut de la Banque mondiale (WBI) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que des ONG, ont défini des critères, des indicateurs ou des méthodologies d'évaluation pour mesurer le degré parlementaire ou démocratique des parlements. Ces outils présentent une grande variété et leurs principales caractéristiques ont été expliquées à la commission du Règlement, lors de sa réunion du 7 septembre 2009 à Paris, par M<sup>me</sup> Lisa von Trapp, alors consultante en matière d'indicateurs parlementaires auprès du PNUD. Il existe actuellement trois grandes approches. Elles consistent respectivement:

- à rassembler des exemples de bonnes pratiques et à les promouvoir à l'aide d'une boîte à outils d'autoévaluation pour les parlements, contenant plusieurs séries de questions connexes;
- à adopter une approche axée sur des normes ou des indicateurs qui peuvent être utilisés par les parlements eux-mêmes ou par des évaluateurs externes; ces normes sont utiles dans des contextes plus spécifiques, par exemple lorsque les parlements sont engagés dans un processus de modernisation ou de réforme institutionnelle, lorsqu'ils essaient d'atteindre des objectifs particuliers comme la promotion de la parité hommes-femmes ou lorsqu'ils préparent les budgets;
- à limiter l'évaluation de la performance parlementaire à des domaines précis, comme la procédure budgétaire, en appliquant des indicateurs spécifiques.

Il existe par ailleurs d'autres cadres d'intérêt.

#### 3.2. Critères d'évaluation

13. Les critères d'évaluation les plus connus sont<sup>7</sup>:

##### 3.2.1. Bonnes pratiques/autoévaluation

- les outils pour l'évaluation/l'autoévaluation des parlements élaborés par l'Union interparlementaire;

##### 3.2.2. Indicateurs

- les (87) indicateurs recommandés pour les organes législatifs/parlements démocratiques élaborés par la Commonwealth Parliamentary Association (CPA) (Association parlementaire du Commonwealth) en 2006, qui portent sur la représentativité, l'indépendance, l'efficacité et la responsabilité du parlement;
- les critères d'évaluation de la réalité démocratique des parlements, adoptés par l'Assemblée parlementaire de la francophonie en juillet 2009;

6. [www.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_fr.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_fr.pdf)

7. Les paragraphes suivants sont notamment tirés de la présentation PowerPoint de von Trapp L., «Parliamentary benchmarks and indicators» (Critères et indicateurs parlementaires), Institut de la Banque mondiale, Wilton Park, 29 octobre 2008.

- les (88) normes internationales pour des parlements démocratiques et le questionnaire basé sur une sélection de ces normes (25) destiné aux parlementaires, au personnel parlementaire et aux organisations de la société civile concernées. Ces outils élaborés en 2007 par le National Democratic Institute for International Affairs (NDI) portent sur la structure et l'organisation des parlements, l'équilibre des pouvoirs et l'accès du public, la transparence et la responsabilité des parlements;
- les normes pour des parlements démocratiques, du Forum parlementaire de la communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) adoptées en 2010;
- le projet de critères de la Confédération parlementaire des Amériques (COPA);

### 3.2.3. Indicateurs de performance (processus budgétaire)

- la fiche de rapport parlementaire et les indicateurs connexes d'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire établis par le Centre parlementaire du Canada; voir également la publication conjointe du Centre et de l'Institut de la Banque mondiale «Parliaments that work: a conceptual framework for measuring parliamentary performance»<sup>8</sup>;

### 3.2.4. Autres cadres présentant un intérêt

- la section sur l'efficacité démocratique du parlement de la méthodologie pour l'évaluation de l'état de la démocratie élaborée par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA);
- les indicateurs élaborés par le PNUD (2001) et d'autres donateurs comme l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID);
- l'indice des capacités des parlements, élaboré par le personnel de la Banque interaméricaine de développement (BID);

14. Ces normes, critères et indicateurs, qui visent à la simplicité et à la facilité d'utilisation, doivent, d'une manière générale, être considérés comme étant «en chantier». Ils diffèrent quant à la méthode et au contenu et sont complémentaires dans une large mesure. Comme il a été souligné à la réunion de la commission du Règlement du 7 septembre 2009, ces outils sont largement redondants en ce qui concerne leur contenu, notamment les différentes séries de critères. Par ailleurs, aucun de ces ensembles de normes et de critères n'est universellement reconnu. C'est l'une des conclusions de la Conférence internationale sur les critères et l'autoévaluation des parlements démocratiques, qui s'est tenue à Paris du 2 au 4 mars 2010, et à laquelle la commission du Règlement était représentée<sup>9</sup>. Les points qui font consensus concernent essentiellement l'équité des procédures, la légitimité et la représentation démocratique, l'organisation parlementaire et les fonctions législatives et de contrôle de base. Dans d'autres domaines, comme le financement politique, les valeurs parlementaires et les questions éthiques, il reste difficile de parvenir à un consensus.

15. Le fait que l'UIP ait publié, en septembre 2008, un kit d'autoévaluation des parlements<sup>10</sup> revêt une importance particulière. Ce kit comprend 54 questions réparties en six catégories: la représentativité du parlement, le contrôle parlementaire sur l'exécutif, la fonction législative du parlement, la transparence et l'accessibilité du parlement, la responsabilité du parlement et, enfin, sa participation à la politique internationale. D'autres questions tenant compte du contexte national des parlements peuvent être ajoutées. L'évaluation se fonde sur des jugements de valeur en fonction des résultats obtenus par le parlement pour

---

8. Il existe aussi un rapport sur l'état des parlements, publié par l'International Foundation for Electoral Systems (IFES), qui comprend des indicateurs (19) de transparence et de responsabilité et une boîte à outils. De plus, l'université de Berkeley a élaboré un indice des compétences parlementaires, basé sur 32 critères, qui permet d'évaluer les compétences des parlements du monde et de les classer. Enfin, des donateurs comme le PNUD et USAID ont eux aussi élaboré des indicateurs.

9. Conférence organisée au siège de l'Institut de la Banque mondiale (WBI) par ce dernier et le PNUD. Cette conférence avait pour objectifs de recenser les points faisant l'objet d'un consensus international dans les séries de critères et principes existants ainsi que les points sur lesquels un consensus pouvait être atteint, d'examiner des études de cas nationales et de tirer une première série d'enseignements des observations faites, d'élargir les recherches à d'autres sujets et d'encourager l'application des différents cadres au niveau national, d'alimenter le dialogue sur les normes de définition du parlement démocratique par des perspectives régionales, d'inviter d'autres organisations interparlementaires régionales à se joindre au processus pour assurer une large représentation et l'identification au projet. Les participants à la conférence ont adopté une déclaration comportant des recommandations à l'intention des parlements, des organisations visant à renforcer les parlements, des donateurs et d'autres acteurs.

[www.agora-parl.org/node/2707](http://www.agora-parl.org/node/2707)

10. [www.ipu.org/pdf/publications/self-f.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/self-f.pdf)

chacun des critères. L'évaluateur doit donner, pour chaque critère, une note allant de 1 (minimum) à 5. Toutefois, la notation n'est pas une fin en soi; elle doit servir de catalyseur pour le dialogue sur les forces et les faiblesses du parlement et contribuer à identifier les priorités pour la réforme/le développement. Il n'y a pas de classement des parlements qui ont procédé à une autoévaluation. Selon l'UIP, ces outils peuvent être employés notamment en vue de préparer le budget parlementaire et le plan stratégique, et pour stimuler la réforme parlementaire. L'UIP estime également qu'ils pourraient être utilisés pour l'évaluation du parlement par des ONG. Pour compléter ces outils, l'UIP a préparé, à l'intention des parlements, une brève notice dans laquelle sont énoncées les étapes d'une «autoévaluation type» bien qu'il n'y ait pas d'évaluation type et que le modèle doive être adapté aux besoins de chaque parlement<sup>11</sup>.

16. Il existe plusieurs normes, qui se recoupent parfois et qui n'ont encore été appliquées que dans un nombre limité de cas. En conséquence:

- il convient de s'abstenir de définir de nouvelles normes et de s'attacher à harmoniser les normes existantes; des initiatives en la matière ont déjà été prises<sup>12</sup>; toutefois, les parlements évoluant, les normes évolueront vraisemblablement également, et il est important que cela s'opère de façon harmonisée;
- il convient d'encourager la mise à l'épreuve des normes sur le plan pratique, également dans les pays développés (les «anciennes démocraties»), l'efficacité des parlements de tous les pays étant susceptible d'améliorations<sup>13</sup>.

#### **4. Contribution de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles à la réflexion sur l'élaboration de futures normes universellement reconnues**

17. Dans ces travaux antérieurs, la commission du Règlement a souligné à plusieurs occasions qu'il importait de promouvoir la qualité des parlements, d'avoir des «bons» parlements plutôt que des parlements uniquement productifs. Les lignes directrices procédurales pour l'autoévaluation des parlements nationaux européens devraient se fonder sur cette idée. Il n'y a, à l'évidence, pas de définition de ce qu'est un «bon» parlement et encore moins de consensus sur ce qui le caractérise<sup>14</sup>.

---

11. Dans un article récent, le Secrétaire général de la Chambre haute du Parlement indien, le docteur Agnihotri, a écrit que «des grandes méthodologies existantes, le modèle de l'UIP est peut-être le plus évolué, le plus précis et le plus complet...», *The Parliamentarian* (CPA), n° 1, 2010, p. 32.

12. Voir le rapport présenté par Lisa von Trapp «UNDP benchmarks and self-assessment frameworks for democratic legislatures» (Critères du PNUD et cadres d'autoévaluation des législatures démocratiques) lors de la Conférence internationale sur les critères et l'autoévaluation des parlements démocratiques, organisée à Paris du 2 au 4 mars 2010, ainsi que le rapport (PowerPoint) de Scott Hubli K., «Benchmarks and standards for democratic parliaments: An emerging international consensus?», présenté lors de la réunion jointe UIP-ASGP à Genève le 2 octobre 2010.

13. Voir à ce sujet les discussions qui ont eu lieu à Genève, le 22 octobre 2009, lors de la conférence de l'UIP intitulée «Evaluer le Parlement: objectifs, méthodes, résultats et impact».

14. Un apport intéressant sur ce en quoi consiste un «bon» parlement nous est livré par un discours d'un ancien président du Bundestag allemand (M. Thierse), qui présentait les résultats obtenus pendant la législature 1998-2002. D'après ce discours, la qualité d'un parlement serait révélée par les éléments suivants:

- les débats tenus et les décisions importantes prises dans l'histoire la plus récente du parlement et concernant directement le citoyen (dans le cas du Bundestag: l'abandon de l'énergie nucléaire, les questions d'immigration, la reconnaissance des partenariats de type mariage...), notamment sur des sujets d'éthique complexes (comme la recherche sur les cellules souches);

- les efforts entrepris pour consolider l'autorité du parlement en tant que lieu central de la prise de décisions démocratiques et de formation du consensus;

- la réputation dont jouit le parlement auprès du public, le nombre de visiteurs du site internet étant un indicateur moderne de popularité, tandis que le nombre de visiteurs des bâtiments du parlement permet de tirer certaines conclusions;

- le nombre d'allocutions prononcées par des chefs d'Etat de premier plan et le nombre de visiteurs internationaux en général;

- les résultats obtenus au cours d'une législature en ce qui concerne l'égalité des chances, le développement et la protection de la justice sociale (débat sur des questions telles que le marché de l'emploi, l'incidence des nouvelles technologies ainsi que des questions fondamentales liées à l'éducation et à la formation).

18. A cet égard, la commission du Règlement a retenu quelques sujets, des exemples de bonnes pratiques parlementaires – cette liste n'étant pas exhaustive – qu'il conviendrait de prendre en compte lors de l'élaboration des normes pour l'autoévaluation parlementaire:

- la possibilité pour un parlement d'interpeller un ministre dans un débat donné et de le contraindre à répondre aux questions des parlementaires sur son action, y compris concernant un changement de politique;
- le pourcentage de projets de loi présentés par le gouvernement qui sont amendés par le parlement, et le pourcentage de propositions de lois qui ont le parlement pour origine ayant abouti à des textes législatifs;
- les chances qu'une proposition de loi déposée par un groupe d'opposition (minoritaire) ou par un parlementaire soit examinée en séance plénière;
- les possibilités qu'ont les parlements de réagir rapidement à des questions d'actualité, et leur pratique en la matière, les délais dans lesquels le parlement est en mesure d'organiser un débat de société;
- les actions de l'opposition (minorité) ou d'un groupe d'opposition au parlement pour lesquelles le quorum est inférieur à la majorité simple<sup>15</sup>;
- les possibilités pour la minorité parlementaire d'obtenir la convocation d'une session spéciale du parlement ou d'obtenir l'inscription d'un point à l'ordre du jour;
- les moyens permettant à la minorité parlementaire d'influer sur l'organisation du temps de questions, des auditions parlementaires, des enquêtes parlementaires;
- le droit pour l'opposition de faire vérifier par la Cour constitutionnelle des lois adoptées et de saisir une cour des comptes;
- la possibilité de conclure des accords entre groupes politiques (y compris ceux de la minorité) pour faciliter l'organisation des sessions/séances plénières et des réunions de commissions;
- les moyens de sortir d'une situation de blocage au parlement entre la majorité et l'opposition;
- les possibilités d'établir un dialogue actif avec les citoyens.

19. Ces points ont fait l'objet d'un questionnaire qui a été envoyé en 2009 aux membres de la commission du Règlement. Les informations suivantes ont été retirées des réponses reçues:

- Au Royaume-Uni, la possibilité est donnée chaque année à 20 parlementaires de présenter une proposition de loi. Les sept premiers textes ainsi soumis pourront faire l'objet d'une journée entière de débat avant leur adoption éventuelle. Au cours de la session 2008-2009, 22 projets de loi présentés par le gouvernement ont été adoptés, contre 5 propositions présentées par des parlementaires. Aux Pays-Bas, 6 textes de loi ont été proposés par des parlementaires en 2009 et 204 par le gouvernement. En Lituanie, 40 % des textes présentés viennent du gouvernement et 56,4 % du parlement. En Suède, les textes proposés par des parlementaires sont examinés en plénière (sous forme d'un rapport de la commission concernée), mais il y a très peu de chances qu'ils soient adoptés. En Azerbaïdjan, les propositions des parlementaires sont examinées en plénière sur décision de la commission compétente. Elles représentent 20 % à 30 % des lois adoptées. Au Luxembourg, 25 % des projets de loi présentés par le gouvernement sont amendés par le parlement; entre 2 % et 4 % de la législation trouve son origine dans des textes proposés par les parlementaires.
- A la Chambre des Communes britannique, des débats d'actualité de 90 minutes ont lieu une fois par semaine. Au Parlement suédois, ils peuvent être organisés dans un délai d'une semaine. Au Parlement néerlandais, ces débats d'actualité peuvent être organisés sous deux ou trois jours, selon que la chambre concernée souhaite que le débat soit précédé d'une lettre ou d'une note du gouvernement sur le sujet en question (les sujets qui ont récemment fait l'objet de débats d'actualité sont l'Afghanistan, le prix des routes, l'encadrement de la jeunesse, le rapport sur le climat du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)). Au Parlement lituanien, deux heures par semaine sont réservées à l'examen en plénière de textes présentés par des parlementaires. De plus, un débat d'actualité de 30 minutes a lieu à la demande de plus de 10 parlementaires le lendemain de leur demande. En Azerbaïdjan, le parlement peut organiser des débats d'actualité très rapidement.

---

15. Dans de nombreux parlements d'Europe, le quorum permettant d'exercer les droits et possibilités mentionnés est inférieur à la majorité simple (par exemple, 33 % ou 25 %); dans certains cas, tout groupe politique peut même les exercer seul.

- Pour ce qui est du dialogue actif avec les citoyens, un système de pétitions électroniques est en place notamment en Allemagne, en Lituanie et aux Pays-Bas. Dans ce dernier pays, une initiative populaire signée par au moins 40 000 personnes pour demander l'adoption d'une loi peut être envoyée au parlement par voie électronique. En Lituanie, toute personne peut écrire au parlement à partir du lien figurant sur le site web de ce dernier. En Azerbaïdjan, les projets de loi sont publiés sur le site web du parlement avant leur examen en plénière, ce qui permet à tous les citoyens de soumettre leurs propositions. Dans ce pays, 40 000 personnes disposent du droit d'initiative législative. Au Royaume-Uni, les débats à la Chambre des Communes, à la Chambre des Lords et dans les commissions sont retransmis en direct et les citoyens peuvent adresser leurs commentaires en direct.

20. S'agissant du rôle de l'opposition, rappelons que la commission est à l'origine du rapport de l'Assemblée parlementaire sur les lignes directrices procédurales sur les droits et les devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique ([Doc. 11465](#) et [Résolution 1601 \(2008\)](#)), qui a reçu une large diffusion, notamment à l'occasion de la Conférence européenne des présidents de parlement qui s'est tenue à Limassol (10-12 juin 2010) lorsqu'elle a débattu des bonnes pratiques en matière de droits et responsabilités de l'opposition au parlement. L'existence ou l'absence de ces bonnes pratiques pourrait être une norme supplémentaire à intégrer à l'autoévaluation des parlements.

21. La commission a unanimement considéré qu'il était essentiel de poursuivre la réflexion sur la question des normes de fonctionnement démocratique des parlements, dans le cadre d'un nouveau rapport. En particulier, plusieurs membres ont estimé qu'il convenait d'approfondir la question du renforcement de la position institutionnelle du parlement et de ses pouvoirs, notamment vis-à-vis de l'exécutif. En effet, les parlements doivent faire face à un double défi, car ils sont concurrencés d'une part par les gouvernements qui tendent à réduire l'expression de la démocratie à sa dimension «exécutive», et d'autre part par les citoyens qui aspirent à exercer directement certains des pouvoirs dévolus à l'institution parlementaire. Or, les parlements ont pour mission principale de contrôler l'action du gouvernement et d'exiger des comptes de celui-ci. S'agissant du second point, il convient de recenser les possibilités d'interaction entre les parlementaires et les citoyens, et les moyens – notamment technologiques – permettant de favoriser un dialogue actif entre eux et d'impliquer davantage les citoyens dans le processus décisionnel.

## **5. Exemples de démarches entreprises par un parlement national européen pour améliorer ses performances**

22. En 2009, la deuxième chambre du Parlement néerlandais a conduit une réflexion parlementaire. Il s'agit d'une autre forme d'autoévaluation parlementaire<sup>16</sup>.

23. La première recommandation du groupe d'orientation constitué pour l'occasion est d'améliorer le contrôle de la législation et des directives politiques. Face à la forte augmentation du nombre de lois proposées par des parlementaires, alors que les grands chantiers législatifs sont terminés, le groupe d'orientation a estimé qu'il serait souhaitable de produire moins de lois et de contrôler plus systématiquement l'application de la législation existante. L'objectif est double:

- s'assurer de la viabilité des textes proposés dès la phase de débat parlementaire de manière à voir s'ils peuvent être applicables et s'ils jouissent d'un soutien suffisant;
- charger des commissions provisoires d'examiner les effets pratiques des lois et directives un an après leur entrée en vigueur.

24. De plus, depuis janvier 2010, la deuxième chambre a adopté une attitude proactive et débat de sujets d'actualité au lieu d'examiner essentiellement les propositions du gouvernement. Les expertises dites pronostiques examinent l'opportunité ou la nécessité de nouvelles lois ou politiques face aux évolutions de la société (par exemple dans le domaine des technologies ou des tendances sociales). Une autre recommandation du groupe d'orientation concerne le nombre croissant de débats d'urgence. Ce type de débat est un moyen très efficace pour les petits groupes et partis politiques d'attirer l'attention du gouvernement et des médias. Si les règles applicables aux débats d'urgence doivent rester inchangées, il est important que les parlementaires en usent de manière plus sélective et soient davantage conscients de ce qu'il est vraiment possible d'en attendre. D'autres recommandations ont trait à la nécessité d'assister davantage les parlementaires et de prêter une plus grande attention aux nouveaux élus et de leur venir en

---

16. Voir la communication de M<sup>me</sup> Biesheuvel-Vermeijden, secrétaire générale de la Chambre des représentants des Etats généraux des Pays-Bas à la session de Bangkok de l'Association des secrétaires généraux de parlements (ASGP), qui a eu lieu du 28 mars au 1<sup>er</sup> avril 2010.

aide. Enfin, le groupe d'orientation a proposé que toute l'attention nécessaire soit portée au rôle de la deuxième chambre lorsque des accords de coalition sont conclus, ce qui est pratiquement inévitable dans un système multipartite.

25. Ces recommandations sont d'un grand intérêt et devraient être prises en compte lors de l'élaboration de normes d'autoévaluation parlementaire.

## 6. Méthodologie pour l'application des normes existantes

26. Tous les éléments susmentionnés – critères, indicateurs, méthodologies d'évaluation, etc. – permettent, bien que de manière différente, une évaluation démocratique de plus ou moins large portée des parlements, de leurs activités spécifiques, de leurs membres ou de leur personnel. Ils servent à identifier les forces et les faiblesses, et à formuler des propositions de réforme et de développement.

27. En ce qui concerne ces évaluations, il faut tenir compte du fait que, même en Europe, la situation dans les parlements n'est pas aussi homogène qu'on le prétend. Sur le plan constitutionnel, certains parlements européens ont davantage de droits que d'autres, que ce soit dans la procédure législative ou en matière de contrôle du pouvoir exécutif, notamment. Certains parlements européens sont en situation de crise ou de blocage. Leur manque de professionnalisme et leur incapacité à conduire leur activité législative et à assurer le suivi des décisions sont critiqués.

28. Les exemples suivants d'application des normes existantes d'évaluation des parlements permettent de mieux comprendre l'éventail des démarches méthodologiques.

### 6.1. Les parlements en général

29. Les parlements dans leur ensemble peuvent être évalués de manière interne (autoévaluation) ou externe (par exemple par une ONG, comme cela a été le cas récemment pour les parlements d'Andorre (boîte à outils de l'UIP), de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»<sup>17</sup>, du Pakistan<sup>18</sup> et du Cambodge), soit isolément, soit conjointement à d'autres parlements voisins. Dans ce dernier cas, il est possible de procéder à une évaluation comparative lorsque les parlements concernés s'accordent sur ce qui constitue une bonne ou une mauvaise performance. En 2006, une évaluation «sectorielle» du Parlement moldave a été conduite. Certains parlements coopèrent en vue d'améliorer leur efficacité. Les parlements de l'Australie et de la région Pacifique se réunissent une fois par an pour comparer la manière dont ils s'acquittent de leur mission et pour échanger des idées à propos du rôle des présidents et des greffiers.

30. Des autoévaluations facilitées par l'UIP et fondées sur les outils de cette dernière ont été effectuées aux Parlements de Sierra Leone, du Cambodge (à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire du Sénat<sup>19</sup>) ainsi qu'à la Chambre des députés et au Sénat du Rwanda. Le Parlement andorran a récemment utilisé cette boîte à outils pour évaluer ses performances. D'autres autoévaluations sont attendues dans un proche avenir en Europe et en dehors de l'Europe. Une ONG pakistanaise (PILDAT) a elle aussi utilisé les outils de l'UIP pour évaluer le Parlement pakistanais. Son objectif était d'améliorer l'efficacité du parlement, de le rendre plus réactif et plus responsable vis-à-vis des citoyens et de recenser ses points forts et ses points faibles en vue d'une réforme<sup>20</sup>.

31. Les parlements publiant autant de données que possible sur leurs compétences, leurs fonctions, leurs objectifs et leurs résultats, il est facile pour les ONG de dresser des rapports sur leurs performances. L'initiative *PRS Legislative Research*, par exemple, produit des statistiques sur chaque session du Parlement indien à partir des communiqués de fin de session publiés par les deux chambres du parlement.

32. Pour de nombreux parlements, une véritable évaluation par une tierce partie (ONG<sup>21</sup>, groupes de réflexion, groupes d'experts par exemple) peut être inacceptable pour des motifs d'autonomie parlementaire et de tradition. De plus, les parlementaires sont les meilleurs spécialistes des questions concernant les parlements.

---

17. Dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», l'association de citoyens MOST a signé un protocole d'accord avec le parlement pour l'évaluation de son efficacité.

18. Evaluation du parlement 2008-2009: *State of Democracy in Pakistan*, [www.pildat.org/events/09-04-03/pdf/01.pdf](http://www.pildat.org/events/09-04-03/pdf/01.pdf).

19. Voir la communication de M. Oum Sarith, secrétaire général du Sénat cambodgien, à la session de l'UIP d'octobre 2010 (en anglais) – [www.asgp.info/Resources/Data/Documents/BEWVYBBNQBKJHULOQMJFIJMWL'TJSGGLKP.doc](http://www.asgp.info/Resources/Data/Documents/BEWVYBBNQBKJHULOQMJFIJMWL'TJSGGLKP.doc)

20. Le rapport d'évaluation comporte 11 recommandations.

21. Lors de la réunion de la commission du Règlement de décembre 2009, à Londres, des réserves ont été exprimées en ce qui concerne la possibilité d'évaluation par des ONG.

33. A cet égard, il convient de garder à l'esprit que le Parlement du Pakistan a délibérément chargé une ONG de procéder à son évaluation (le groupe d'évaluation incluait toutefois des membres du parlement) et que l'évaluation du Parlement de la République de Moldova (évaluation sectorielle) et celle du Parlement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» ont également été menées par des ONG. Lorsqu'un parlement demande à une ONG de mener ces «audits de performance», le contenu du mandat donné à cette dernière prend manifestement le pas sur les règles formelles.

34. Une proposition intéressante a été faite lors de la réunion de la commission du Règlement de décembre 2009, à Londres: dans les systèmes parlementaires bicaméraux, chaque chambre pourrait évaluer l'autre. Toutefois, il n'est pas sûr que cette idée soit bien accueillie dans la pratique. Une évaluation réciproque entre parlements régionaux ou décentralisés, par exemple ceux d'Ecosse et du pays de Galles au Royaume-Uni, paraît plus réaliste.

35. Il est intéressant de noter que le Parlement national de la République d'Afrique du Sud a mis en place un «Comité pour l'évaluation du parlement». Son rapport du 13 janvier 2009, qui s'inspire des recherches de l'UIP et du WBI, porte entre autres sur la participation du parlement aux relations internationales<sup>22</sup>.

## **6.2. Analyse comparative des parlements**

36. En 2008, le Parlement irlandais (Houses of the Oireachtas) a élaboré un rapport interne sur l'analyse comparative des parlements en utilisant des statistiques internationales clés provenant de sources diverses. Le rapport présente un certain nombre de résultats concernant les jours de séance, le nombre de questions parlementaires, le ratio personnel administratif/personnel politique, la part des fonds budgétaires alloués par député et d'autres questions. Par ailleurs, la commission parlementaire irlandaise a approuvé quatre engagements stratégiques dans le cadre du plan stratégique 2007-2009 pour l'excellence des services parlementaires. Ces quatre engagements concernent les activités de soutien pendant les séances, le soutien apporté aux membres, la promotion du parlement et l'amélioration de la gestion. Le rapport annuel 2008 du Parlement irlandais souligne les progrès accomplis à ce jour et présente, le cas échéant, des tableaux mesurant les progrès ainsi que la satisfaction exprimée par les députés.

## **6.3. Etudes de cas (commissions, procédure budgétaire, fonctions législatives, etc.)**

37. Il est de plus en plus fréquent que des évaluations portent sur des organes spécifiques ou des caractéristiques particulières du parlement, par exemple sur l'efficacité des procédures législatives («programmes de renforcement législatif»), du système de commissions et des amendements<sup>23</sup> ou encore de la procédure d'adoption du budget.

38. L'efficacité des commissions parlementaires en matière de contrôle de l'intégrité des activités et des institutions du secteur public est une question clé. Les commissions sont aussi souvent au cœur des processus de réforme ou du processus d'amélioration du fonctionnement interne des parlements<sup>24</sup>. Ces dernières années, plusieurs parlements ont octroyé des ressources financières supplémentaires à leurs commissions (par exemple en Finlande) pour leur permettre de travailler plus activement au renforcement de leurs relations avec les ministres et les organes du pouvoir exécutif.

39. Les résultats d'une enquête menée en Australie sur les commissions parlementaires ont montré que l'évaluation de leur efficacité pouvait donner lieu à controverse. Certaines évaluations ou enquêtes se fondent sur des mesures simples telles que le nombre et la longueur des rapports des commissions. D'autres s'attachent davantage aux réponses apportées par le gouvernement aux recommandations des commissions. Ces dernières sont jugées efficaces si plus de la moitié des recommandations sont acceptées et mises en œuvre<sup>25</sup>. D'autres évaluations de l'efficacité des commissions ont, entre autres, tenu compte de la manière dont les commissions ont joué leur rôle en définissant des orientations plus larges.

22. Le rapport sur l'évaluation du Parlement de l'Afrique du Sud souligne que l'évaluation s'est focalisée sur la mesure dans laquelle le parlement garantit la responsabilité, la réceptivité et l'ouverture en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives au parlement (sans toutefois se limiter à cette question). La place que le parlement fait aux grandes questions de société dans ses travaux et la mesure dans laquelle il contribue, par ses débats, à l'intégration de la société revêtent aussi une importance particulière.

23. Voir la publication de l'Assemblée parlementaire de la francophonie «Tableau récapitulatif des amendements: la réalité démocratique des parlements: quels critères d'évaluation», 2009.

24. Voir Türk P., *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris, 2005.

25. Voir le document établi pour la Conférence du groupe australo-asiatique d'étude du parlement au XXI<sup>e</sup> siècle: le rôle des commissions de contrôle parlementaire, octobre 2005, p. 1.

#### **6.4. Evaluation des parlementaires**

40. Un autre type d'évaluation parlementaire de plus en plus en vogue est l'évaluation de la performance personnelle des députés. Elle est facilitée par les ressources informatiques accrues mises à disposition par les parlements. Un des sites d'évaluation bien connus est le site britannique «TheyWorkForYou».

41. En octobre 2006, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», l'association de citoyens MOST a signé un accord de coopération avec le parlement dans le cadre du projet d'évaluation de l'efficacité des parlementaires<sup>26</sup>. Ce projet repose sur la présentation de données correspondant à des critères d'évaluation fixés à l'avance. Ces données sont basées sur les informations officielles émanant du Parlement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Outre les données recueillies auprès du parlement, le projet inclut également des données tirées de réunions de députés avec des ONG dans le cadre du projet «Parlement mobile», ainsi que des données fournies par le Bureau de contact entre les ONG et le parlement. Selon MOST, l'objectif général du projet est de renforcer la coopération des parlementaires et leur réceptivité aux préoccupations des citoyens, et d'améliorer la qualité de leur travail en informant l'opinion du résultat de l'évaluation. Parallèlement, le projet fait apparaître l'intérêt que portent les citoyens et les organisations civiles au processus d'élaboration et d'adoption des lois relatives au Parlement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» ainsi que leurs besoins en la matière. Trois rapports d'évaluation ont été établis, le dernier datant de 2008.

42. Outre les rapports d'évaluation, des sondages d'opinion ont été menés à la demande de MOST. C'est ainsi, par exemple, qu'en février 2008 on a demandé à un échantillon représentatif de plus de 1 100 personnes:

- d'indiquer le nombre de sessions parlementaires qu'elles ont suivies;
- de donner une note de 1 à 5 au travail du parlement;
- d'évaluer le rôle du parlement dans le processus de prise de décision;
- d'évaluer l'indépendance du parlement par rapport au gouvernement au cours du processus de prise de décision;
- d'indiquer les commissions parlementaires qu'elles connaissent;
- d'indiquer si, à leur avis, les parlementaires ont bien fait leur travail;
- d'indiquer si elles avaient rencontré le parlementaire de leur circonscription après son élection.

43. Avant les élections au Parlement européen de juin 2009, de nombreux articles et blogs traitaient de sujets de type «que fait votre député?». Comme on a pu le lire dans la presse internationale, une méthode vient d'être mise au point pour recueillir la quasi-totalité des données requises pour mesurer l'efficacité des députés du Parlement européen (voir la description donnée dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 22 avril 2009). Toutefois, il existe aussi des limites aux évaluations individuelles. En particulier, le classement des députés sur la base de données purement statistiques pourrait se révéler problématique<sup>27</sup>. Comment savoir, par exemple, sans recherches approfondies, si un député qui a signé le registre de présence a participé activement aux travaux du Parlement ce jour-là?

#### **6.5. Evaluation de l'administration parlementaire**

44. Lors de sa réunion d'avril 2009, l'Association des secrétaires généraux des parlements (ASGP) a examiné l'autoévaluation des administrations au sein des parlements. Elle a décidé de mettre en place un groupe de travail chargé d'élaborer une version du kit d'autoévaluation de l'UIP pour l'évaluation de l'administration parlementaire. A la session d'octobre 2009 de l'ASGP, les secrétaires généraux des chambres de trois parlements (Algérie, Cambodge, Fédération de Russie) ont présenté des contributions relatives à l'autoévaluation administrative effectuée par les parlements. L'une d'entre elles (Algérie) comprenait un projet de questionnaire contenant une section sur la participation du parlement aux activités des instances internationales et interparlementaires.

---

26. Les détails qui suivent sont tirés du rapport «Parliamentary Performance» publié par MOST en mars 2008. Ce projet est soutenu par le Balkan Trust for Democracy, le National Endowment for Democracy et l'ambassade des Pays-Bas.

27. Voir le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 4 juin 2009 sur l'assiduité controversée d'un député du Parlement européen aux séances plénières et aux réunions de commissions, ou encore l'interview du Président du Parlement européen, M. Pöttering, dans *Le Monde* du 12 mai 2009.

45. Quelques parlements nationaux ont procédé à une évaluation de leur personnel. En novembre 2005, l'Institut démocratique national pour les affaires internationales (NDI) a chargé deux experts baltes de procéder à une évaluation préliminaire du personnel du Parlement moldove<sup>28</sup>. Le commissaire aux comptes général du Botswana a procédé à un audit de performance du soutien apporté au parlement de ce pays par l'administration, notamment pour ce qui concerne la capacité de l'administration parlementaire à offrir aux parlementaires un service économique, efficace et attentionné (rapport n° 7 d'octobre 2008).

### 6.6. Commentaires

46. La liste d'exemples ci-dessus, qui n'a pas la prétention d'être exhaustive, montre que seul un petit nombre de parlements ont jusqu'à présent fait l'objet d'une évaluation de performance. Il apparaît que trois parlements européens ont été évalués à ce jour, à savoir ceux de l'Andorre, de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et de la République de Moldova (évaluation sectorielle). Par ailleurs, le Parlement irlandais a préparé un rapport sur l'analyse comparative des parlements en utilisant le kit de l'UIP. La deuxième chambre des Etats généraux des Pays-Bas a conduit une réflexion parlementaire, à la suite de quoi un comité d'orientation a formulé une série de recommandations.

## 7. Normes pour l'efficacité des parlements et application possible de lignes directrices procédurales

47. L'efficacité des parlements constitue l'un des indicateurs essentiels de l'état de la démocratie dans un pays. L'évaluation ou l'autoévaluation des parlements sur la base de critères fixés d'un commun accord et conformément à un cadre procédural clairement établi pourrait constituer une des réponses possibles aux critiques faisant état des dysfonctionnements et des carences de la démocratie représentative. Démontrer, par l'autoévaluation, la qualité du parlement et sa capacité à relever efficacement les défis économiques et sociaux, peut contribuer à endiguer la perte de confiance dans le potentiel et la légitimité des institutions démocratiques.

48. Il est entendu que l'évaluation de l'efficacité des parlements devra s'effectuer sur une base volontaire et ne pas être imposée. De plus, l'évaluation ne devra pas être utilisée pour établir un classement des parlements, ni se concentrer uniquement sur les parlements des démocraties émergentes. Pour des raisons d'efficacité et d'objectivité, cela suppose la mise en place d'un cadre procédural adapté; c'est pourquoi le présent rapport propose un projet de lignes directrices procédurales.

49. Comme il ressort des exemples d'évaluation de parlements ou de leurs secteurs d'activités, il est, dans ce contexte, rarement question de règles. Toutefois, des éléments à employer directement pour l'élaboration de lignes directrices formelles peuvent être trouvés dans le rapport susmentionné de la Commission indépendante pour l'évaluation du parlement (Afrique du Sud) et dans la note établie par l'UIP en mars 2009, intitulée «Mener une autoévaluation: note de présentation à l'intention des parlements», qui identifie neuf étapes/mesures. L'Association parlementaire du Commonwealth a également élaboré une note directive d'autoévaluation (2009). Ces éléments ainsi que les lignes directrices procédurales devront, dans la pratique, être adaptés aux besoins de chaque parlement.

50. Reste à voir si les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe sont disposés à procéder à une autoévaluation et à recourir, à cette fin, aux outils, indicateurs, méthodologies d'évaluation et lignes directrices procédurales existants, et qui ont été mis en œuvre sur d'autres continents.

## 8. Conclusions

51. Le présent rapport montre que si l'autoévaluation des parlements et l'élaboration de critères à cette fin font l'objet d'une grande attention, les procédures à mettre en œuvre et les règles à élaborer suscitent jusqu'à présent peu d'intérêt. En conséquence, des lignes directrices procédurales ont été préparées; elles figurent en annexe au projet de résolution présenté. Les parlements européens qui envisagent de conduire une autoévaluation sont invités à en tenir compte lorsqu'ils élaboreront des règles en la matière.

52. Les lignes directrices procédurales devant être basées sur des normes d'autoévaluation, le présent rapport révèle indirectement des éléments intéressants sur ce qui fait un parlement de qualité plutôt qu'un parlement productif. Une partie de ces éléments d'information provient des réponses à un questionnaire envoyé par le rapporteur aux membres de la commission du Règlement. Ces éléments (voir paragraphes 18 et 19) devraient être communiqués aux organisations et institutions qui travaillent actuellement à l'élaboration

---

28. Voir le rapport d'évaluation provisoire du Parlement moldove du NDI de février 2006.

de normes pour l'autoévaluation des parlements, ainsi qu'aux parlements intéressés. De plus, les informations collectées pourraient également être utilisées pour les travaux que l'Assemblée mène actuellement sur l'état de la démocratie en Europe.

53. Cette activité est l'une des grandes priorités de l'Assemblée parlementaire depuis 2007. Dans ce contexte, le renforcement des parlements et l'évaluation de leur degré de démocratie revêtent une grande importance. Il ne fait aucun doute que les résultats de l'évaluation de l'efficacité des parlements européens seraient extrêmement précieux pour la commission de suivi de l'Assemblée.

54. Par ailleurs, les travaux de la commission du Règlement pourraient également être exploités par l'Assemblée elle-même. En effet, afin d'assurer un suivi et une cohérence aux décisions prises par l'Assemblée dans le cadre de la réforme de ses structures et de son fonctionnement, l'Assemblée pourrait décider de faire usage à son profit des instruments d'autoévaluation<sup>29</sup>.

55. C'est pourquoi l'Assemblée devrait saluer et soutenir les initiatives des principales organisations qui travaillent sur les critères, les indicateurs ou les méthodologies d'évaluation parlementaire: l'UIP, le PNUD, le NDI, le WBI, l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), la CPA, le Parlement européen (Bureau de promotion de la démocratie parlementaire), le Forum parlementaire de la SADC, et tout récemment la Confédération parlementaire des Amériques (COPA).

56. Il appartient également aux parlements de définir le cadre dans lequel pourront être débattues les suites aux recommandations formulées dans le cadre d'un exercice d'autoévaluation; aussi l'Assemblée devrait-elle les inviter à examiner la possibilité d'instituer des groupes d'orientation, d'autoréflexion et de prospective parlementaire.

---

29. La pertinence à plus long terme de lignes directrices procédurales pour l'évaluation de l'efficacité des institutions parlementaires internationales en Europe pourrait aussi être un point à examiner. Cette démarche devra être plus limitée et adaptée aux particularités de ces institutions. Il semblerait que, parmi les institutions parlementaires internationales existantes, l'Union interparlementaire arabe et l'Union parlementaire africaine aient manifesté leur intérêt pour le kit d'autoévaluation de l'UIP.