Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 1871 (2012)[1]
Version finale

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

Assemblée parlementaire

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

1. Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 9 mars 2012 (voir Doc. 12875, rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Gross).

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.

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

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

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.
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.))?
3. A quel organe du parlement doit revenir la décision de procéder à une autoévaluation?
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?
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)?
6. Dans les parlements bicaméraux, il pourrait être judicieux de mener une autoévaluation parallèle des deux chambres.
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.
8. Toute indication relative à la forme que doit prendre le rapport d'évaluation parlementaire.
9. A qui/à quel organe parlementaire le rapport d'évaluation doit-il être présenté (Président du Parlement, Bureau, Conférence des présidents, etc.)?

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. 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.

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