



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.

4^{ème} Conférence mondiale des Présidents de Parlement

Siège de l'ONU, New York
31 août au 2 septembre 2015



Conférence
Point 4

CONF-2015/4a)-R
2 septembre 2015

Rapport de la Réunion-débat sur *Le contrôle parlementaire : Défis et opportunités*

La Réunion-débat était dirigée par le Professeur Robert Nakamura de l'université d'Albany, Université d'Etat de New York, avec des interventions des Présidents de parlement des pays suivants : Barbade, Belgique, Chili, Kenya, Indonésie et Royaume-Uni.

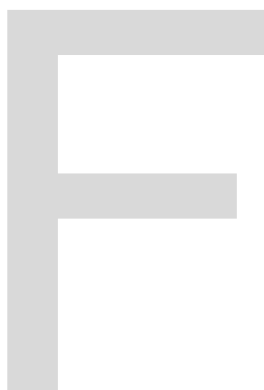
Le débat a permis aux participants de s'informer mutuellement de leurs expériences en tirant profit de leur connaissance du contrôle dans leur propre système. Les débats devaient apporter une contribution au second Rapport parlementaire mondial de l'UIP-PNUD sur le thème *La fonction du parlement de demander des comptes au gouvernement : réalités et perspectives*.

Les intervenants et les participants ont abordé les différentes dimensions du contrôle - probité, fidélité à l'intention de la loi, équité (équité distributive), efficacité, efficacité et justesse.

Dans les allocutions introductives sur le rôle du Président de parlement, les intervenants ont rappelé qu'au Royaume-Uni, le Président du Parlement est un "arbitre" qui a pour rôle de faire respecter l'égalité entre tous les partis et les parlementaires. Il a le pouvoir de "façonner" l'objet de la discussion en contrôlant l'accès à la parole et en statuant sur les demandes des parlementaires de poser des questions urgentes aux ministres ou de suspendre les débats ordinaires pour examiner des questions urgentes. De même, au Kenya, le Président du Parlement donne aux parlementaires l'autorisation de faire des déclarations personnelles, soumet les pétitions publiques à la Chambre et statue sur les demandes de débats d'urgence.

Le Parlement a le droit, le rôle et la responsabilité de demander des comptes au gouvernement, mais cette fonction varie d'un pays à l'autre. En Belgique, le Sénat contribue à l'évaluation de l'impact des politiques fédérales sur les autorités régionales, les groupes linguistiques, les femmes et autres électeurs. A la Barbade, le Sénat dispose de pouvoirs et de capacités limités en matière de contrôle, cette fonction étant principalement dévolue à la Chambre. En Indonésie, c'est davantage la culture politique qui incite les partis ayant participé aux élections à éviter les antagonismes et les confrontations et à rechercher le consensus.

Les différences entre systèmes politiques expliquent aussi, dans une certaine mesure, les écarts entre les pouvoirs de contrôle des divers parlements et les formules retenues par les uns et les autres. A l'instar de beaucoup de pays ayant choisi le système présidentiel, le Parlement du Chili dispose du pouvoir de mettre en accusation les ministres; mais en pratique ce pouvoir est plus utilisé lorsque le Parlement est dominé par l'opposition au Président. A Trinité-et-Tobago les ministres peuvent faire partie des commissions qui contrôlent le Gouvernement, ce qui limite leur efficacité. Au Kenya, où les ministres ne peuvent être parlementaires, une procédure a été définie pour les auditionner en commission une fois par semaine.



Pour contrôler efficacement, il faut surmonter plusieurs difficultés. Ainsi, un déficit d'estime aux yeux des citoyens est une contrainte pour le Parlement, car l'absence de confiance sape sa légitimité à accomplir ses tâches fondamentales. C'est pourquoi beaucoup de parlements se dotent, entre autres, de codes de conduite à l'intention de leurs membres, afin d'inspirer plus de confiance aux citoyens.

Les relations avec l'Exécutif peuvent aussi être problématiques. Le Parlement peut avoir des difficultés à obtenir des informations, en temps voulu, du Gouvernement, ou à faire comparaître des ministres devant lui pour qu'ils répondent à des questions. Dans certains parlements c'est l'inverse, notamment dans les petits Etats insulaires en développement où c'est plutôt la présence de ministres en surnombre qui empêcherait le Parlement d'exercer ses pouvoirs de contrôle. Il arrive aussi que l'exécutif ignore les conclusions des commissions parlementaires, ou montre ouvertement sa méfiance quant aux motivations et aux compétences du Parlement en matière de contrôle.

Le manque de temps ou de personnel administratif est un problème récurrent, d'autant que l'examen efficace de questions budgétaires ou politiques complexes nécessite des connaissances et des compétences dont le Parlement ne dispose pas toujours.

Les participants ont rappelé que, trop souvent, il existe un écart entre les pouvoirs de contrôle détenus par le Parlement et leur exercice et leur efficacité dans les faits. Les parlements détiennent souvent des pouvoirs réels, mais ils ne les utilisent pas pleinement. Les questions aux ministres deviennent souvent un théâtre politique plutôt que l'occasion réelle d'un échange fructueux. Les outils de contrôle sont parfois utilisés à d'autres fins, par exemple pour des effets de manche, ou pour empêcher les ministres de remplir leurs fonctions. Cet usage dévoyé des outils de contrôle nuit à la démocratie.

En fin de compte, tout dépend de la vigilance et de la motivation avec lesquelles les parlementaires s'acquittent de leur fonction de contrôle. Encore faut-il un équilibre entre le rôle de représentant et de porte-parole des électeurs et la fonction, collective, de contrôle, dans un souci d'équité et d'efficacité. Les parlementaires sont partagés entre la nécessité de servir leurs électeurs, mais aussi leur parti et l'institution du Parlement. Des participants ont fait remarquer que, pour exercer le contrôle, les parlementaires doivent avoir une certaine indépendance d'esprit et de la volonté politique.

Les participants se sont accordés sur la nécessité d'associer les citoyens, plus étroitement, aux activités de contrôle, reconnaissant que la participation des citoyens restait insuffisante dans la plupart des parlements.

Ils ont donné plusieurs exemples de bonnes pratiques. La Commission de révision des comptes publics du Pakistan a, ainsi, recouvré US\$ 200 millions en enquêtant sur des détournements de fonds. Il arrive très souvent que ces commissions soient présidées par un membre de l'opposition, ce qui les rend plus efficaces.

La Chambre des communes du Royaume-Uni a remédié au problème venant du fait que le président du parti majoritaire choisisse le président des commissions, ce qui les rendait moins critiques vis-à-vis du gouvernement. Désormais, les présidents et les membres des commissions sont élus au scrutin secret parmi la totalité des parlementaires; elles y ont gagné en légitimité et en indépendance. Plusieurs participants ont trouvé des vertus à ce système.

La Commission du respect des engagements (Assurances Committee), chargée de contrôler l'exécution des engagements pris par les ministres en Inde, par le biais d'auditions et de questions, a produit d'excellents résultats. Des systèmes similaires ont été adoptés au Bangladesh et au Kenya.

Partout, on s'efforce d'améliorer l'image du Parlement en le déchargeant des décisions qui touchent aux intérêts des parlementaires. Ainsi, les salaires et les prestations servies aux parlementaires sont fixés au Royaume-Uni par une commission indépendante. Le Kenya a adopté une procédure du même genre. Là aussi, plusieurs participants se sont montrés très intéressés.

La représentante de la Barbade a demandé à l'UIP de définir des normes relatives à un contrôle parlementaire efficace. Plusieurs participants ont soutenu cette proposition, affirmant que bien que chaque Parlement ait son propre système, la mise en place d'un ensemble de normes neutres permettrait à chacun de ces parlements de juger ces performances à l'aune de critères internationaux.