



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

133^{ème} ASSEMBLEE DE L'UIP ET REUNIONS CONNEXES

Genève, 17 - 21.10.2015

Rapport de la réunion-débat intitulée *Des parlements forts pour un contrôle parlementaire efficace*

Mercredi 21 octobre 2015

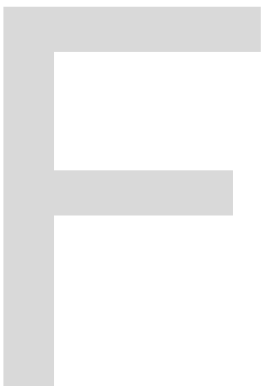
La réunion-débat, organisée conjointement par l'UIP et l'Association des secrétaires généraux de parlements, était dirigée par M. G.-J. Hamilton (Secrétaire général du Sénat, Pays-Bas). Les intervenants étaient M. D. Pkosing Losiaku (membre de l'Assemblée nationale, Kenya), M. A. Pocij (membre du Sénat, Pologne) et M. C. Robert (Greffier du Sénat, Canada).

La session a été consacrée aux capacités institutionnelles des parlements à contrôler l'action des gouvernements. La discussion a permis aux secrétaires généraux et aux parlementaires d'échanger des points de vue. Ces échanges contribueront à l'élaboration du deuxième Rapport parlementaire mondial intitulé *Demander des comptes au gouvernement : réalités et perspectives du contrôle parlementaire*.

Les capacités institutionnelles représentent l'un des facteurs clés qui contribuent à un environnement favorable au contrôle, tout comme les règles formelles, l'accès à l'information et la volonté politique. Dans ses observations liminaires, le Président a noté que ces capacités avaient un aspect aussi bien qualitatif que quantitatif, et couvraient l'aptitude, les connaissances, les compétences et la volonté de s'engager hors des sentiers battus.

En considérant la priorité donnée au contrôle, il est essentiel de garder à l'esprit que chaque parlement est unique, tout comme les régimes démocratiques. La Pologne a noté que le contrôle parlementaire donne la possibilité de surveiller les actions de l'exécutif et d'équilibrer les pouvoirs. Cependant, quel que soit le système, l'efficacité du contrôle parlementaire dépend largement de l'aptitude et de la capacité des parlementaires à l'exercer.

Le contrôle est toujours exercé au nom des électeurs. Au Kenya, la Constitution dispose que le Parlement exerce le pouvoir souverain du peuple. La fonction de contrôle est renforcée par la nette séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le parlement qui rend des comptes au peuple. En raison de cette séparation des pouvoirs, il est inacceptable de laisser l'appartenance à un parti compromettre le contrôle parlementaire. C'est le parlement qui approuve, en définitive, les nominations de ministres et détient l'autorité juridique nécessaire pour sanctionner un ministre qui refuserait de se soumettre à l'examen parlementaire. A Madagascar, le règlement prévoit que le contrôle de l'action gouvernementale, dont sont chargés les parlementaires, est une fonction destinée à protéger la séparation des pouvoirs.



Les capacités de contrôle d'un parlement sont fortement tributaires de la structure et de l'environnement politiques du pays dans leur ensemble. D'après la Pologne, les principes généraux ont une importance capitale. En renforçant les capacités de contrôle de son propre parlement, elle a mis en évidence l'importance capitale de la liberté de la presse, de l'indépendance du ministère public et du corps judiciaire, de l'immunité judiciaire, de l'indépendance de la direction de l'autorité suprême d'audit et de l'efficacité de l'opposition parlementaire, toutes protégées par la loi. Ces principes ont été fermement appuyés par la Zambie.

Le Canada classe les moyens de contrôle en moyens formels (qui donnent lieu à des conséquences politiques pour le gouvernement) ou informels (par exemple, les questions aux ministres qui n'entraînent pas de sanctions politiques directes). Au Canada, les mécanismes formels de contrôle comprennent le débat qui suit le discours du Trône au cours duquel est exposé le programme du gouvernement et le débat budgétaire. S'il se retrouve perdant à l'issue des votes suivant ces débats, le gouvernement tombe. Les motions de censure ont le même effet et sont par conséquent l'une des facettes du pouvoir de contrôle détenu par de nombreux parlementaires.

En Equateur, la Commission de contrôle et de vérification politique est dotée du pouvoir de révoquer le Président qui n'aurait pas respecté son mandat, ce qui entraîne la dissolution du parlement et de nouvelles élections. A Bahreïn, lorsque le parlement refuse par deux fois d'approuver le programme élaboré par le gouvernement pour quatre-cinq ans, le gouvernement est dissout par ordonnance royale.

L'importance des commissions est largement reconnue, notamment en tant que canal de contrôle bipartite. En Inde, la force du système des commissions découle en grande partie du pluralisme politique. Tout comme de nombreuses commissions parlementaires, la Commission du budget et des finances de l'Algérie est multipartite. Madagascar a souligné l'importance du dialogue multipartite en tant que condition préalable à un contrôle efficace.

Les débats budgétaires offrent aux parlements l'une des occasions les plus significatives de demander des comptes au gouvernement. Au Gabon, les activités de chaque ministre sont soumises à l'examen parlementaire au cours du débat budgétaire. Au sein du parlement sri-lankais, le budget, après avoir été contrôlé par le vérificateur général, est examiné par des commissions consultatives avant d'être présenté au parlement. Cependant, ces commissions ne sont pas habilitées à modifier le budget; dans leur cas, même contester les décisions du gouvernement serait politiquement impensable.

Dans de nombreux pays, des agents indépendants, tels que des vérificateurs généraux et des commissaires parlementaires, sont mandatés pour appuyer le contrôle parlementaire dans des domaines tels que la liberté de l'information. Une évolution positive a été remarquée par l'OCDE : la croissance du nombre de bureaux parlementaires du budget en tant que conséquence de la crise financière mondiale. Des bureaux du budget efficaces sont mis en place et fonctionnent sur la base des principes fondamentaux de l'indépendance, de l'impartialité, de la transparence et de l'obligation de rendre compte.

Le contrôle est à bien des égards l'expression des relations de pouvoir entre le parlement et le gouvernement. Le Parlement sénégalais tient une session mensuelle de deux heures intitulée « Questions d'actualité au gouvernement ». Conformément au règlement du Parlement, tous les membres du gouvernement sont tenus d'être présents pour répondre aux questions d'actualité sans avis préalable.

Les gouvernements qui jouissent d'une majorité confortable peuvent rendre le contrôle difficile aux représentants de la minorité. Par exemple en Espagne, le règlement n'a pas été modifié depuis plusieurs décennies. C'est le parti au pouvoir qui décide si les ministres doivent être appelés à répondre aux questions du parlement ou à lui fournir des informations.

Dans certains pays, l'allégeance des fonctionnaires nommés par le gouvernement vis-à-vis de l'exécutif mine le pouvoir et la capacité du parlement d'exercer un contrôle sur les programmes gouvernementaux. La Zambie a souligné qu'il était important que le Président et le Secrétaire général du parlement ne soient pas nommés par le gouvernement. En Zambie, le rôle de la presse et de la société civile a été déterminant pour faire plier le gouvernement face aux protestations de la

population contre le manque d'indépendance des fonctionnaires de l'Etat et, désormais, des réformes sont en cours.

Divers pays ont levé les restrictions au contrôle indépendant de l'action gouvernementale afin de renforcer les institutions démocratiques. Depuis que l'Espagne a réalisé la transition vers la démocratie parlementaire, les instruments de supervision de l'Etat, tels que la police et l'armée, n'ont plus de rôle à jouer au sein du parlement. Ailleurs, différents mécanismes de contrôle visent à repérer les pratiques frauduleuses au sein du gouvernement et à poursuivre les responsables.

La discussion a ensuite visé à déterminer si les administrations parlementaires étaient équipées de moyens adaptés et suffisants pour appuyer l'action de contrôle menée par les parlementaires. Les commissions ne sont efficaces que si elles disposent d'un appui et des capacités nécessaires pour garantir le suivi des réponses gouvernementales, y compris en ce qui concerne la vérification des informations fournies. Au Zimbabwe, des formations spécialisées sont dispensées au personnel parlementaire chargé d'appuyer le travail des commissions. Madagascar a souligné que le renforcement permanent des capacités était une composante indispensable d'un contrôle parlementaire strict.

Au sein du Parlement ougandais, le personnel multidisciplinaire du Service de la recherche est chargé d'assister les commissions en fonction de leur domaine d'expertise. Le Bureau parlementaire du budget contrôle l'exécution du budget et surveille également le programme gouvernemental dans son ensemble pour veiller à ce qu'il soit conforme aux dispositions constitutionnelles.

Madagascar a noté que les parlements devaient être autonomes et administrer eux-mêmes leur budget pour se protéger contre la corruption. Le Kenya a insisté que c'était au parlement, et non à l'exécutif, que revenait la gestion des ressources des commissions. Celles-ci, lorsqu'elles sont dotées de moyens financiers adéquats, renforçaient leurs capacités de contrôle et pouvaient exiger plus de respect de la part du gouvernement. Le Burundi a attiré l'attention sur les difficultés rencontrées par les pays sortant d'un conflit dont les ressources restreintes sont âprement disputées. Ces pays dépendent souvent du soutien financier de leurs partenaires de développement qui peuvent avoir plus d'influence sur les allocations budgétaires que le parlement national.

En Finlande, la création de la Commission permanente d'audit en 2007, chargée de surveiller, entre autres, les finances publiques et la législation, a renforcé le pouvoir du parlement en matière de contrôle de l'action gouvernementale. Aux Pays-Bas, une « journée de reddition des comptes » se tient chaque année le troisième mercredi du mois de mai. A cette occasion, tous les ministres sont tenus de présenter au parlement des rapports qui exposent en détail la gestion de leurs allocations budgétaires décidés deux ans auparavant.

L'accès à l'information n'est pas toujours satisfaisant du point de vue du contrôle parlementaire. En Espagne, il n'existe, pour l'instant, aucune sanction contre le gouvernement si celui-ci fait preuve de lenteur ou refuse de répondre à une demande d'information. D'une manière quelque peu ironique, la population a plus de pouvoir que le parlement lorsqu'il s'agit de demander des comptes au gouvernement grâce à la loi sur le droit d'accéder à l'information.

Le Sri Lanka a noté que les parlementaires, aussi bien ceux de son propre parlement que ceux des autres pays, ont toujours des difficultés à accéder aux informations sensibles détenues par les services du renseignement et l'armée. Au Sri Lanka, le vérificateur général n'est pas indépendant du gouvernement qui le nomme et le parlement peine à obtenir des informations sur les entreprises d'Etat.

Au Zimbabwe, les commissions peuvent se retrouver « désorientées » par l'abondance des informations qu'elles reçoivent de la part du gouvernement. Le cabinet du Secrétaire général appuie les commissions parlementaires en résumant ces informations et en fournissant des modèles, y compris en ce qui concerne le contrôle de la mise en œuvre de politiques et l'analyse des rapports du vérificateur général.

L'opinion publique participe aux activités de contrôle parlementaire. L'Indonésie a noté que les formes de contrôle les plus efficaces étaient certainement celles qui consistaient à maintenir des liens directs entre les parlementaires et leurs électeurs, ainsi que les audiences publiques des commissions. La

retransmission en direct joue un rôle important dans la communication entre le parlement et le public. En Algérie, les réponses du Premier ministre aux questions sur le programme national posées par les parlementaires de tous les partis et des deux chambres sont retransmises en direct.

Le Sri Lanka a noté que, outre les efforts du parlement, la divulgation par des organismes indépendants de bilans négatifs dans la comptabilité nationale, par exemple des dépenses dépassant les limites ou les conditions fixées, serait un moyen de renforcer le contrôle de l'action gouvernementale.