Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.

PNUD

Au service des peuples et des nations

Rapport parlementaire mondial 2017

Le contrôle parlementaire : Le pouvoir du Parlement de demander des comptes au gouvernement

Téléchargez le rapport complet ici : www.ipu.org/controle et www.undp.org/content/undp/fr/home/library

© Union interparlementaire et Programme des Nations Unies pour le développement, 2017

La reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est autorisée à des fins strictement personnelles et non commerciales, à condition que le copyright et la source soient clairement mentionnés, et que le texte soit cité sans aucune modification. Prière d'informer, en pareil cas, l'Union interparlementaire (UIP) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Cette publication a été élaborée conjointement par l'UIP et le PNUD. Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies, du PNUD ou de l'UIP.

Quatrième de couverture : © Adobe Stock/EtiAmmos

Original : anglais.
ISBN 978-92-9142-710-9

Mise en page : Simplecom graphics

Impression : Courand et Associés

Table des matières

Préfaces 8

Introduction 10

Chapitre 1 : Le contrôle parlementaire 13

1.1 La définition du contrôle parlementaire 13

1.2 Les effets d'un contrôle efficace 15

1.3 Le lien entre le contrôle et les autres fonctions essentielles du Parlement 17

1.4 Le lien entre le contrôle parlementaire et les priorités générales de l'action politique 19

1.5 Les aspects politiques du contrôle parlementaire 20

1.6 Les entraves au contrôle 26

1.7 Conclusions 30

Chapitre 2 : Les conditions d'un contrôle parlementaire efficace 31

2.1 Mandat et pouvoirs de contrôle 31

2.2 Les capacités du Parlement 34

2.3 Des participants enthousiastes et engagés 40

2.4 Instaurer une culture du contrôle 42

2.5 L'obligation de rendre compte du Parlement 47

2.6 Conclusions 51

Chapitre 3 : Les outils et les processus du contrôle parlementaire 52

3.1 Les possibilités offertes à l'opposition 52

3.2 Le contrôle au sein des commissions 52

3.3 Le contrôle parlementaire en séance plénière 64

3.4 Le contrôle du budget 70

3.5 Conclusions 77

Chapitre 4 : Les cas particuliers du contrôle parlementaire 78

4.1 Le secteur de la sécurité 78

4.2 Les engagements internationaux en matière de droits de l'homme 80

4.3 Les ODD et le Programme 2030 82

4.4 Conclusions 87

Chapitre 5 : Le réseau de relations entre les institutions chargées du contrôle 88

5.1 Méthodes de contrôle officielles et officieuses 88

5.2 Les institutions de contrôle externes 89

5.3 Développer les relations avec les autres parties prenantes 94

5.4 Les forums parlementaires et autres méthodes de contrôle officieuses 99

5.5 Conclusions 104

Chapitre 6 : Le contrôle du point de vue du parlementaire 105

6.1 Les motifs incitant à s'engager dans le contrôle 105

6.2 Gagner le respect du gouvernement 107

6.3 Cultiver le soutien du public 109

6.4 De bonnes raisons d'agir 111

6.5 Conclusions 113

Conclusion, principales constatations et recommandations 114

Annexes 124

Encadrés

Encadré 1 Une démocratie sans contrôle parlementaire ? 17

Encadré 2 Monter en puissance : le rôle central des parlements dans le processus des ODD 19

Encadré 3 Le contrôle parlementaire dans la démocratie tunisienne en transition 23

Encadré 4 La confiance à l'égard de la démocratie 25

Encadré 5 Renforcer la confiance à l'égard du Parlement en Serbie 26

Encadré 6 Le droit du Parlement de recevoir des informations en Finlande 31

Encadré 7 Les capacités de contrôle en République de Moldova 36

Encadré 8 Les capacités d'analyse de la différenciation sociale des sexes 38

Encadré 9 Ouvrir l'activité du Parlement à la population au Chili 39

Encadré 10 Une initiative multipartite sur les changements climatiques au Maroc 43

Encadré 11 Exemples de réformes parlementaires destinées à renforcer le contrôle 44

Encadré 12 Créer une culture du contrôle au Myanmar 44

Encadré 13 Le Modèle sud-africain de contrôle et de responsabilisation 47

Encadré 14 Questions pour l'auto-évaluation des capacités de contrôle parlementaire 48

Encadré 15 L'action des OCP visant à améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte en Argentine et au Mexique 49

Encadré 16 Cadre de référence pour évaluer les effets du contrôle parlementaire 49

Encadré 17 Le suivi de la loi contre les violences sexistes en Espagne 60

Encadré 18 La Commission d'enquête parlementaire conjointe sur les questions concernant la Commission indépendante des élections et des circonscriptions au Kenya 63

Encadré 19 Les commissions sur les assurances données par le gouvernement au Ghana et en Inde 63

Encadré 20 La séance de questions orales dans l'Assemblée législative des Tonga 67

Encadré 21 Questions et interpellations en Jordanie et au Koweït 68

Encadré 22 Le contrôle parlementaire du budget en Afrique du Sud 72

Encadré 23 Les facteurs d'efficacité au sein des commissions des comptes publics 74

Encadré 24 L'intégrité des données 75

Encadré 25 L'analyse des effets sur l'égalité des sexes dans le projet de budget en Suède 76

Encadré 26 La gouvernance du secteur de la sécurité 78

Encadré 27 La Commission parlementaire norvégienne de contrôle des services de renseignement 78

Encadré 28 Les contraintes imposées aux rapports sur la sécurité et le renseignement au Royaume-Uni 79

Encadré 29 Les neuf organes institués par les traités des droits de l'homme 80

Encadré 30 La participation du Congrès de l'Union du Mexique au processus de l'EPU 81

Encadré 31 L'intégration des ODD dans le Parlement des Fidji 84

Encadré 32 Les enseignements tirés de l'activité parlementaire en faveur des OMD 85

Encadré 33 Questions destinées à évaluer l'engagement du Parlement à l'égard des ODD 86

Encadré 34 Les cibles des ODD concernant directement l'institution parlementaire 86

Encadré 35 Exemples d'activités parlementaires au service des ODD 87

Encadré 36 Interactions officielles et officieuses au sein du réseau d'acteurs du contrôle de l'action gouvernementale 88

Encadré 37 La coopération entre le Parlement et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans les pays de langue portugaise 91

Encadré 38 Les rapports soumis par les INDH au Parlement 92

Encadré 39 La coopération entre les INDH et le Parlement en République de Corée et au Costa Rica 92

Encadré 40 Des pressions multipartites à l'appui de la politique de l'énergie durable au Bangladesh 101

Encadré 41 Cinq angles d'approche pour l'évaluation de l'action gouvernementale 105

Encadré 42 Les principes de base du contrôle parlementaire 114

Figures

Figure 1. Violations des droits de l'homme des parlementaires – 2016 27

Figure 2. Les difficultés nuisant au contrôle selon les parlementaires 28

Figure 3. La coopération du gouvernement au contrôle de l'avis des parlementaires 29

Figure 4. Les sources du mandat de contrôle parlementaire 31

Figure 5. Les pouvoirs constitutionnels ou législatifs en matière de contrôle, tels que perçus par les parlementaires 31

Figure 6. Le point de vue des parlementaires sur les ressources disponibles aux fins du contrôle 35

Figure 7. Le pouvoir de décision concernant le budget du Parlement 35

Figure 8. Le pouvoir de décision en matière de recrutement du personnel parlementaire 36

Figure 9. Les rapports annuels au Parlement 38

Figure 10. Services d'information et de recherche fournis par le Parlement 38

Figure 11. « Le contrôle est l'affaire de tous les parlementaires » 40

Figure 12. « Le contrôle est la prérogative des membres de l'opposition » 41

Figure 13. Le suivi parlementaire des résultats en matière de contrôle 47

Figure 14. Qui désigne les présidents de commissions ? 54

Figure 15. Commissions présidées par des femmes 55

Figure 16. Qui désigne les membres des commissions ? 56

Figure 17. Qui participe aux auditions des commissions ? 59

Figure 18. Le Parlement dispose-t-il d'un système de suivi des recommandations des commissions et des engagements pris ? 61

Figure 19. Nombre de questions écrites posées en 2015 67

Figure 20. Nombre de questions écrites posées en 2015, échantillonnage régional de parlements 68

Figure 21. Nombre de questions écrites posées en 2015 (10 premiers pays) 68

Figure 22. Le gouvernement est-il tenu de répondre aux questions écrites dans un certain délai ? 68

Figure 23. Les possibilités offertes au Parlement d'exercer un contrôle du budget 72

Figure 24. Votre parlement dispose-t-il d'un système de contrôle du respect des obligations internationales contenues dans les traités suivants ? 81

Figure 25. Le rôle du Parlement dans l'ODD 3 : permettre à tous de vivre en bonne santé 84

Figure 26. La collaboration entre le Parlement et l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques 90

Figure 27. Nombre de rapports de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques reçus en 2015 90

Figure 28. Les relations entre le Parlement et l'Institution nationale des droits de l'homme 92

Figure 29. Les relations entre le Parlement et le médiateur 93

Figure 30. Consultez-vous les organisations de la société civile ? 97

Conseils aux parlementaires

Conseils aux parlementaires : intégrer l'égalité hommes-femmes dans les activités de contrôle 21

Conseils aux parlementaires : la participation aux commissions 58

Conseils aux parlementaires : les auditions des commissions 59

Conseils aux parlementaires : formuler et suivre les conclusions d'une commission 62

Conseils aux parlementaires : les débats 66

Conseils aux parlementaires : les questions 69

Conseils aux parlementaires : le contrôle du budget 71

Conseils aux parlementaires : le contrôle des normes internationales relatives aux droits de l'homme 83

Conseils aux parlementaires : encourager la participation citoyenne 96

Conseils aux parlementaires : utiliser les réseaux sociaux aux fins du contrôle parlementaire 99

Conseils aux parlementaires : les forums interpartis de femmes parlementaires 102

Préfaces

Union interparlementaire

Le contrôle parlementaire est l'une des trois fonctions essentielles des parlements. Il concerne la manière dont les parlements mettent en demeure les gouvernements, au nom de la population, de rendre compte de leur action. Il représente une composante vitale du système de poids et contrepoids qui garantit que nul, dans une démocratie, ne puisse exercer un pouvoir absolu.

Ce deuxième rapport parlementaire mondial, publié conjointement par l'UIP et le PNUD, présente un travail de recherche et d'analyse approfondi de la situation actuelle du contrôle parlementaire ainsi que des moyens de le renforcer à une époque où la démocratie, en tant que mode de gouvernement, et le Parlement, en tant qu'institution démocratique essentielle, sont parfois remis en question. Il représente le dernier en date d'une série de travaux de l'UIP qui contribuent à définir des normes internationales à l'intention des parlements démocratiques. Plus de 150 parlements ont contribué à cet ouvrage, soulignant ainsi l'importance qu'ils attachent à leur fonction de contrôle.

Comme le montre ce rapport, le contrôle parlementaire peut se révéler difficile dans la pratique. Des facteurs politiques, mais aussi l'accès à l'information, les moyens humains et financiers, sans oublier la diversité des motifs qui animent les parlementaires, combinent leurs effets pour créer un cadre plus ou moins favorable au contrôle et à l'obligation de rendre compte. Et pourtant, comme l'illustrent de nombreux exemples de ce rapport, les parlements et les parlementaires, à titre individuel, relèvent le défi. Ils reconnaissent chaque jour davantage que le contrôle parlementaire est important pour atteindre des objectifs personnels et pour procurer des avantages collectifs à la société.

Le rapport formule une série de recommandations destinées aux assemblées législatives et aux parlementaires pour renforcer le contrôle parlementaire ; elles sont pertinentes tant pour les partis politiques au pouvoir que pour ceux qui sont dans l'opposition, ainsi que pour les organisations de la société civile. J'appelle l'ensemble des parties prenantes à étudier attentivement les recommandations qu'il contient et à prendre les mesures qui s'imposent dans leur contexte propre. L'UIP continuera à remplir son rôle par son travail avec les parlements et avec ses partenaires en matière de définition de normes et de renforcement des capacités.

Par une heureuse coïncidence, ce rapport paraît à l'occasion du vingtième anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle sur la démocratie par les Parlements membres de l'UIP, en 1997. La Déclaration formule les principes et les éléments essentiels de la démocratie, à la fois en tant qu'idéal et en tant que mode de gouvernement. Depuis cette date, tous nos efforts ont été guidés par une simple question : que pouvons-nous faire pour contribuer à mettre ces principes en pratique afin que chacun puisse réellement participer aux décisions qui le concernent ?

Toute personne qui croit en la démocratie doit se joindre aux efforts entrepris pour instaurer une culture du contrôle et de l'obligation de rendre compte. Un contrôle parlementaire efficace renforce la pertinence du Parlement dans le monde actuel ainsi que sa contribution générale au bien-être de la population. En renforçant le système de contrôle, le Parlement se consolide en tant qu'institution et conforte ainsi sa légitimité.

Martin Chungong
Secrétaire général
Union interparlementaire

Programme des Nations Unies pour le développement

En septembre 2015, les dirigeants du monde entier, réunis au siège de l'Organisation des Nations Unies à New York, adoptaient le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les Objectifs de développement durable (ODD). Le Programme reconnaît « le rôle essentiel que jouent les parlements nationaux du fait de leurs fonctions législatives et budgétaires et du contrôle qu'ils exercent sur l'application effective » des ODD.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est l'organisation qui réalise le plus grand nombre de programmes de renforcement des parlements ; il aide des assemblées législatives, dans le monde entier, à renforcer leurs capacités pour contribuer à atteindre les objectifs fixés par le Programme 2030 et apporter ainsi leur pierre à la création de sociétés pacifiques et inclusives pour le développement durable. L'Union interparlementaire (UIP), l'organisation mondiale des parlementaires, a été un partenaire essentiel dans cette activité.

En 2012, le PNUD et l'Union interparlementaire (UIP) ont uni leurs efforts pour publier le premier rapport parlementaire mondial consacré à l'évolution de la représentation parlementaire. Cette année, nos deux organisations présentent le deuxième rapport parlementaire mondial, qui étudie la question du contrôle parlementaire et du pouvoir des parlements de demander des comptes au gouvernement. Le PNUD est heureux d'avoir pu, pour ces deux rapports, apporter des ressources, des compétences et des enseignements tirés de programmes de soutien aux parlements réalisés à travers son réseau mondial de bureaux de pays. Il a aussi pu compter sur les ressources de ses centres d'élaboration globale des politiques, de ses centres et bureaux régionaux, et de son bureau des politiques au siège.

Le contrôle de l'exécutif est une fonction centrale des parlements. Elle est essentielle pour bâtir des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous, conformément à l'ODD 16 (paix, justice et institutions efficaces). La fonction de contrôle des parlements est cruciale pour garantir que la population bénéficie de services essentiels, et elle est, de ce fait, critique pour renforcer l'obligation de rendre compte. Le Parlement, à travers son mandat de représentation, est l'entité appropriée pour effectuer ce contrôle.

Le PNUD remercie chaleureusement ses partenaires de développement pour le soutien généreux qu'ils lui ont apporté afin de bâtir et de soutenir les infrastructures nécessaires pour produire ce rapport en coopération avec l'UIP, ainsi que d'autres outils essentiels de connaissance de portée mondiale. Ce rapport n'aurait pas davantage été possible sans l'engagement de parlementaires et du personnel du PNUD dans le monde entier qui œuvrent au service du développement humain durable, y compris par l'amélioration de la gouvernance.

Je ne doute pas que ce rapport apportera une contribution notable au développement humain durable, dans l'esprit du Programme 2030, et je forme le vœu que les parlements du monde entier accordent la plus grande attention aux conclusions et aux recommandations qu'il contient.

Achim Steiner
Administrateur
Programme des Nations Unies pour le développement

Introduction

Ce deuxième *Rapport parlementaire mondial* est consacré au rôle de contrôle dévolu au Parlement à l'égard du pouvoir exécutif, et à la prérogative du Parlement d'exiger du gouvernement qu'il rende compte de ses actes et de ses décisions.

Cette tâche de contrôle est moins bien comprise, en tant que domaine d'activité spécifique, que les autres tâches fondamentales du Parlement que sont l'activité législative et la représentation. Elle revêt pourtant une importance cruciale et mérite davantage d'attention de la part des parlements, des gouvernements, des citoyens et de la communauté internationale.

Le contrôle parlementaire améliore la qualité de la gestion des affaires publiques. Il contribue aussi à éviter tout abus de pouvoir de la part de l'exécutif et concourt ainsi à renforcer la démocratie. À l'échelle globale, le contrôle parlementaire doit soutenir les progrès des pays vers les objectifs formulés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Le moment est donc opportun pour traiter d'une composante de plus en plus importante de l'activité parlementaire en appliquant une approche systématique et fondée sur des données issues de travaux de recherche. Les analyses, les conclusions et les recommandations contenues dans ce rapport reposent sur un travail de recherche approfondi auquel ont été associés des parlements, des parlementaires, des praticiens du développement parlementaire et de nombreuses organisations et personnes de toutes les régions du monde. Il est donc ancré dans la pratique et dans l'expérience parlementaires.

Le présent rapport — qui se fonde sur des données recueillies par questionnaire auprès de 103 chambres parlementaires dans 85 pays, sur une enquête concernant la perception du suivi auprès de plus de 350 parlementaires de 128 parlements, sur des études de cas nationales et sur des entretiens avec plus de 80 parlementaires du monde entier — décrit la manière dont le contrôle se déroule réellement dans les parlements. Il analyse les facteurs qui favorisent ou qui entravent le contrôle et propose diverses manières d'accroître l'efficacité du contrôle parlementaire, afin de renforcer les parlements et d'améliorer la gouvernance.

L'Union interparlementaire (UIP) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) souhaitent que ce rapport soit pratique et utile. C'est pourquoi il comporte de nombreux exemples de la manière dont les parlements et les parlementaires conduisent leur activité de contrôle dans leur pays, ainsi que des conseils aux parlementaires sur les manières d'envisager le contrôle. Nous formons le vœu que ce rapport inspire de nouvelles mesures destinées à renforcer le rôle de contrôle du Parlement. L'évolution positive des parlements dépend dans une large mesure de ce que peut apporter le contrôle parlementaire aux populations qu'ils servent.

Structure du rapport

Le *chapitre premier* pose le cadre général en définissant le contrôle parlementaire et en présentant quelques-uns des principaux outils de contrôle dont disposent les parlements et les parlementaires. Il analyse ensuite la relation entre le contrôle et les fonctions représentative, législative, financière et autres du Parlement, ainsi que la nature politique du contrôle. Les obstacles qui rendent difficile le contrôle sont décrits par des citations des parlementaires; l'analyse de ces obstacles et la manière de les surmonter forme la charpente de ce rapport.

Le *deuxième chapitre* est consacré aux fondements d'un contrôle efficace. Le facteur clé est un fort mandat parlementaire qui garantit que le contrôle est fermement ancré dans les structures fondamentales de l'État, de la Constitution, des lois et du règlement interne du Parlement lui-même. Les rôles des participants parlementaires au contrôle — Président du Parlement, opposition, parlementaires individuels — doivent être clairs tant pour eux que pour les principaux acteurs externes, c'est-à-dire le gouvernement, la société civile et les médias. La coopération du gouvernement est cruciale pour que le contrôle fonctionne. Le Parlement doit disposer de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de sa tâche de contrôle, et il doit disposer de ces ressources en toute indépendance par rapport au gouvernement. Étant donné l'importance du contrôle, il est juste que le Parlement puisse imposer des sanctions pour faire en sorte que les autorités publiques assument leurs responsabilités.

Le *troisième chapitre* décrit la pratique du contrôle telle que la décrivent les parlements et les parlementaires. Cette pratique se déroule, au sein du Parlement, principalement à travers le travail des commissions ainsi que par des activités en séance plénière, mais l'espace donné au contrôle au sein du Parlement ainsi que les possibilités offertes à l'opposition d'y participer de manière significative sont des conditions préalables importantes qui concernent les deux aspects. Le travail en *commission* tient une grande place dans le travail des parlementaires et se déroule dans un large éventail de domaines sectoriels et transversaux dans lesquels le gouvernement est actif. La composition, les prérogatives et les ressources nécessaires et mises à la disposition des commissions pour qu'elles mènent à bien leur activité avec succès sont abordées, ainsi que la relation entre le travail des commissions et le Parlement lui-même. En ce qui concerne les *séances plénières,* le contrôle est effectué au moyen d'une série de procédures parmi lesquelles les motions, les questions, les interpellations et le contrôle financier, y compris du budget annuel. L'examen du budget du gouvernement représente une priorité cruciale pour les parlements, et le chapitre évoque la possibilité pour le Parlement d'intervenir à diverses étapes — formulation, examen et amendement, puis mise en œuvre. Le contrôle parlementaire peut apporter des améliorations qualitatives en matière budgétaire, comme la prise en considération de l'égalité hommes-femmes, et le Parlement a aussi une responsabilité importante, qui est de

garantir que les données essentielles qui sous-tendent les postulats du budget gouvernemental sont correctes.

Le *quatrième chapitre* analyse les processus de contrôle parlementaire dans trois domaines particulièrement importants : le contrôle du secteur de la sécurité, qui présente des difficultés spécifiques en termes d'accès aux informations concernant la sécurité nationale ; le contrôle des engagements pris par les États aux termes du droit international relatif aux droits de l'homme; et le contrôle des efforts nationaux visant à atteindre les Objectifs de développement durable fixés par les Nations Unies.

Le *cinquième chapitre* décrit les divers modes de fonctionnement des parlements dans un cadre plus large, y compris leurs relations avec d'autres organismes de contrôle tels que les institutions nationales de contrôle des finances publiques, les institutions de défense des droits de l'homme et les médiateurs. Pour s'acquitter efficacement de sa fonction de contrôle, le Parlement doit souvent communiquer les propositions du gouvernement à des cercles plus larges, ce qui confère une importance primordiale à la nature des relations du Parlement avec une série d'acteurs extérieurs. Le Parlement a besoin des idées et des compétences de tels organes externes pour compléter et enrichir ses propres activités et conclusions en matière de contrôle.

Les mécanismes internes ont aussi leur importance. Les groupes — monopartites ou pluripartites —, tels que les forums de femmes parlementaires, sont invoqués à titre de mécanismes qui peuvent contribuer à l'objectif ultime qui est de créer une culture parlementaire constructive dans l'activité de contrôle. Les parlementaires dépendent aussi de leurs propres initiatives pour recueillir des informations auprès de sources pertinentes — y compris des sources gouvernementales —, en particulier quand le Parlement lui-même manque de moyens. Ils peuvent aussi envisager de recourir aux médias pour susciter un débat public sur certaines questions. Lorsque les procédures officielles du Parlement ne permettent pas un contrôle approprié, les parlementaires peuvent prendre eux-mêmes l'initiative de concevoir des procédures parallèles pour atteindre leur objectif.

Le *sixième chapitre* est axé sur les parlementaires (le chapitre leur est même directement adressé) en abordant les nombreux motifs qui peuvent amener les parlementaires à se livrer à des activités de contrôle : il peut s'agir d'aider leurs électeurs, ou de promouvoir leurs objectifs politiques, ou encore de motifs plus personnels de développement et d'avancement professionnels. Des critères d'évaluation de l'action du gouvernement sont proposés à l'intention des parlementaires, et les pouvoirs du Parlement lui permettant d'avoir une influence sur le gouvernement dans le contexte du contrôle, y compris en imposant des sanctions, sont recensés et analysés. Le chapitre souligne l'importance d'une relation directe entre le Parlement et le public pour démultiplier les moyens d'action en vue d'un contrôle efficace, ainsi que la nécessité d'un comportement éthique et d'une réputation irréprochable des parlementaires pour garantir l'acceptation par le grand public des résultats du contrôle. Le rapport appelle l'attention sur la manière dont sont communiquées les recommandations et les conclusions des enquêtes réalisées aux fins du contrôle parlementaire. Enfin, le chapitre se clôt sur un scénario de changement qui recense les divers motifs incitant les parlementaires à mener une activité de contrôle, tout en formulant un ensemble de principes directeurs pour aider les parlementaires à relever le défi du contrôle.

Conclusions principales

La conclusion du rapport résume les principes fondamentaux du contrôle parlementaire. Le premier principe, dont découlent tous les autres, est qu'un contrôle parlementaire efficace est un processus rigoureux, constructif et basé sur des faits probants, conçu pour améliorer tous les aspects de la société et de la gouvernance nationale.

Les conclusions essentielles du rapport peuvent être résumées comme suit :

- Le contrôle parlementaire demeure — et demeurera — une activité politique. L'espace politique nécessaire au contrôle parlementaire n'existe pas partout. Il est absolument essentiel que l'opposition ou les partis minoritaires puissent participer pleinement au contrôle de l'action du gouvernement.
- Pour de nombreux parlements, un système de contrôle efficace demeure à ce jour une aspiration. Un suivi efficace exige l'association d'un mandat solide, de ressources parlementaires suffisantes et de participants déterminés et engagés. Selon les parlementaires, la difficulté principale qui nuit à l'efficacité du contrôle est le manque de moyens.
- Les parlementaires expriment leur engagement en faveur du contrôle et considèrent qu'il s'agit d'un volet essentiel de leur travail. Dans la pratique, cependant, des problèmes de priorités et de capacités limitent souvent leur action. Pour être efficace, le contrôle exige bien davantage que des règles et des systèmes : des acteurs dynamiques et déterminés, prêts à accorder un degré de priorité et d'engagement aux activités de contrôle sur le long terme. Ce rapport insiste sur le fait que les activités de contrôle sont essentielles pour aider les parlementaires à servir leurs électeurs, à atteindre leurs objectifs politiques et à progresser dans leur carrière politique.
- Le contrôle parlementaire est un indicateur de la pertinence du Parlement au XXIe siècle. Le contrôle parlementaire contribue à atteindre de nombreux résultats auxquels les citoyens accordent une haute importance, comme la probité de la vie publique, la répartition équitable des ressources nationales, l'optimisation des ressources dans la dépense publique, l'égalité des sexes et des possibilités équitables de développement humain. En exigeant de l'exécutif qu'il rende compte de son action, en identifiant les problèmes et en proposant des mesures correctives dans la législation, les allocations budgétaires, la politique et l'administration, le Parlement rend un service vital à la société.
- Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 englobe un ensemble d'objectifs importants pour tous les pays. Il représente à la fois un défi lancé aux parlements et une chance à saisir pour qu'ils développent leur rôle, en collaboration avec les gouvernements, afin d'améliorer le bien-être de l'ensemble de la population.

Le rapport se conclut par une série de recommandations de mesures concrètes que doivent prendre les parlements, les partis politiques et les parlementaires à titre individuel pour renforcer le contrôle parlementaire. Ces recommandations sont aussi extrêmement pertinentes pour le pouvoir exécutif, pour la société civile et pour les autres acteurs parties prenantes à un contrôle efficace de l'action gouvernementale.

Recommandations pour le changement

Faire du contrôle parlementaire une priorité essentielle pour le Parlement

1. Afficher l'engagement du Parlement à l'égard de sa fonction de contrôle
2. Réunir l'ensemble des parties prenantes afin de définir un processus de contrôle constructif et de susciter un engagement en sa faveur
3. Évaluer les forces et les faiblesses du Parlement concernant sa fonction de contrôle
4. S'engager à réexaminer régulièrement la manière dont le Parlement s'acquitte de sa tâche de contrôle et à présenter des rapports périodiques à ce sujet

Renforcer le mandat et les capacités de contrôle

5. Veiller à ce que les pouvoirs officiels de contrôle du gouvernement soient clairement définis dans la législation et dans les règles parlementaires
6. Garantir que le Parlement bénéficie d'une autonomie financière et administrative et de son propre personnel professionnel spécialisé
7. Prévoir du temps consacré au contrôle parlementaire en séance plénière
8. Veiller à ce que les règles et les pratiques des commissions appuient le contrôle
9. S'assurer que le mandat, les procédures et les capacités soient bien définis pour le contrôle du budget
10. Intégrer l'égalité hommes-femmes et les droits de l'homme dans toutes les activités de contrôle
11. Développer des capacités de recherche spécifiques à l'appui du contrôle
12. Renforcer les compétences en matière de contrôle et réduire l'impact du renouvellement électoral
13. Solliciter une aide extérieure

Associer des partenaires aux activités de contrôle

14. Reconnaître qu'un contrôle parlementaire efficace exige les efforts conjoints des parlementaires, de la société civile et d'autres institutions de contrôle avec l'appui de la population
15. Recueillir en commission des informations d'un vaste éventail de sources
16. Renforcer les relations avec les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les autres institutions de contrôle

Faire bon usage des prérogatives de contrôle du Parlement

17. Assurer la cohérence de l'activité de contrôle en gardant une trace des démarches effectuées
18. Réfléchir aux moyens d'amener le gouvernement à se conformer aux exigences du contrôle

Renforcer l'appui de la population au contrôle parlementaire

19. Adopter des règles et des pratiques déontologiques consolidant la légitimité parlementaire
20. Formuler des stratégies de communication pour faire connaître l'activité de contrôle parlementaire
21. Réfléchir à la meilleure manière de recourir aux médias dans les activités de contrôle
22. Rendre publics les documents parlementaires
23. Positionner le Parlement comme une institution de premier rang à l'égard des Objectifs de développement durable

Saisir les occasions qui s'offrent aux parlementaires pour améliorer le cadre du contrôle

24. Mieux exploiter les possibilités existantes
25. Saisir les occasions qui s'offrent
26. Former des coalitions favorables aux réformes ou y participer
27. Participer à des groupes de travail parallèles et multipartites
28. Élire et soutenir des dirigeants parlementaires favorables au contrôle

Chapitre 1 : Le contrôle parlementaire

Le contrôle de l'action gouvernementale — le fait d'exiger du pouvoir exécutif qu'il rende compte de son action — constitue l'une des trois fonctions essentielles du Parlement, avec l'adoption des lois (et notamment du budget annuel) et la représentation de l'électorat. Ces fonctions fondamentales sont indissociables. Le Parlement et le gouvernement ont des prérogatives différentes, mais le contrôle parlementaire est une caractéristique essentielle du système de poids et contrepoids dans une démocratie.

Le contrôle parlementaire a pour principaux objectifs de promouvoir les libertés et le bien-être de la population et d'améliorer la gouvernance. Les processus de contrôle évaluent les conséquences sur la société des mesures prises par le gouvernement, contribuent à faire en sorte que des ressources suffisantes soient allouées pour réaliser les programmes du gouvernement, identifient les effets indésirables ou négatifs des politiques du gouvernement et de ses actions et vérifient le respect des engagements pris à l'échelle nationale et internationale.

Pour atteindre ces objectifs exigeants, les parlements modernes doivent (et s'efforcent souvent) se transformer en institutions de plus en plus représentatives, transparentes, accessibles, responsables devant les électeurs et efficaces[1], et devenir des lieux où les points de vue d'un large éventail de parties prenantes sont non seulement bienvenus, mais considérés comme essentiels.

Avec l'évolution constante des parlements et de leurs fonctions fondamentales, le contrôle de l'action gouvernementale permet aux parlements de démontrer leur pertinence au regard de la vivacité de la politique nationale et de la gestion des affaires publiques. Le contrôle permet aux parlements d'accroître grandement leur capacité de contribuer à un progrès social et économique durable.

Tous les parlements ont un certain pouvoir de demander des comptes au gouvernement. La manière dont ils effectuent le contrôle, les outils et les procédures qu'ils choisissent de mettre en œuvre et la portée de leur évaluation varient considérablement. Toutefois, les pays n'exercent pas tous un contrôle rigoureux, constructif et fondé sur des données factuelles. Dans certains contextes, l'espace politique nécessaire au contrôle peut tout bonnement faire défaut. Certains parlements ont la volonté d'exercer un contrôle plus étendu et plus rigoureux, mais ne disposent pas des moyens humains et financiers pour y parvenir. Dans certains cas, le contrôle peut être limité à quelques questions et à des échanges occasionnels, ou se résumer à un instrument polémique utilisé à des fins purement partisanes.

Il n'en demeure pas moins que le contrôle parlementaire prend toujours plus de relief dans l'activité des parlements et qu'il renforce leur pertinence dans le monde actuel.

1 Beetham (2006), p. 10-11.

1.1 La définition du contrôle parlementaire

Le Parlement est investi d'une une fonction *constitutionnelle* de contrôle qui n'a pas d'équivalent. L'institution parlementaire est l'unique acteur doté d'un mandat politique émanant du peuple qui lui impose de contrôler la gestion de l'État par le gouvernement.

Le contrôle parlementaire représente le moyen par lequel le Parlement et les parlementaires, au nom de la population, amènent le gouvernement à rendre compte de son action entre deux élections. L'obligation de rendre compte représente le « processus inverse »[2] par lequel l'organe contrôlé rend compte de ses choix, de ses actes et de ses décisions[3]. Le contrôle et l'obligation de rendre compte sont des dimensions cruciales des mandats démocratiques complémentaires du gouvernement et du Parlement.

Les rôles distincts et séparés du Parlement et du gouvernement doivent être bien compris. Les gouvernements fournissent des services aux citoyens ; les parlements amènent les gouvernements à répondre de leurs actes en les interpellant et en demandant des explications sur leurs actions et leurs politiques, ainsi qu'en formulant des recommandations de changement.

Le contrôle et l'obligation de rendre compte englobent trois obligations essentielles et indissociables, à savoir :

- l'obligation des autorités publiques — et en premier lieu du gouvernement — de fournir des informations sur leurs décisions et sur leurs actes, et de les justifier devant le Parlement et la population ;
- l'obligation du Parlement d'examiner les décisions et les actes du gouvernement — et d'autres autorités publique — et de formuler des recommandations constructives et appropriées ;
- l'obligation des organismes tenus de rendre compte de leur action de répondre comme il se doit aux conclusions du Parlement sur les questions examinées.

Le contrôle parlementaire est la résultante d'un large éventail d'intérêts. On ne peut parler du « contrôle du Parlement sur l'exécutif » comme si le Parlement était un organisme simple et monolithique. Le contrôle est aussi affecté par les rivalités entre partis et parlementaires individuels ainsi que par la manière dont il est perçu par l'opinion publique et la réaction de celle-ci[4].

Les pouvoirs de contrôle

Dans le contexte parlementaire, le mot « pouvoir » peut revêtir de nombreux sens différents : le pouvoir est d'abord

2 Kinyondo, Pelizzo et Umar (2015).

3 La définition du contrôle parlementaire donne lieu à débat depuis longtemps et il en existe de nombreuses définitions. Voir, par exemple, Rockman (1985).

4 Beetham (2006), p. 137.

une capacité, c'est-à-dire le fait d'avoir le mandat légal et les ressources — financières, humaines et organisationnelles — pertinentes pour réaliser les tâches nécessaires. Le pouvoir est ensuite une autonomie : le fait d'avoir une indépendance suffisante par rapport au gouvernement pour pouvoir le contrôler efficacement en préservant les poids et contrepoids prévus par la Constitution.

Les questions relatives à l'équilibre des pouvoirs sont, de toute évidence, particulièrement pertinentes dans ce contexte. Il ne s'agit pas uniquement des pouvoirs relatifs du Parlement et du gouvernement, mais aussi de l'équilibre du pouvoir entre les partis politiques comme au sein de ceux-ci. De fait, c'est souvent la configuration des pouvoirs des divers partis qui détermine la relation entre le Parlement et le gouvernement.

L'extrait suivant du guide publié en 2006 par l'UIP, *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle*[5], n'a rien perdu de sa pertinence :

> « Bien sûr, les parlements doivent trouver le bon équilibre entre la coopération avec l'exécutif élu et le contrôle de celui-ci ; l'obstructionnisme pur et simple va rarement dans le sens de l'intérêt général. Mais le principal danger dans notre monde d'aujourd'hui est celui d'une domination indue de l'exécutif, soit parce que les parlements n'ont pas les capacités nécessaires, soit parce qu'ils ne veulent pas exercer les pouvoirs dont ils disposent. »

Les outils et les procédures du contrôle parlementaire

Les structures politiques et les procédures des parlements reflètent et promeuvent l'objectif central qui consiste à demander au gouvernement de rendre compte de son action. Le contrôle est effectué au moyen de procédures telles que les questions orales et écrites adressées aux ministres, l'examen de questions politiques et financières (y compris l'examen du budget) en commission, la formulation de recommandations de changement, l'examen des requêtes des citoyens, et l'évaluation des effets concrets produits par les lois adoptées. Ces instruments fondamentaux du contrôle sont abordés en détail au chapitre 3 ; des exemples de leur utilisation sont cités tout au long du présent rapport.

Le rôle de contrôle des parlementaires

Les parlements se composent d'individus, et un contrôle parlementaire efficace dépend de l'usage constructif que ces membres font des outils de vérification qui sont à leur disposition.

L'engagement de mener une action de contrôle constructive contribue au mandat constitutionnel de représenter les intérêts de la société dans toute sa diversité. Il fait partie du « contrat de confiance » entre les parlementaires et les citoyens. La responsabilité du contrôle incombe donc à tous les membres du Parlement, qu'ils appartiennent ou non au parti politique qui détient le pouvoir.

Un parlementaire efficace n'a de cesse d'interpeller et de questionner les membres de l'exécutif et d'autres interlocuteurs. Pour reprendre la formule si éloquente d'une responsable politique :

> « Un parlementaire qui n'est pas curieux est un curieux parlementaire. »
>
> *Michèle André, sénatrice, France*

Le champ du contrôle parlementaire

On peut définir le contrôle parlementaire comme « l'activité englobant l'analyse, le suivi et le contrôle de l'action du gouvernement et des organismes publics, y compris la mise en œuvre des politiques, de la législation et des budgets[6]. » En d'autres termes, ce ne sont pas seulement les politiques, les programmes et les dépenses des ministères qui sont l'objet légitime du contrôle parlementaire, mais aussi ceux d'autres organismes responsables des services offerts quotidiennement à la population. En outre, il est fréquent, dans certains pays, que le travail d'enquête réalisé par une commission parlementaire exige de recueillir des éléments probants auprès de la société civile, de milieux universitaires, d'une gamme d'organismes privés et d'autres acteurs encore. Comme le contrôle parlementaire s'intéresse de plus en plus aux répercussions de la législation sur la société, son champ d'action légitime s'étend à l'ensemble de la société. Aucun secteur ne devrait être exclu du contrôle exercé par le Parlement, lequel devrait exercer son activité de contrôle en tout temps, y compris durant des situations d'urgence.

Les autres acteurs du contrôle

Le Parlement n'est pas la seule institution qui s'intéresse à l'action du gouvernement. Les parlements agissent dans un contexte peuplé de nombreux autres organismes aux intérêts et aux capacités extrêmement divers. Un grand nombre d'entre eux disposent du type de ressources dont ont besoin les parlements pour réaliser un contrôle efficace. Les parlements ont donc tout intérêt à nouer des relations constructives avec les autres acteurs dans ce domaine.

L'une des difficultés, pour le Parlement, consiste à combiner ce rôle avec celui des autres institutions de contrôle. On peut parfois avoir l'impression d'une sorte de rivalité entre le Parlement et une série d'organismes — médiateurs, commissaires, organes de régulation et de vérification financière — souvent plus spécialisés, ou limités à un secteur d'activité, indépendants ou presque indépendants, dont le mandat recoupe souvent la plupart des domaines de responsabilité du Parlement. Le Parlement est en outre aux prises avec une grande variété de commentateurs indépendants et privés, sans oublier les autres protagonistes que sont la société civile et les médias. Les relations avec ces acteurs extérieurs et leur influence sur les activités de contrôle exercées par le Parlement sont examinées plus en détail au chapitre 5.

5 Beetham (2006), p. 123.

6 Yamamoto (2007), p. 9.

En résumé : la définition du contrôle parlementaire

Le contrôle et l'obligation de rendre compte supposent certaines obligations réciproques entre le Parlement (l'entité qui contrôle) et le gouvernement (l'entité contrôlée). Pour demander des comptes au gouvernement, le Parlement doit avoir un mandat légal de contrôle, ainsi que la capacité et l'indépendance nécessaires pour exercer ce mandat. Le contrôle parlementaire est une responsabilité fondamentale de tous les membres du Parlement. Ils ne l'assument toutefois pas seuls : le Parlement est un acteur du contrôle parmi bien d'autres au sein de la société (même s'il est investi d'un rôle constitutionnel qui n'a pas d'équivalent). Un contrôle efficace exige une collaboration étroite entre le Parlement et ces autres organismes, qui comprennent les institutions de contrôle des finances publiques, les institutions nationales des droits de l'homme et les médiateurs, ainsi que les organisations de la société civile.

1.2 Les effets d'un contrôle efficace

Pourquoi, dans ces conditions, faut-il s'efforcer d'instaurer un contrôle efficace ? Étant donné la multiplicité des conditions préalables et des exigences requises, quels sont les avantages qu'apporte un contrôle parlementaire efficace ? Et comment communiquer à la population et à d'autres parties prenantes l'impact positif du contrôle ?

L'absence de contrôle efficace peut entraîner deux conséquences problématiques : l'État peut devenir trop fort, ou, à l'inverse, trop faible. Les ouvrages sur le thème de l'État fort sont divers[7], mais, pour l'essentiel, ils décrivent les États trop forts comme manquant de contre-pouvoirs. Les décisions y sont prises de manière autoritaire, sans aucune consultation de l'opinion, et elles sont « répressives ». Dans les États trop faibles, les institutions ne parviennent pas à bâtir un consensus politique et elles sont vulnérables à des formes diverses de recherche de profit personnel à travers lesquelles des élites corrompues favorisent leurs propres intérêts privés contre l'intérêt public. Les deux types de gestion se caractérisent par une profonde fracture entre les élites et la population et par un processus décisionnel de mauvaise qualité.

Un contrôle efficace, en revanche, entraîne deux résultats positifs : l'amélioration des procédures et l'amélioration des politiques. Il existe un lien direct entre contrôle efficace et processus démocratique : un contrôle efficace associe un plus grand nombre de personnes au processus de décision de manière à ce que les décisions prises reflètent mieux les intérêts de l'ensemble de la société ; il améliore l'exercice public de la responsabilité et de la transparence et réduit la corruption ; il renforce la légitimité du Parlement en tant qu'institution réactive, inclusive et représentative. Il existe par ailleurs une relation étroite entre un contrôle efficace et le développement économique et humain : la formulation des politiques et des lois s'en trouve renforcée et la gouvernance devient plus effective grâce au travail de révision et d'amendement.

Des parlementaires ont été priés d'exprimer leur point de vue sur une gamme d'indicateurs permettant de mesurer les améliorations du processus démocratique et des résultats politiques découlant du contrôle. Ces éléments sont présentés ci-après.

L'amélioration du processus démocratique

L'amélioration du processus démocratique qui résulte d'un contrôle efficace peut se mesurer, par exemple, sur la base des facteurs suivants :

- les recommandations émanant des commissions ou d'autres organes parlementaires sont évaluées pour leurs qualités intrinsèques et acceptées ou rejetées par le gouvernement sur la base de réponses rationnelles et formulées publiquement ;
- les parlements disposent d'informations de meilleure qualité pour nourrir les débats parlementaires et pour poursuivre leur étude des questions de politique et de législation ;
- la corruption et la mauvaise gestion sont en recul parmi les agents publics ;
- des mesures disciplinaires sont prises à l'encontre des parlementaires qui ont enfreint les codes de conduite ou les normes ministérielles ;
- l'image du Parlement dans l'opinion s'améliore.

Le contrôle a encouragé les gouvernements à faire preuve d'une transparence accrue.

> « Ce qui est intéressant, c'est que, par exemple, dans la publication [sur le contrôle], on trouve non seulement le rapport rédigé par la Commission politique, mais aussi, dans bien des cas — presque toujours —, des rapports scientifiques et des rapports émanant d'organismes spécialisés. La publication contient à la fois les conclusions politiques et l'analyse de base. »
>
> *Stéphane Rossini, membre du Conseil national, Suisse*

Le contrôle a aussi permis de faire en sorte que les politiques et les programmes du gouvernement soient examinés afin d'être améliorés. En Autriche, un processus amélioré a renforcé le contrôle de l'égalité entre hommes et femmes.

> « Au cours des cinq dernières années, chaque ministre a dû présenter un rapport annuel sur la loi et sur la manière dont son application avait influé sur la condition des femmes. Lorsque les ministres discuteront de leur prochain budget avec le ministère des Finances, ils devront amener ce rapport et démontrer ce qu'ils ont fait pour améliorer la condition des femmes. C'est ce que nous appelons notre politique de l'égalité des sexes. »
>
> *Reinhold Lopatka, membre du Conseil national, Autriche*

7 Voir, par exemple, Fukuyama (2004) et Buzan (1991).

L'applicabilité universelle des ODD signifie aussi que les parlements du monde entier réfléchissent à leur rôle pour faire en sorte que leur pays atteigne les buts fixés.

> « Chaque ministère devra veiller à ce que les ODD soient atteints. En tant que présidente, je donne la possibilité à chaque ministère de se présenter devant le Parlement pour exposer les stratégies qu'il entend mettre en œuvre afin d'atteindre ces objectifs. Ensuite, le débat est ouvert, les parlementaires interviennent en posant de nouvelles questions, et ils peuvent compléter les stratégies. Un certain temps est réservé pour les déclarations, et ils peuvent utiliser ce temps de parole pour proposer de nouvelles idées. »
>
> *Maya Hanoomanjee, Présidente de l'Assemblée nationale, Maurice*

Les gouvernements dépendent souvent du Parlement pour leur crédibilité et leur survie, et les ministres doivent répondre aux exigences du Parlement sous peine d'être démis de leurs fonctions. Le plus souvent, la simple menace d'une telle action — le simple fait qu'elle puisse être lancée à tout moment — peut se révéler efficace.

> « Je ne suis pas d'accord avec l'idée que les parlements ne peuvent pas agir efficacement si le gouvernement ne soutient pas leurs activités. Bien sûr qu'un parlement peut agir. La question est de savoir s'il souhaite le faire et dans quelles circonstances. De nombreux ministres ont perdu leur poste avant le terme d'une législature parce que leur comportement n'a pas été satisfaisant dans le processus de contrôle parlementaire. Par conséquent, le contrôle parlementaire a conduit le Chancelier à modifier la composition du gouvernement parce que les processus parlementaires ont mis en pleine lumière les actes d'un ministre. »
>
> *Norbert Lammert, Président du Bundestag, Allemagne*

En dernière analyse, un parlement fort oblige le gouvernement à fonctionner de meilleure manière que s'il n'était pas interpellé, contesté ou sanctionné.

> « Quand le Parlement et l'opposition sont forts, le gouvernement est meilleur, parce que le gouvernement ne peut se permettre l'attitude arrogante qui consiste à dire : "comme nous avons gagné les élections, nous allons agir comme bon nous semble". »
>
> *David Carter, Président de la Chambre des représentants, Nouvelle-Zélande*

Améliorer les résultats des politiques menées

La manifestation la plus évidente de l'efficacité du contrôle est sans doute la révision d'une politique ou d'un texte de loi. Les parlementaires interrogés ont pu citer un certain nombre de cas révélateurs de l'efficacité du contrôle pour peser sur des allocations budgétaires et pour garantir leur « rentabilité ».

> « La Commission n'était pas satisfaite du projet de loi présenté par le ministre sur l'épargne-retraite et elle a formulé des recommandations d'amendement. C'était la première fois que des changements étaient apportés à un projet de loi de finances : cela n'avait jamais été fait, mais nous y sommes parvenus (avec le parti au pouvoir). »
>
> *Robert Alfred Lees, membre de l'Assemblée nationale, Afrique du Sud*

> « La Commission du budget a récemment rendu visite à l'autorité fiscale pour évaluer son travail de collecte de recettes. Nous avons identifié des sources de corruption dans le pays, et l'un des secteurs importants est celui des recettes de l'État. Lorsque l'on collecte de l'argent auprès des citoyens, il existe un risque de corruption. Nous avons donc évalué tout récemment le fonctionnement de l'autorité dans ce domaine et il y a des aspects plus ou moins satisfaisants. Certains biens sont détériorés, mal aménagés, endommagés par la pluie et par le soleil (...). Nous avons procédé à des vérifications et pris des mesures correctives. »
>
> *Worku Ayenew, membre de la Chambre de la Fédération, Éthiopie*

Les entretiens avec des parlementaires ont révélé des exemples positifs de recommandations utiles formulées grâce au contrôle parlementaire et acceptées ultérieurement par le gouvernement.

> « La Commission de l'énergie est un bon exemple. Du fait de ses fonctions de contrôle, elle a pu enquêter sur des augmentations du prix de l'électricité qu'elle jugeait excessives. Elle a été en mesure de mener une enquête efficace sur les entreprises de services publics mêlées à la production, à la transmission et à la génération d'énergie. [Les fournisseurs d'électricité] ont été forcés de tenir compte des recommandations de la Commission dans le sens d'une baisse des prix. »
>
> *Giorgidi Aggabao, Vice-Président de la Chambre des représentants, Philippines*

Au Japon, le processus de contrôle a permis d'identifier un problème de protection de la sphère privée.

> « Nous nous sommes aperçus récemment qu'une erreur humaine avait entraîné la diffusion de données relatives à la retraite d'un particulier. Avec mes collègues parlementaires, nous avons cherché à identifier la cause du problème, à établir les responsabilités et à trouver une solution. »
>
> *Chinami Nishimura, membre de la Chambre des représentants, Japon*

Ces quelques exemples choisis, mentionnés par des parlementaires, permettent d'entrevoir les avantages que présente le contrôle parlementaire pour le processus démocratique et pour les résultats de l'action gouvernementale dans la société.

Encadré 1 Une démocratie sans contrôle parlementaire ?

Que se passerait-il en l'absence de contrôle parlementaire ? Imaginez une situation dans laquelle les parlementaires ne pourraient pas interroger les ministres, dans laquelle les commissions seraient dans l'impossibilité de passer en revue les politiques de l'exécutif, dans laquelle le Parlement se trouverait dans l'incapacité de tenir tête au gouvernement. Voici comment pourrait se présenter la situation.

Le gouvernement pourrait prendre des décisions sans craindre la moindre opposition. Il n'aurait nul besoin de tenir compte des intérêts divergents qui se manifestent au sein de la société, car il ne serait jamais contesté. Tout débat public serait inutile ; la consultation — si tant est qu'elle existe — serait réduite à un exercice de pure forme.

La boucle de rétroaction serait rompue ; le gouvernement n'aurait aucun moyen de comprendre les réalités concrètes ni les effets de son action sur les citoyens. Il en découlerait des politiques inefficaces et des procédures moins transparentes. En l'absence de contrôle, la corruption fleurirait. Le pouvoir serait concentré entre les mains d'un petit nombre de personnes au détriment de la majorité.

Le simple fait de savoir que des questions peuvent être posées, que chacun peut avoir à justifier ses actes, crée une mentalité différente au sein des gouvernements et de leur administration. Il s'agit de l'une des contributions les plus importantes du contrôle parlementaire à la démocratie. Ce n'est pas un hasard si la première mesure prise après un coup d'État consiste souvent à dissoudre ou à suspendre le Parlement.

En résumé : les effets du contrôle parlementaire

Un contrôle parlementaire efficace place la population — ses besoins, ses intérêts et ses expériences — au cœur de la vie politique. Il améliore le fonctionnement de l'exécutif dans tous les secteurs. On connaît de nombreux exemples de réformes politiques dues à un contrôle scrupuleux. Le contrôle parlementaire contribue aussi à soutenir le développement durable et le respect des droits de l'homme.

Le contrôle améliore le processus démocratique. Entre autres avantages, il permet de mieux connaître et comprendre les politiques du gouvernement, d'accéder plus facilement aux informations et aux données, d'enquêter plus vigoureusement sur les politiques et les budgets afin d'optimiser les ressources et d'assurer une participation plus large par un éventail étendu de parties prenantes, notamment la population.

1.3 Le lien entre le contrôle et les autres fonctions essentielles du Parlement

Il peut sembler commode de distinguer les fonctions fondamentales de représentation, de législation et de contrôle, ainsi que le rôle du Parlement relatif au budget. Dans la pratique, cependant, ces fonctions sont étroitement liées.

La représentation

Pour assurer une représentation efficace, les parlementaires doivent entretenir un dialogue constant avec les citoyens afin de bien comprendre leur point de vue et leurs perspectives, de répondre à leurs préoccupations et à leurs plaintes, de tirer parti de leur connaissance intime des enjeux locaux et de veiller à ce que l'activité du Parlement reflète le contexte et la réalité de la vie de la population[8].

La pression exercée sur les élus pour qu'ils répondent aux préoccupations locales constitue, pour de nombreux parlementaires, une incitation à s'engager dans l'activité de contrôle de l'action du gouvernement. Ils peuvent, par exemple, poser des questions parlementaires et veiller à ce que des enquêtes soient réalisées par des commissions parlementaires sur des thèmes particulièrement pertinents pour leurs électeurs. Il en va ainsi tout particulièrement lorsqu'un problème local déclenche des répercussions nationales plus vastes. Comme le relevait le premier *Rapport parlementaire mondial* consacré à l'évolution de la représentation parlementaire :

> « Les mécanismes de contrôle sont particulièrement appropriés pour aborder des problèmes systémiques. Il est important de faire la distinction entre un problème individuel, qui peut être réglé, et un problème qui signale des enjeux de plus vaste portée. Ceux-ci peuvent comprendre une prestation de service défectueuse ou l'application d'une politique gouvernementale ou d'une loi inefficace ou mal appropriée. »

Les parlementaires recourent à des procédures, tant officielles qu'officieuses, pour réunir des informations auprès de leurs électeurs sur l'efficacité et l'adéquation des politiques et des programmes du gouvernement dans le cadre de leur propre travail d'évaluation.

> « Le contrôle efficace peut être défini comme le fait de se donner les moyens de constater par soi-même si le gouvernement dit vrai ou non. La participation des citoyens est essentielle pour désigner les domaines qui posent problème. Les parlementaires peuvent, chaque fois qu'ils entendent ou voient quelque chose d'anormal, demander au gouvernement " que se passe-t-il ? ", " que comptez-vous faire pour remédier à cet état de fait ? " ou " comment utilisez-vous l'argent public ? " »
>
> *Orfelina Liseloth Arias, membre de la Chambre des députés, République dominicaine*

8 UIP et PNUD (2012).

Pour le citoyen, les enquêtes menées dans le cadre du contrôle parlementaire offrent une occasion de faire connaître son opinion sur la manière dont le gouvernement gère les affaires publiques. Ce témoignage direct des citoyens est une manière précieuse d'« humaniser » la gouvernance nationale.

Les rapports publiés par les commissions parlementaires au terme de leurs enquêtes offrent au public des sources d'information fiables et des conclusions équilibrées sur les activités du gouvernement dans le secteur d'activités concerné et, souvent (selon le sujet), sur l'impact probable à l'échelle locale des mesures prises par le gouvernement.

Des commissions parlementaires vigilantes surveillent souvent l'évolution des faits survenus depuis les enquêtes précédentes afin de vérifier que le gouvernement a respecté ses engagements. Ce processus permet au cycle de représentation et de contrôle de se poursuivre de manière optimale.

> « Le service aux électeurs donne aux parlementaires la volonté politique de mener l'activité de contrôle. Au Mozambique, les parlementaires reçoivent de leurs électeurs des requêtes et des demandes concernant des prestations de services, qui leur donnent la motivation politique de vérifier la mise en œuvre des politiques et du budget par le gouvernement. Les parlementaires effectuent le contrôle parlementaire parce que celui-ci conduit à une meilleure représentation des intérêts de leurs mandants. En dehors des sessions parlementaires, les députés mozambicains se rendent dans leurs circonscriptions et s'entretiennent avec leurs électeurs (ils sont payés 35 jours par an pour effectuer des visites dans leurs circonscriptions). Ils demandent ensuite au gouvernement quels services seront fournis, quand et où, de manière à pouvoir mieux informer leurs électeurs. »
>
> *Carlos Shenga, Directeur du Centre pour la recherche sur la gouvernance et le développement, Mozambique*

Le contrôle peut concerner des sujets nationaux et internationaux qui peuvent paraître fort éloignés de l'activité de représentation localisée des parlementaires. Cependant, comme nous l'avons déjà relevé, les membres doivent constamment garder présents à l'esprit les besoins des électeurs qu'ils représentent. En ancrant les activités de contrôle dans la vie et les préoccupations concrètes des citoyens, les parlementaires renforcent le lien entre le Parlement et les personnes qu'il représente.

La législation

L'élaboration des lois demeure, presque partout, la prérogative du Parlement. La fonction législative et la fonction de contrôle se recoupent sur plusieurs points. Le processus d'enquête aux fins du contrôle en commission révèle souvent des lacunes ou des défauts potentiels qui peuvent exiger des mesures législatives. Les commissions recueillent des avis d'experts en consultant un large éventail de personnes et d'institutions, et prennent ainsi conscience de ces besoins législatifs.

> « Lorsque je présidais la commission, nous invitions des ONG à venir s'exprimer. J'ai proposé de nombreux textes de loi fondés sur leurs interventions dans ces réunions. J'ai proposé des amendements au Code pénal, de nombreux articles concernant les droits de l'homme, les droits de la femme et les droits de l'enfant. Sans leur contribution, jamais je n'aurais pu faire tout cela. »
>
> *Rula Al-Farra, membre de la Chambre des représentants, Jordanie*

Le contrôle de l'application des lois est une composante du travail de nombreux parlements. En vérifiant à la fois l'intention de la loi et le résultat de la loi telle qu'adoptée, les parlements peuvent s'assurer que les résultats visés ont été atteints et proposer, au besoin, des mesures correctives.

> « Le contrôle parlementaire est vraiment indispensable, car sans mécanismes de contrôle il est impossible tant d'élaborer une législation efficace que d'assurer une application efficace de cette législation. »
>
> *Aasiya Talpur, membre de l'Assemblée nationale, Pakistan*

Les procédures utilisées dans le cadre du contrôle (effectuer des enquêtes, recueillir des éléments de preuve, etc.) peuvent être similaires à celles qui sont utilisées dans certains parlements pour examiner les projets de lois. La capacité du Parlement de mener des consultations fructueuses et de tenir compte des points de vue d'un large éventail de parties prenantes est importante pour sa fonction de contrôle comme pour sa fonction législative.

Le budget

L'une des raisons historiques du développement des parlements était de fournir des ressources financières au pouvoir exécutif. En échange, le gouvernement était tenu d'informer le Parlement de l'utilisation de ces fonds. C'est ce qui a conduit au développement de la fonction de contrôle du Parlement. Celui-ci continue à être étroitement associé aux questions financières, y compris le budget national annuel, la politique monétaire et budgétaire, les activités bancaires, la politique fiscale et la vérification de l'optimisation des ressources dans la dépense publique.

Pour de nombreux parlements, l'examen du budget représente le point culminant du calendrier financier. Le budget est l'un des documents essentiels du pouvoir exécutif en termes de stratégie et de dépenses ; il décrit par quels moyens le gouvernement envisage de réunir et d'allouer les ressources nécessaires à une gamme de services et de programmes publics. Sans budget crédible, il ne saurait y avoir de gouvernement crédible. Un contrôle efficace et éclairé par le Parlement des propositions de budget contribue à un aspect essentiel de la vie politique qui consiste à adapter finement l'allocation de ressources limitées. Le processus consistant à préparer et à adopter la loi de finances, puis à contrôler son application, fournit aux parlementaires des possibilités de participer intensivement à la définition des priorités nationales.

Dans un grand nombre de pays, le rôle traditionnellement dévolu au Parlement consiste à adopter la loi de finances,

puis à évaluer les dépenses au regard de ce budget. De nos jours, un nombre croissant de parlements prennent des mesures pour être associés à l'élaboration du budget le plus en amont possible. Le budget devrait être un document vivant et une pierre de touche du contrôle par le Parlement des résultats économiques du gouvernement tout au long de l'année.

> « Toutes ces commissions sont obligées d'attendre que le gouvernement vienne exposer lui-même comment il a utilisé le budget qui lui a été alloué. Maintenant, vous pouvez, à travers des commissions d'enquête, voir comment se passe l'exécution de ce budget. Mais je veux dire que le principe même — normal, à mon avis —, c'est que ce budget a une évaluation permanente au quotidien. »
>
> *Chérif Moumina Sy, Président du Conseil national de transition, Burkina Faso*

En résumé: le lien entre le contrôle et les autres fonctions essentielles du Parlement

Dans un parlement moderne, la fonction de contrôle devrait être pleinement intégrée et liée à toutes les autres fonctions centrales de l'institution: la représentation, l'action législative et la participation à l'élaboration du budget.

1.4 Le lien entre le contrôle parlementaire et les priorités générales de l'action politique

Comme nous le verrons plus en détail au chapitre 4, le contrôle parlementaire est essentiel pour atteindre des objectifs stratégiques suprêmes, tels que le développement durable et l'égalité hommes-femmes.

Le développement national et les ODD

Tous les parlements ont pour préoccupation fondamentale le développement de la nation en matière sociale, économique et écologique. Il s'agit d'un enjeu essentiel pour la qualité de la société et pour le bien-être de la population. Le contrôle parlementaire est l'un des moyens de garantir que les politiques du gouvernement touchent l'ensemble des secteurs de la société — les femmes comme les hommes, les habitants des villes comme ceux des campagnes, les jeunes comme les vieux, sans oublier les groupes vulnérables et marginalisés[9] – et qu'elles produisent des effets positifs sur la vie des habitants. Le contrôle identifie les insuffisances et pousse le gouvernement à y remédier.

Conscients des inégalités massives qui persistent dans le monde, et décidés à agir de manière concertée pour les réduire, les dirigeants du monde entier ont adopté en septembre 2015 le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Le Programme comprend un ensemble d'objectifs et de cibles (les « Objectifs de développement durable » ou ODD) partagés par tous les pays, et qui vont de l'éradication de la pauvreté absolue à la lutte contre les changements climatiques, et de l'égalité des sexes à la transformation des schémas de consommation et de production. Ces engagements sont clairement placés dans le cadre existant du droit international relatif aux droits de l'homme et ils manifestent un engagement déterminé à « ne laisser personne à l'écart/de côté/en marge ». Le respect de tous les droits de l'homme constitue la pierre de touche d'une politique avisée à tous les échelons.

Les ODD reconnaissent, ce qui est particulièrement important, que la paix, la justice, la solidité des institutions, l'égalité des sexes sont des facteurs clés pour atteindre tous les ODD. L'ODD 16, dit aussi « objectif de la gouvernance », affirme sans ambiguïté que la démocratie et le développement durable sont indissociables. L'objectif 16 rappelle de nombreux éléments clés de la démocratie, notamment: promouvoir l'état de droit et donner à tous accès à la justice (cible 3); mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes (cible 6); faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation caractérisent la prise de décisions (cible 7); et garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales (cible 10).

Les ODD ne se substituent pas au travail qu'effectuent déjà les parlements à l'appui du développement national. Ils créent plutôt un cadre et un nouvel élan pour focaliser les efforts, au niveau national comme au plan international, sur la prospérité et le bien-être de la population. Chaque pays est appelé à assimiler les ODD et à les intégrer dans sa propre planification du développement. Le concept des ODD souligne l'importance de l'appropriation locale qui fait reposer sur chaque pays la responsabilité d'harmoniser sa propre planification du développement avec le cadre international[10].

En septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a explicitement appelé les parlements à jouer un rôle actif dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, y compris en rendant compte de la mise en œuvre effective des ODD.

Encadré 2 Monter en puissance: le rôle central des parlements dans le processus des ODD

> « Nous savons le rôle essentiel que jouent les parlements nationaux du fait de leurs fonctions législatives et budgétaires et du contrôle qu'ils exercent sur l'application effective de nos engagements. Les gouvernements et les institutions publiques suivront également les questions de mise en œuvre, en étroite collaboration avec les autorités régionales et locales, les institutions sous-régionales, les institutions internationales, les universités, les organisations philanthropiques, les associations et les autres groupes intéressés. » (Paragraphe 45)
>
> *Source: Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (2015). Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030.*

9 Voir, par exemple, UIP, ONU, HCDH, PNUD et FIDA (2014).

10 UIP et PNUD (2017), p. 9.

Les ODD représentent une nouvelle occasion pour les parlements de faire valoir leur pertinence dans la vie des citoyens en aidant à exploiter le Programme de développement durable à l'horizon 2030 en faveur des besoins du développement national de leur population. Les parlements, en tant qu'institutions de gouvernance les plus représentatives, ont une responsabilité particulière de veiller à ce que nul ne soit laissé pour compte. Les parlements commencent à intégrer les ODD dans leurs activités de contrôle et de législation en tenant compte des spécificités du processus des ODD. Le chapitre 4 évoque quelques-unes des initiatives prises par les parlements à cet égard.

L'égalité hommes-femmes

La notion de parlement démocratique repose sur l'égalité devant le suffrage et contient donc en elle-même l'exigence de l'égalité (entre les sexes, mais aussi dans d'autres domaines). Celle-ci fait partie de l'ensemble plus vaste des droits de l'homme universels que le Parlement, l'institution représentative par excellence, a vocation à protéger et promouvoir[11], jouant à cet égard un rôle crucial.

Les parlements encouragent l'égalité entre hommes et femmes en intégrant le principe de l'égalité dans tous les processus parlementaires, y inclus le contrôle du gouvernement. L'intégration de l'égalité des sexes dans les parlements exige de poser des questions sur l'impact futur et passé des politiques et des programmes du gouvernement, des allocations et des dépenses budgétaires aussi bien sur les femmes et sur les filles que sur les hommes et les garçons. Elle consiste à évaluer si des hypothèses insensibles au genre ou déséquilibrées en termes de genre ont été faites sur les bénéficiaires d'un processus ou d'une politique, sur les cibles d'un processus ou d'une politique, et si l'ensemble des groupes en bénéficieront équitablement. Ainsi, l'intégration de la dimension de genre est un outil essentiel non seulement pour faire progresser l'égalité des sexes, mais aussi pour un contrôle efficace dont la responsabilité incombe aux parlementaires des deux sexes.

Un contrôle sensible au genre doit examiner qui met en œuvre un processus ou une politique, comment les processus ou les politiques sont réalisés et à quelle fin, et enfin veiller à ce que tous ces aspects encouragent l'égalité des sexes. Cette méthode est pertinente pour le contrôle de tous les domaines d'action du gouvernement, sans exception. L'intégration de la dimension de genre peut aider à identifier les domaines dans lesquels la discrimination positive ou d'autres mesures pourraient être nécessaires pour rectifier les impacts en cours de la discrimination (ancienne et actuelle) fondée sur le sexe.

Réaliser un contrôle tenant compte de la dimension de genre relève de la responsabilité de tous les parlementaires — hommes et femmes —, mais il est important que les femmes, en tant que sexe insuffisamment représenté, soient en mesure de participer à ces processus d'examen en nombre suffisant et aussi en occupant des postes à responsabilités. Cet objectif est au cœur des stratégies visant à accroître à la fois la proportion des femmes parlementaires et la proportion de femmes occupant des postes à responsabilité au sein du Parlement (comme les postes de président, de président de commission et de président d'un groupe parlementaire). La parité hommes-femmes dans les parlements demeure un objectif loin d'être atteint : en juin 2017, les femmes ne représentaient que 23,3 pour cent des parlementaires dans le monde[12]. Il est possible de mettre en œuvre un contrôle parlementaire sensible au genre immédiatement, sans attendre que ce déséquilibre soit corrigé. La participation des femmes à la vie politique est un outil permettant de renforcer l'égalité entre les sexes de manière générale, tant dans le monde politique que dans la société.

En résumé : le lien entre le contrôle parlementaire et les priorités générales de l'action politique

Le contrôle permet aux parlements de conserver une vision d'ensemble des priorités générales de l'action politique comme le développement durable — y inclus les ODD — et l'égalité hommes-femmes.

1.5 Les aspects politiques du contrôle parlementaire

Le mot « politique » revêt des sens différents selon les personnes. Si, pour d'aucuns, la politique est une vocation noble ou honorable, le terme est souvent, pour d'autres, chargé de connotations négatives de manipulation, voire de tromperie. Parmi les universitaires aussi le mot est contesté avec deux conceptions différentes: l'une qui conçoit la politique comme une arène, et l'autre comme un processus. Au sens large, la politique peut être comprise comme « l'activité par laquelle les hommes définissent, préservent et modifient les règles qui régissent leur vie[13] ».

Le contrôle, en tant qu'activité politique, implique un mouvement continuel de balancier entre accord et désaccord, entre coopération et conflit. Cet équilibre est manifeste dans la négociation constante sur les pouvoirs respectifs du Parlement et du gouvernement dans la place qui est faite aux partis d'opposition dans l'activité de contrôle, dans les difficultés qu'entraîne le double rôle des parlementaires — membres à la fois de l'assemblée législative et de leur parti politique —, et dans les tensions fondamentales entre Parlement et pouvoir exécutif découlant des rôles éminemment différents que leur attribue la Constitution. La diversité des convictions profondes et des intérêts entre partis et parlementaires est une caractéristique intrinsèque des parlements et du contrôle parlementaire.

L'« espace politique » du contrôle parlementaire est créé, entre autres, par la conception institutionnelle des systèmes politiques, électoraux et des partis. L'espace est occupé et façonné par toutes les personnes qui participent à la conduite de l'État : les partis politiques, le gouvernement, les ministères, les agences indépendantes et quasi-gouvernementales et de nombreux groupes extérieurs,

11 Pour en savoir plus sur le rôle du Parlement en matière de protection et de promotion des droits de l'homme, voir UIP et HCDH (2017).

12 UIP, *Les femmes dans les parlements nationaux* (www.ipu.org/wmn-f/world.htm). Consulté le 21 juin 2017.

13 Heywood (2013), p. 2.

Conseils aux parlementaires : intégrer l'égalité hommes-femmes dans les activités de contrôle

Pourquoi devrais-je participer ?

L'intégration de la dimension de genre revient à évaluer les politiques, les lois et les programmes au regard de l'impact différent qu'elles exercent sur les hommes et les femmes, ainsi que sur les garçons et les filles. Il est important, pour favoriser l'égalité des sexes et l'inclusion sociale, de veiller à ce que cette tâche soit systématiquement intégrée à toute activité de contrôle parlementaire. L'examen des lois et des politiques en vigueur, afin d'identifier si elles comportent des aspects discriminatoires et sur quels points, permet aux parlementaires d'élaborer des recommandations qui remédient à ces problèmes.

De quoi ai-je besoin ?

- d'une « perspective de genre » : ne jamais perdre de vue l'éventualité d'une discrimination fondée sur le genre dans toute analyse d'une question de politique ;
- de données sur tous les domaines d'action ventilées par sexe (mais aussi par d'autres facteurs d'inclusion sociale comme l'âge, l'origine ethnique, le handicap, l'identité de genre et l'orientation sexuelle) ;
- de travaux de recherche et de contributions d'organisations de la société civile, d'organismes spécialisés dans les questions d'égalité hommes-femmes, d'universités et de groupes de réflexion, d'organisations et d'entreprises du secteur privé, d'associations commerciales et des médias.

Comment être efficace ?

- Effectuez une auto-évaluation des capacités du Parlement d'intégrer la dimension de genre.
- Dressez et utilisez systématiquement une liste de contrôle concernant l'intégration de la dimension de genre :
  - Quelle est la cible visée par la politique, le programme ou le projet proposés ? Qui en bénéficiera ? Qui sera perdant ?
  - Qui prend les décisions ? Des femmes et des hommes ont-ils été associés à la recherche d'une solution pour régler le problème ?
  - Comment les ressources sont-elles réparties ? Qui fournit les ressources ? Qui les utilise ? Comment sont-elles obtenues ?
  - L'intervention prévue maintient-elle ou remet-elle en question les relations hommes-femmes existantes ?
- Posez des questions durant les auditions de commission ou les débats en séance plénière :
  - Des tenants de l'égalité hommes-femmes ont-ils été consultés lors de l'élaboration de cette politique ?
  - A-t-on évalué les conséquences de la politique (examinée ou proposée) sur l'égalité entre les sexes ?
  - Les données utilisées aux fins de l'analyse de la politique sont-elles ventilées par sexe ?
  - Quels sont les coûts sociaux et économiques pour les hommes et pour les femmes de la politique ou de la loi à l'examen ?
  - Les recommandations au sujet de la politique ou de la loi considérée sont-elles sensibles au genre, neutres du point de vue du genre, ou insensibles à l'inégalité des sexes ?
- Rendez public tout cas de discrimination sexuelle qui viendrait à être découvert :
  - Parlez au ministre responsable ;
  - Militez pour le changement au sein de votre propre parti ;
  - Nouez des contacts avec des parlementaires « de l'autre bord » ;
  - Évoquez le problème dans les médias.

Ressources utiles

UIP (2011). *Parlements sensibles au genre — Étude mondiale des bonnes pratiques* (www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-f.pdf)

UIP (2012). *Plan d'Action pour des parlements sensibles au genre* (www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-f.pdf)

UIP (2016). *Parlements : évaluer la sensibilité au genre — Outil d'auto-évaluation* (www.ipu.org/pdf/publications/gender-toolkit-f.pdf)

PNUD et Action mondiale des parlementaires (PGA) (2017). *Advancing the Human Rights and Inclusion of LGBTI People: A Handbook for Parliamentarians* (www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/advancing-the-human-rights-and-inclusion-of-lgbti-people--a-hand.html)

y compris les organisations de la société civile, les médias, les mandants et le grand public. En matière de contrôle comme dans d'autres domaines, les inclinations, les ressources et les préférences de tous ces groupes sont déterminantes pour l'action des parlements et des parlementaires et pour leurs chances de succès.

La structure des institutions

Le cadre de base des systèmes politiques est défini par les constitutions et les lois. Comme le contrôle parlementaire est axé sur l'activité gouvernementale, la manière dont la Constitution définit la relation entre le Parlement et le gouvernement influence la manière dont le contrôle sera probablement effectué. Lorsque des modifications constitutionnelles ou électorales sont envisagées, il importe d'accorder l'attention nécessaire à leur impact sur le contrôle parlementaire.

Les systèmes politiques sont de nature très diverse, et ces différences ont des conséquences indirectes sur l'ampleur et la nature du contrôle parlementaire. La nature du système politique détermine en grande partie les relations entre le Parlement et le gouvernement. Dans un système parlementaire (comme le système dit « de Westminster »), le Parlement est l'enceinte dans laquelle le gouvernement et chacun des ministres sont appelés par les parlementaires, agissant au nom de la population, à rendre compte de leur action. C'est au Parlement que le gouvernement est sanctionné pour ses résultats ou que ses propositions reçoivent leur légitimité définitive. Dans un système présidentiel, où le pouvoir exécutif ne se présente pas devant le Parlement, celui-ci peut aussi jouir de pouvoirs de contrôle très étendus.

> « Dans le système présidentiel, et lorsque le Parlement est dominé par un parti autre que celui du président, non seulement le contrôle parlementaire devient pointilleux, mais les rivalités entre partis risquent de dégénérer en obstructions et en blocages. Dans le système parlementaire ainsi que dans les systèmes présidentiels, lorsque le même parti contrôle les deux branches du gouvernement, on observe la tendance inverse : le contrôle peut s'émousser en raison du jeu des forces au sein de la coalition ou du parti dominant, d'autant que la rivalité entre partis incite à taire les divisions internes et à ne pas les exposer sur la place publique[14]. »

Le contrôle exige que le Parlement jouisse d'une certaine indépendance institutionnelle et d'un certain nombre de prérogatives officielles. Dans la plupart des systèmes, y inclus les systèmes parlementaires, le gouvernement détient certains pouvoirs législatifs (il peut ainsi rédiger des projets de lois et exercer un droit de veto), tandis que le Parlement a souvent un certain droit de regard sur la manière dont le gouvernement est géré (il peut, par exemple, ratifier des nominations dans l'exécutif, ou encore examiner et décider la destitution de responsables publics). La démarcation précise des limites entre pouvoirs législatif et exécutif ne constitue pas seulement un exercice d'interprétation de la loi, mais devient fréquemment une confrontation de volonté politique entre les institutions. Dans un climat de ce type, la manière dont sont exercées les prérogatives de contrôle peut devenir une grave pomme de discorde.

Les systèmes électoraux définissent la manière dont sont délimitées les circonscriptions électorales et la façon dont les parlementaires remportent leur siège. La taille des circonscriptions, le processus de sélection des candidats et de désignation des vainqueurs ont des effets sur la représentation et des conséquences en termes de contrôle. La situation varie beaucoup d'un pays à l'autre, mais deux modèles courants se dégagent et sont utilisés dans un nombre à peu près égal de pays[15].

Le premier modèle consiste en circonscriptions électorales de grande étendue géographique et de grande diversité, dans lesquelles de nombreux sièges parlementaires sont répartis sur la base d'une représentation proportionnelle. Chaque parti présente dans chaque circonscription une liste de candidats, classés selon un ordre défini par ses dirigeants. Les candidats les mieux placés sur la liste sont les premiers à occuper les sièges attribués au parti en fonction de sa part des suffrages exprimés. Lorsque les dirigeants des partis choisissent les candidats et leur place sur la liste, ils peuvent utiliser ce pouvoir pour imposer leurs préférences et faire régner la discipline parmi leurs membres. Ce type de système peut décourager les membres du parti majoritaire d'exercer leur contrôle sur le gouvernement, mais encourager ceux de l'opposition à le faire.

> « Les entretiens montrent que les parlementaires, dans leur travail et dans leurs décisions, ne sont pas autonomes, mais que leurs opinions sont généralement façonnées par les décisions et les politiques de leur parti. La raison principale en est que leur sélection dépend du parti. Les députés sont choisis à partir de listes établies par les partis, et ce sont les organes des partis qui décident s'ils seront en bonne place sur la liste, et donc s'ils siégeront au Parlement. »
>
> *Centre pour la recherche, la transparence et l'obligation de rendre compte, Serbie*

Le second modèle fonctionne plutôt sur la base de circonscriptions géographiquement plus petites et plus différenciées, qui n'élisent qu'un seul représentant. Celui-ci est élu soit à la majorité simple (scrutin uninominal majoritaire à un tour), ou au terme d'un deuxième tour opposant les deux candidats les mieux placés. Certains systèmes uninominaux à un tour recourent en outre à une primaire pour désigner le candidat de chaque parti. Ce type de système peut répartir plus largement les pouvoirs et donner aux parlementaires et aux candidats une latitude plus grande par rapport aux dirigeants du parti.

Au cours des dernières années, un certain nombre de pays ont modifié leur constitution ou leur système électoral. Ainsi, le Kenya est passé d'un système mixte, présidentiel-parlementaire, à une structure plus proche du modèle présidentiel. De nombreux autres pays — en particulier ceux qui sont situés dans des zones qui se relèvent d'un conflit — ont expérimenté en matière de délégation de pouvoir (par le

14 Beetham, 2006, p. 136.

15 Base de données PARLINE de l'UIP sur les parlements nationaux (www.ipu.org/parline). Un autre groupe d'environ 35 pays utilise un système mixte qui mêle des éléments de représentation proportionnelle et de scrutin uninominal majoritaire à un tour.

fédéralisme ou la décentralisation) ou en créant une seconde chambre. La Bolivie a créé un nouveau type de circonscription pour compléter son modèle traditionnel de représentation proportionnelle afin de mieux représenter les intérêts locaux. Ces changements sont dus la plupart du temps à une multitude de facteurs, mais ils ont inévitablement une influence sur les poids et contrepoids institutionnels.

Encadré 3 Le contrôle parlementaire dans la démocratie tunisienne en transition

Le système politique tunisien passe par une phase de transition depuis 2011 lorsqu'une révolte populaire a entraîné la chute de l'ancien gouvernement. La répartition du pouvoir entre les diverses branches du gouvernement continue à évoluer, tandis que l'ensemble des organismes politiques font face à la mise en œuvre de la nouvelle constitution adoptée en 2014.

La Constitution confère au Parlement un mandat clair de contrôle du gouvernement. Cependant, les parlementaires de tous les partis politiques conviennent que le Parlement ne remplit pas encore efficacement son rôle de contrôle. La loi de finances organique — toujours à l'examen au Parlement — devrait conduire à une meilleure information sur les objectifs des politiques publiques et à de meilleurs indicateurs pour mesurer les résultats du gouvernement.

Certaines des difficultés sont propres à la Tunisie dans sa phase actuelle de transition : l'absence d'une tradition de contrôle, diverses interprétations de la notion, et l'incertitude qui entoure le mandat des commissions parlementaires en la matière. Quant aux autres difficultés, on les retrouve dans de nombreux parlements : la résistance de l'administration, la difficulté à obtenir des informations précises du gouvernement en temps utile, et la capacité limitée de l'administration parlementaire d'épauler l'activité de contrôle.

Les participants au groupe de discussion ont manifesté le vœu de voir le Parlement doté d'un mandat plus vigoureux de contrôle de l'application des lois qu'il a adoptées et des décrets correspondants adoptés par le pouvoir exécutif. Les parlementaires ont exprimé la conviction très ferme que la législation et le contrôle ne doivent pas être conçus comme deux choses différentes, mais comme deux éléments qui interagissent.

« Il serait sage de cesser de distinguer entre législation et contrôle. Le contrôle doit s'étendre à l'applicabilité de la loi. Qui, sans cela, peut garantir la bonne application de la loi ? Que faire si une loi manque son but parce qu'elle a été mal appliquée ? »

Nédhir Ben Ammou, député, parti Ennahdha

Les participants au groupe de discussion se sont mis d'accord sur 10 recommandations destinées à renforcer le contrôle. Assurer, par exemple, l'autonomie financière et administrative renforcerait l'espace politique du contrôle ; exiger du gouvernement qu'il accompagne les projets de loi d'une description détaillée de sa vision et de ses objectifs améliorerait les débats parlementaires et permettrait au Parlement d'évaluer si la loi a atteint ses objectifs.

Source : Groupe de discussion animé par le PNUD, Tunisie (2016).

Les partis politiques

Les partis politiques sont un ingrédient essentiel de la démocratie. Ce sont des institutions qui polarisent les préférences de la population, qui mobilisent des publics, qui simplifient les choix lors des élections, qui unifient le gouvernement et qui donnent un moyen d'attribuer la responsabilité collective. Les partis qui remportent des sièges au Parlement partagent souvent des caractéristiques supplémentaires : ils souhaitent conserver ou obtenir le pouvoir exécutif, définir l'orientation du gouvernement et mobiliser leurs membres au moyen d'une certaine discipline de parti. La rivalité entre les partis politiques fait partie du cadre parlementaire. Elle fournit les éléments de débat politique qui sont généralement la marque d'une démocratie moderne.

Les partis varient considérablement en termes d'origine, d'orientation politique et d'intérêts de base, et le type de parti qui exerce le pouvoir contribue à déterminer la capacité du Parlement de réaliser ses tâches essentielles. Les mouvements révolutionnaires, par exemple, ont souvent besoin de s'entourer de secret et exigent l'unité pour réussir. La transition qui permet à un mouvement révolutionnaire de devenir un parti politique est souvent difficile ; lorsque le parti au pouvoir est celui qui a mené la lutte pour l'indépendance ou la révolution, en particulier, toute critique à son égard est parfois perçue comme une forme de manque de loyauté à l'égard de l'État lui-même.

Les partis jouent fréquemment un rôle déterminant en termes de possibilités de carrière des parlementaires et ils agissent comme des « gardiens » dans la mesure où ils peuvent déterminer qui aura accès au pouvoir et qui se le verra refuser. En niant ou en facilitant l'accès à des groupes particuliers — les femmes, les jeunes et les minorités, par exemple —, les partis influencent la mesure dans laquelle le contrôle est exercé au nom de ces groupes.

Les parlementaires doivent parfois, à titre individuel, choisir entre la loyauté à l'égard du Parlement et la fidélité à leur parti politique. Le choix n'est pas facile, en particulier lorsqu'ils sont membres du parti qui exerce le pouvoir.

Contrôle et gouvernement

Gouvernement et Parlement ont en général des pouvoirs complémentaires. Le contrôle naît dans le contexte de l'interaction entre ces pouvoirs et ces responsabilités, et il exprime cette interaction. La reconnaissance de ce fait peut encourager la compréhension mutuelle, sinon une certaine unité de vues entre le gouvernement et le Parlement, même dans l'arène politique où l'affrontement est la règle.

Les gouvernements qui ont remporté une élection sont indubitablement porteurs d'un mandat démocratique de gestion des affaires publiques, mais ils doivent toujours tenir compte des dispositions constitutionnelles concernant le Parlement et l'État de droit. En dernière analyse, le gouvernement et le Parlement font partie d'une même entité qui partage un certain nombre de pouvoirs à la tête de l'État.

Le contrôle parlementaire peut aider tous les participants à ce processus : le parlementaire individuel, le parti majoritaire et l'ensemble de la société. Si le contrôle parlementaire est

souvent inconfortable pour le gouvernement, un échange constructif entre l'exécutif et le Parlement est de toute évidence souhaitable du point de vue constitutionnel. Il est important que le gouvernement participe au contrôle parlementaire, par exemple en fournissant des informations et en étudiant les recommandations parlementaires à l'aune de leurs qualités intrinsèques. Considérer les questions et les critiques du Parlement comme un simple « feu ennemi » reviendrait à perdre l'occasion d'améliorer le fonctionnement du gouvernement. Les avantages du contrôle, en termes d'amélioration des politiques et des résultats, seront probablement appréciés des électeurs au moment des élections.

Le contrôle parlementaire contribue à maintenir les ministres en éveil. Même avant que le contrôle ait lieu au Parlement, la possibilité — ou la « menace » — du contrôle incite les ministres à faire en sorte que leur département agisse comme il se doit afin d'éviter d'avoir à s'expliquer de leurs erreurs devant une commission parlementaire.

> « Exercer une pression sur le gouvernement : voilà ce qui importe. Même si c'est votre parti qui est aux affaires. »
>
> *Baronne Gloria Hooper, membre de la Chambre des Lords, Royaume-Uni*

Lorsque le gouvernement refuse de participer comme il convient au contrôle parlementaire, le Parlement devrait prendre sans tarder des mesures correctives, y compris, dans des cas extrêmes, envisager de prononcer des sanctions (voir le chapitre 2).

Les membres du parti ou des partis au pouvoir ont un intérêt commun et prédominant : celui de conserver le pouvoir exécutif. Les parlementaires appartenant aux partis majoritaires doivent donc souvent, dans leur travail de contrôle, arbitrer entre leur appartenance au camp du gouvernement et la nécessité de tenir leur rôle en tant qu'élus du peuple représentant la population.

Les membres de la majorité s'efforcent souvent — comme le font généralement les personnes confrontées à des exigences contradictoires — de trouver un compromis. Dans de nombreux systèmes, les ministres sont aussi des représentants élus et des collègues parlementaires. De ce fait, le désir de maintenir et de développer des relations, ou de ne pas s'aliéner la bonne volonté des personnes au pouvoir, peut décourager des questions délicates ou d'autres formes de contrôle. Il peut en découler une culture d'*autocensure* parmi les membres d'un parti au pouvoir.

Si l'on ne saurait nier qu'ils agissent dans un cadre éminemment politique, les membres du parti au pouvoir peuvent néanmoins remplir leur rôle de contrôle de bien des manières. Ils auront naturellement tendance à se montrer, en règle générale, moins combatifs ou agressifs que les parlementaires de l'opposition dans leurs questions aux ministres, mais ils peuvent néanmoins soulever des questions constructives et fondées sur des faits attestés. Les députés de base du parti de gouvernement préféreront peut-être exercer en coulisses un travail d'influence auprès des ministres pour œuvrer plus discrètement et éviter les embarras que peut susciter le contrôle officiel. Une démarche de ce type peut prendre diverses formes comme écrire une lettre, solliciter une réunion ou soulever une question en commission.

Le contrôle et l'opposition

La nature politique du contrôle parlementaire apparaît de manière flagrante à travers les possibilités qui sont accordées (ou non) à l'opposition ou aux partis minoritaires d'utiliser les outils du contrôle. Les parlementaires des partis d'opposition ont en général un intérêt tout particulier, et un sentiment de responsabilité, à l'égard de la tâche importante de recourir au contrôle pour appeler l'attention sur les lacunes dans l'action du gouvernement et pour proposer des solutions de remplacement. Ce rôle particulier de l'opposition parlementaire est dû au fait qu'elle se considère souvent comme le futur gouvernement.

L'opposition organisée doit bénéficier de certaines protections pour pouvoir tenir efficacement sa place au sein du Parlement. Ces mesures peuvent être définies dans le règlement intérieur, consacrées par la coutume ou les deux à la fois. En tout état de cause, tous les membres devraient comprendre le droit de l'opposition de bénéficier de possibilités — en termes de calendrier comme de structures parlementaires — de jouer un rôle de contrôle.

La fixation des échéances à l'intérieur du calendrier parlementaire est souvent contestée ; les gouvernements tiennent farouchement à conserver leur emprise sur ce calendrier. Or, l'opposition doit avoir la possibilité de mettre en question, de contester et d'amender le programme du gouvernement. Les dispositions varient grandement. Dans certains pays, l'opposition a des possibilités importantes de faire valoir son point de vue dans le cadre du processus législatif.

La coopération peut toutefois être gravement compromise si le gouvernement n'accorde pas à l'opposition un pouvoir d'influence suffisant sur la prise de décision. Dans certains pays, les situations de blocage et les confrontations sont fréquentes. Une opposition dont la direction est faible ou qui dispose de peu de ressources peut juger plus facile de rejeter en bloc l'ensemble des politiques du gouvernement que de travailler de manière constructive à l'examen des budgets et des textes législatifs et de proposer des amendements. Si l'opposition choisit d'utiliser les possibilités qui lui sont offertes au Parlement pour résister au programme du gouvernement à tout prix, il peut en découler de graves problèmes pour le fonctionnement du Parlement et du gouvernement.

> « Dans de nombreux pays, c'est la politique politicienne qui dicte sa loi. Vous avez des élus dont tout le mandat, cinq années durant, va se résumer à des querelles politiciennes et des polémiques, sans aucune solution. Le budget est présenté, on propose à l'opposition d'avancer des solutions, mais tout ce qu'ils trouvent à répondre, c'est que tout est à jeter. »
>
> *Greyford Monde, membre de l'Assemblée nationale, Zambie*

Les relations entre le gouvernement et l'opposition peuvent dégénérer davantage encore. Dans certains cas, l'opposition

peut tout bonnement refuser de siéger au Parlement si elle a le sentiment de ne pouvoir assurer une coopération minimale du gouvernement par une participation parlementaire normale. Les partis au gouvernement peuvent d'ailleurs même parfois encourager implicitement l'opposition à boycotter le Parlement par une politique d'obstruction délibérée.

> « En plénière, l'opposition soulève des questions, et si elle n'est pas d'accord sur tel ou tel point, elle adopte la politique de la chaise vide. »
>
> *Parlementaire du Burundi*

Le boycott du Parlement a une longue histoire et a souvent rempli une fonction symbolique pour appeler l'attention sur un problème particulier. Cependant, lorsque les parlementaires sont absents du Parlement pendant de longues périodes, ils sont dans l'impossibilité de participer au travail législatif. En fonction des règles relatives au quorum, cela peut permettre au gouvernement d'utiliser le Parlement comme une chambre d'enregistrement dépourvue de tout pouvoir. Cela peut aussi contribuer à discréditer l'institution aux yeux de la population.

Il incombe à l'ensemble des acteurs politiques de faire en sorte que le Parlement fonctionne correctement, y compris par la participation active de l'opposition. L'ensemble des parties doivent bien peser les avantages du boycott pour la gouvernance et la démocratie contre les dégâts qu'il peut causer au système en empêchant l'exercice des fonctions parlementaires, y compris l'examen des projets de lois et le contrôle.

Le contrat de confiance

Des pouvoirs de contrôle étendus permettent aux parlements de contribuer à améliorer la société, la vie des citoyens et la manière dont le pays est dirigé. Ces pouvoirs, cependant, ont un prix. Les parlements et les parlementaires sont eux-mêmes plus que jamais l'objet d'un examen attentif par divers acteurs, notamment les médias, les réseaux sociaux et la société civile. Les populations attendent de leurs parlements qu'ils justifient leur existence par une exigence constante et active de comportement éthique dans la vie politique et en remplissant efficacement leurs rôles constitutionnels.

La thèse centrale de la doctrine du gouvernement représentatif est que l'ensemble des pouvoirs de la puissance publique dérivent du peuple auquel, en dernière analyse, ils appartiennent, et ne peuvent être exercés qu'au nom du peuple. Il en découle que toute fonction publique relève de ce que l'on appelle en anglais un *public trust,* c'est-à-dire un organisme voué à l'intérêt général, et que tout agent public est, à cet égard, un fiduciaire ou mandataire du peuple[16]. Concrètement, cela signifie qu'un « contrat de confiance » est passé entre le Parlement et la population. Pour respecter leur devoir de loyauté à l'égard du peuple, les parlementaires doivent remplir leurs fonctions avec une intégrité exemplaire.

Or, la confiance de la population à l'égard des institutions politiques — parlements y compris — a été sapée au cours des dernières décennies par des scandales de grande envergure, par des allégations de corruption, et par d'autres comportements inacceptables de la part de représentants élus partout dans le monde. Un niveau de confiance réduit a un effet négatif sur la capacité du Parlement de représenter la population et de demander, en son nom, des comptes au gouvernement.

Encadré 4 La confiance à l'égard de la démocratie

Au cours des dernières années, les indices et les enquêtes mondiales, de même que les enquêtes universitaires[17], montrent un déclin du niveau général de confiance des populations à l'égard de la démocratie et de ses institutions :

- L'indice de démocratie 2016, établi par le centre de réflexion britannique *The Economist Intelligence Unit* montre une stagnation, voire une régression de la démocratie dans le monde entre 2006 et 2016. Près de la moitié des 176 pays cités dans cet indice ont enregistré un déclin au cours de cette période ;
- Le rapport établi par *Freedom House* sur la liberté dans le monde en 2017 conclut que l'année 2016 a marqué la onzième année consécutive de déclin des libertés à l'échelle globale ;
- Le baromètre de la confiance Edelman pour 2017 constate que, de manière globale, la confiance à l'égard des institutions du monde des affaires, des médias, du gouvernement et de la société civile a chuté. Cinquante-trois pour cent des personnes interrogées estiment que le système ne leur est pas favorable et que les dirigeants ne régleront pas les problèmes ;
- En utilisant des données tirées du *World Values Survey,* Holmberg, Lindberg et Svensson constatent que le niveau de confiance à l'égard du Parlement, dans les démocraties nouvelles comme dans les démocraties bien établies, est plus faible que ne le laisserait supposer une interprétation intuitive de la théorie normative.

Il convient toutefois de nuancer ce tableau global. Ainsi, l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique s'est légèrement amélioré, passant d'un score moyen de 50 en 2005 à 51 en 2016. D'autre part, on fait aussi valoir que la plupart des travaux de recherche empiriques sur la confiance politique tendent à surestimer l'importance du scepticisme et la volonté de la population et des institutions de demander des comptes au gouvernement.

Il est important, par conséquent, que les parlements prennent des mesures pour rétablir et maintenir des niveaux de confiance élevés parmi ceux qu'ils représentent. Comment faire ? Il peut être fructueux de revoir régulièrement les pratiques et les règlements parlementaires pour s'assurer qu'ils demeurent pertinents pour garantir le bon déroulement de l'activité fondamentale du Parlement, y compris le contrôle. Il est aussi utile d'encourager des relations solides avec l'ensemble des groupes de la société, et en particulier avec les jeunes, y compris par l'évaluation et l'adoption continues de nouvelles technologies appropriées, et, en particulier, d'exercer un contrôle constructif et imaginatif dans les

16 Lusty (2014), p. 337-338.

17 Economist Intelligence Unit (2016) ; Freedom House (2016) ; Edelman Trust Barometer (2017) ; Holmberg, Lindberg et Svensson (2017) ; Meer (2017).

domaines de la vie susceptibles d'apporter le plus d'avantages aux électeurs.

Encadré 5 Renforcer la confiance à l'égard du Parlement en Serbie

La Serbie est une jeune démocratie qui n'est pas encore parvenue au terme de son processus de transition. Le pays réforme ses institutions politiques depuis 20 ans, tout en cherchant à encourager la participation de la population et à renforcer la confiance à l'égard d'un environnement politique nouveau et en pleine évolution.

Pour développer le contrôle parlementaire, la Serbie se devait d'abord d'instaurer la transparence et l'obligation de rendre compte du Parlement lui-même, un objectif proclamé par l'adoption, en 2011, de la première loi relative au Parlement et d'un nouveau règlement intérieur. En 2012, l'Assemblée nationale a fait l'objet d'une évaluation concluant qu'elle avait atteint un degré élevé de transparence et de communication avec la société civile.

Les parlementaires exigent maintenant de l'exécutif la même transparence et la même obligation de rendre compte de son action. Depuis 2011, les forums interpartis et les auditions parlementaires publiques se sont multipliés. Le nouveau règlement du Parlement permet l'organisation officielle d'auditions publiques afin de recueillir des informations ou des avis d'experts sur des textes de lois proposés ou déjà approuvés et permet aux commissions de suivre la mise en œuvre et l'application de la législation.

Avec l'appui du PNUD, le Parlement serbe a aussi pris l'initiative d'organiser des auditions de commission itinérantes permettant au suivi parlementaire de se dérouler partout dans le pays. Cette initiative a contribué à nouer des contacts et à étendre les relations entre les parlementaires et la population, et a permis de traiter plus efficacement les questions locales et nationales. Ce type d'innovations, fondées sur la mobilisation de la population, ont fortement contribué au degré croissant de soutien au Parlement qui ressort clairement dans les sondages d'opinion.

La réussite la plus notable dans le renforcement du contrôle est la mise en place du portail de surveillance des dépenses publiques, qui a entraîné un bouleversement profond du contrôle des finances publiques en Serbie. Le portail présente, chaque mois, des informations sur les dépenses budgétaires émanant de l'administration du trésor du ministère des Finances, ainsi que sur les dépenses des fonds mis à la disposition des parlementaires. Il était initialement destiné aux membres de la Commission des finances, du budget et du contrôle des dépenses publiques, mais il bénéficie à l'ensemble des parlementaires. Le Parlement envisage de rendre le portail accessible au grand public.

Source : Groupe de discussion animé par le PNUD, Serbie (2016).

En résumé : les aspects politiques du contrôle parlementaire

L'« espace politique » disponible pour le contrôle parlementaire est déterminé par la relation entre le Parlement et le gouvernement telle que définie par la Constitution. Quel que soit le système politique, les partis politiques sont une composante essentielle de la démocratie et ils ont un rôle clé à jouer pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire. Les parlementaires — en particulier les membres du parti au pouvoir — ont une obligation profonde d'atteindre un équilibre entre la loyauté à leur parti et l'objectif commun du contrôle. L'opposition a un rôle particulier, et les règles parlementaires doivent définir clairement des mesures de protection des droits de l'opposition. Si elle est poussée à l'extrême, la fidélité aux partis politiques entrave un contrôle basé sur des faits objectifs. Dans le contexte général de niveaux inquiétants de défiance de l'opinion à l'égard des institutions politiques partout dans le monde, le contrôle parlementaire a le potentiel de rétablir la confiance de la population — ingrédient essentiel d'une démocratie en bonne santé — à l'égard du Parlement et du gouvernement.

1.6 Les entraves au contrôle

Le contrôle parlementaire se heurte à des difficultés de nature diverse. L'espace politique nécessaire aux parlementaires pour réaliser le contrôle peut être limité, voire inexistant. Cette question est examinée ici sous l'angle de la liberté d'expression des parlementaires. Quels sont les principaux obstacles au contrôle selon les parlementaires eux-mêmes ? Y a-t-il des différences entre les perspectives des parlementaires selon qu'ils sont au gouvernement ou dans l'opposition, ou entre les parlementaires hommes et femmes ?

La liberté d'expression

L'un des éléments cruciaux de l'espace politique nécessaire au contrôle parlementaire — qui représente, dans certains contextes, une difficulté particulière — n'est autre que la possibilité, pour les parlementaires, de s'exprimer librement dans l'exercice de leurs fonctions. Protéger la liberté de parole des parlementaires est essentiel pour garantir leur capacité de mener à bien les activités de contrôle.

> « Le Parlement ne peut jouer son rôle que si ses membres jouissent de la liberté d'expression dont ils ont besoin pour pouvoir s'exprimer au nom de leurs électeurs. Les parlementaires doivent être libres de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées sans crainte de représailles. Ils se voient donc généralement accorder un statut particulier, propre à leur donner l'indépendance nécessaire ; ils jouissent du privilège ou de l'immunité parlementaire en ce qui concerne leur liberté d'expression durant les débats au Parlement[18]. »

18 UIP et HCDH (2017).

Figure 1. Violations des droits de l'homme des parlementaires – 2016

Nombre de cas actuellement examinés par le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP

Source : UIP (2017). Violations des droits de l'homme des parlementaires – 2016.

Il n'est pas rare de voir des membres du Parlement qui expriment ouvertement leurs opinions faire l'objet de violations des droits de l'homme allant de l'arrestation arbitraire à des poursuites judiciaires à motivation politique, voire, dans des cas extrêmes, jusqu'au meurtre. Dans certains cas, des parlementaires, et parfois l'ensemble de l'opposition, ont été empêchés d'exercer leur mandat. Les méthodes utilisées comprennent la suspension abusive du mandat parlementaire, des procédures de faillite à motivation politique et la révocation de la citoyenneté du parlementaire.

Afin de protéger les parlementaires contre les abus et de défendre ainsi l'institution parlementaire, l'UIP a créé en 1976 un Comité des droits de l'homme des parlementaires qui a, depuis lors, examiné des cas survenus dans plus de 100 pays et contribué à maintes reprises à aider les personnes en situation de risque en leur apportant protection ou voies de recours. En 2016, le Comité des droits de l'homme des parlementaires a examiné les cas de 459 parlementaires dans 42 pays. Une grande majorité de ces cas concernait des parlementaires de l'opposition, ce qui reflète des entraves à la capacité de l'opposition de participer librement aux activités de contrôle.

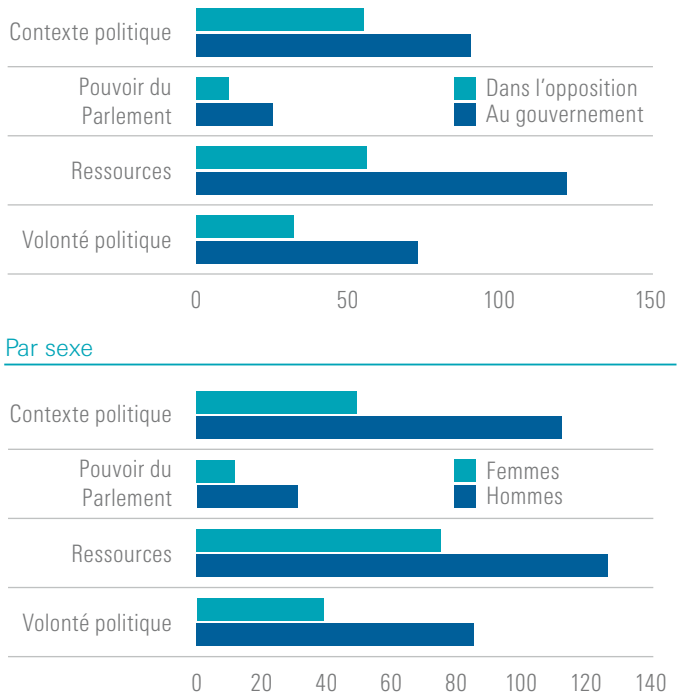
Les obstacles au contrôle selon les parlementaires

Dans le cadre de l'enquête réalisée pour le présent rapport, des parlementaires ont été priés de décrire, dans leurs propres termes, les trois difficultés nuisant le plus à l'efficacité du contrôle parlementaire. Au total, 350 parlementaires de plus de 120 parlements ont cité 557 difficultés. Celles-ci ont été réparties en quatre catégories selon qu'elles concernaient le contexte politique, le pouvoir du Parlement d'effectuer le contrôle, les ressources dont il dispose à cette fin et la volonté politique d'effectuer le contrôle. Il est important de noter que ces catégories sont souvent étroitement liées entre elles. Lorsque le Parlement dispose de peu de moyens, il a moins de pouvoir pour contraindre le gouvernement à donner suite aux recommandations parlementaires. Lorsque le contexte politique général n'est pas favorable, il est peu probable que la volonté de superviser l'action du gouvernement soit vigoureuse.

Les problèmes liés au manque de ressources pour effectuer le contrôle représentent la catégorie la plus importante des difficultés mentionnées par les parlementaires. Les graphiques ci-dessous décrivent ces difficultés (N.B. : sur la base des personnes ayant répondu et qui ont identifié leur appartenance sexuelle et leur affiliation politique).

Figure 2. Les difficultés nuisant au contrôle selon les parlementaires

Selon que les parlementaires appartiennent à un parti de gouvernement ou d'opposition



Source : UIP/PNUD (2016). Enquête auprès des parlementaires, question 6 (base : 310 difficultés identifiées par des parlementaires membres de partis représentés au gouvernement, 154 difficultés citées par des parlementaires de l'opposition ; 354 difficultés identifiées par 215 parlementaires hommes, 175 difficultés mentionnées par 135 femmes parlementaires).

Le profil général des difficultés perçues est similaire parmi tous les parlementaires ayant pris part à l'enquête. Les parlementaires ont tendance à identifier les difficultés de manière similaire, quels que soient leur sexe ou leur appartenance politique (gouvernement ou opposition).

Il est particulièrement intéressant de noter que les parlementaires appartenant aux partis au gouvernement n'ont aucun mal à identifier les difficultés nuisant au contrôle.

Les difficultés décrites par les parlementaires composent un récit cohérent qui montre pourquoi le contrôle peut être difficile. Les exemples montrent aussi que, alors que les parlementaires peuvent se trouver confrontés à des difficultés similaires dans tous les parlements, le contexte politique, social et économique de chaque pays signifie que les problèmes peuvent varier fortement d'un contexte à l'autre.

Dans certains cas, l'environnement politique général est hostile à toute tentative d'amener le gouvernement à rendre des comptes. Les parlementaires de l'opposition sont susceptibles d'exprimer des jugements plus sévères que leurs homologues membres de partis de gouvernement :

> « L'ancienne culture de système à parti unique, qui perpétue l'idée d'un parlement réduit à une chambre d'enregistrement. » (parlementaire d'opposition du Cambodge)

> « Un gouvernement qui refuse de coopérer et qui ne tolère pas l'opposition. » (parlementaire de l'opposition en Guinée)

> « L'influence du pouvoir exécutif sur le législatif. » (parlementaire de l'opposition en Haïti)

La politique des partis exerce naturellement une grande influence sur le contexte du contrôle. Le fait d'appartenir au parti qui dirige le gouvernement crée des difficultés particulières pour les parlementaires :

> « La majorité politique doit soutenir le gouvernement à tout prix ; de ce fait, le contrôle parlementaire est limité par la "règle de la majorité". » (parlementaire du parti au pouvoir en Belgique)

> « La crainte de mettre le gouvernement dans l'embarras. » (parlementaire du parti au pouvoir en Maurice)

> « Le soutien à un gouvernement : vous ne pouvez être membre de la majorité qui gouverne et critiquer, contrôler impunément. » (parlementaire du parti au pouvoir au Tchad)

Les difficultés liées au manque de moyens représentent, de loin, la catégorie la plus fréquemment citée, en particulier parmi les parlementaires africains. Les parlementaires de tous horizons considèrent tous que l'activité de contrôle est insuffisamment dotée en ressources, même si ce problème est d'une échelle différente selon le contexte. Les contraintes financières sont ressenties au niveau du Parlement et des parlementaires individuels :

> « L'insuffisance de moyens financiers pour le fonctionnement du Parlement. » (parlementaire du parti au pouvoir au Burundi)

> « Le manque de moyens financiers des commissions. » (parlementaire de l'opposition en Irlande)

> « La capacité limitée du Parlement d'effectuer des activités de recherche. » (parlementaire du parti au pouvoir au Suriname)

> « Les moyens dont disposent les parlementaires — il est difficile de travailler sans budget. » (parlementaire du parti au pouvoir en Croatie)

Étant donné les multiples tâches qui incombent aux parlementaires, la question du temps à consacrer au contrôle se pose, en particulier lorsque les électeurs attendent de leurs représentants qu'ils se consacrent aux dossiers locaux ou lorsqu'ils connaissent mal la problématique du contrôle :

> « Le conflit entre les questions au niveau des circonscriptions et les questions de portée nationale : le plus souvent, les premières l'emportent sur les secondes. » (parlementaire du Bhoutan)

> « Le peu de sensibilité des citoyens vis à vis de cette question du contrôle parlementaire, l'essentiel

du travail parlementaire étant de faire la loi. » (parlementaire de France)

« Dans certains cas, le manque de temps, car nos activités législatives occupent la plus grande partie de notre temps de travail. » (parlementaire du parti au pouvoir en Géorgie)

Les parlementaires doivent aussi faire preuve de la volonté et de l'engagement nécessaires pour être prêts à interpeller et à contester le gouvernement, même lorsque cela peut être difficile politiquement. Les ingrédients nécessaires sont :

« L'engagement des parlementaires d'exercer leur activité de contrôle en commençant par le sommet, en passant par la mise en œuvre et en allant jusqu'aux effets concrets au sein de la société. » (parlementaire de l'opposition en Indonésie)

« La liberté et le courage des parlementaires. » (parlementaire d'opposition en Belgique)

Bien que le Parlement puisse disposer, formellement, des pouvoirs qui lui permettent de demander au gouvernement de rendre compte de son action, il est souvent difficile de mettre en pratique ces prérogatives. Cette difficulté peut saper l'incitation des parlementaires à mener à bien le contrôle ; elle est étroitement liée aux problèmes concernant les ressources, les compétences et la volonté politique :

« Le caractère non contraignant et non systématique des recommandations. » (parlementaire du parti au pouvoir au Bénin)

« Le fait que le gouvernement n'applique pas les recommandations des commissions permanentes. » (parlementaire du parti au pouvoir au Pakistan)

« un "contre-pouvoir" insuffisant face au gouvernement. » (parlementaire d'opposition aux Pays-Bas)

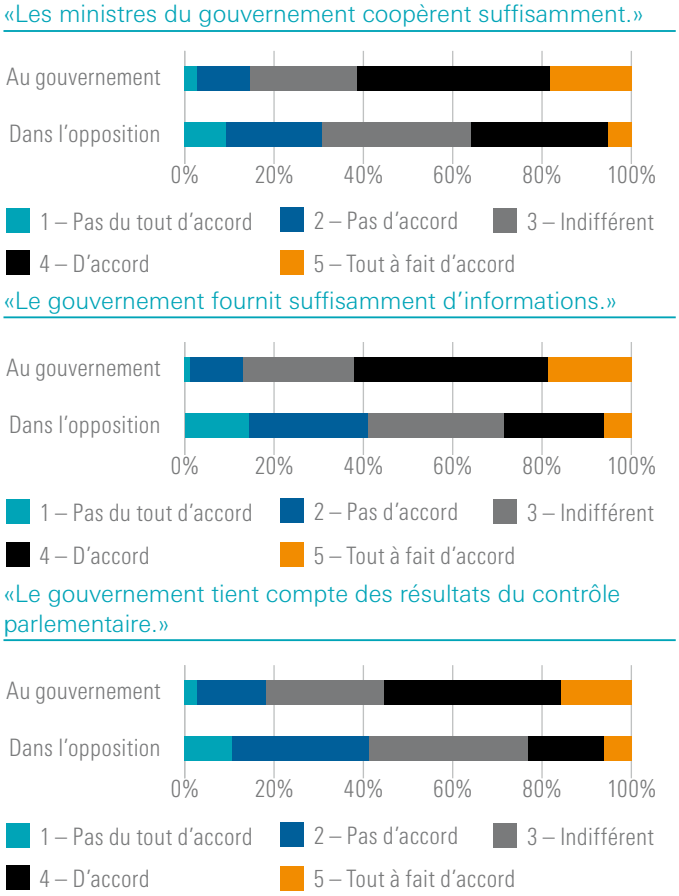
Tous ces facteurs font sentir collectivement leurs effets sur la détermination des parlementaires de mener leurs activités de contrôle. Il s'agit d'une relation dynamique : lorsque les parlementaires sont déterminés, ils peuvent agir collectivement pour créer un climat politique énergique, pour renforcer les capacités de contrôle et pour accroître le pouvoir du Parlement de demander des comptes au gouvernement. À l'inverse, lorsque les efforts visant à développer le rôle de contrôle du pouvoir législatif se heurtent à une résistance systémique, les activités des parlementaires pour renforcer ce pouvoir et perfectionner les procédures de contrôle risquent fort de manquer d'efficacité.

Ce sont ces thèmes — le cadre politique, le pouvoir d'exercer le mandat de contrôle, la capacité parlementaire de contrôle et la volonté de mener à bien ce contrôle — qui seront examinés dans le présent rapport. L'enjeu, en définitive, est parfaitement résumé par un parlementaire d'Uruguay : « le respect du Parlement ».

L'avis des parlementaires sur la participation du gouvernement au contrôle

Lorsqu'on les interroge sur leur perception de la coopération du gouvernement au contrôle parlementaire, les membres de l'opposition se montrent — ce qui n'est guère surprenant — plus critiques en ce qui concerne la coopération et l'information fournie par les ministres du gouvernement aux fins du contrôle et par la réactivité du gouvernement au contrôle (voir la figure 3). Il est intéressant de constater, toutefois, que 40 pour cent environ des parlementaires appartenant au parti au pouvoir se disent eux-mêmes insatisfaits de la participation du gouvernement en la matière ou demeurent neutres, ce qui tendrait à prouver que les doutes sur le bon fonctionnement du contrôle sont partagés par les parlementaires de tous les bords politiques.

Figure 3. La coopération du gouvernement au contrôle de l'avis des parlementaires



Source : UIP/PNUD (2016). Enquête auprès de parlementaires, question 2 (base : 280 parlementaires — 185 membres d'un parti au pouvoir, 95 dans l'opposition)

En résumé : les obstacles au contrôle

Il existe de nombreux facteurs susceptibles d'entraver le contrôle parlementaire ; ils varient d'un parlement et d'un parlementaire à l'autre et peuvent aller de la résistance du gouvernement au contrôle et des limites posées à la liberté d'expression des parlementaires au sentiment, parmi ceux-ci, de manque de ressources pour remplir leur rôle efficacement.

1.7 Conclusions

Le contrôle parlementaire est essentiel pour la qualité de la gestion des affaires publiques et pour faire en sorte que l'activité du pouvoir exécutif réponde aux besoins de la population. Le contrôle précise la manière dont le gouvernement tient compte des préoccupations de la population et il permet aux citoyens d'évaluer la sagesse, l'honnêteté et l'intégrité des décideurs politiques. Il offre une occasion de rectifier le tir lorsque les politiques mises en œuvre ne donnent pas les résultats attendus. Il permet ainsi de rétablir la confiance de la population à l'égard du Parlement et des parlementaires et d'améliorer la capacité du Parlement de changer et de renforcer sa crédibilité en tant qu'institution phare. En revanche, en l'absence d'une vigoureuse culture de contrôle, le Parlement perd une grande partie de sa raison d'être fondamentale.

Chapitre 2 : Les conditions d'un contrôle parlementaire efficace

L'efficacité du contrôle parlementaire repose sur la possibilité, pour le Parlement, d'obtenir, d'exercer et de défendre avec vigueur des pouvoirs étendus d'accès à l'information et aux personnes, associée à la volonté des parlementaires d'utiliser ces pouvoirs dans la pratique afin de remplir leur mandat de contrôle.

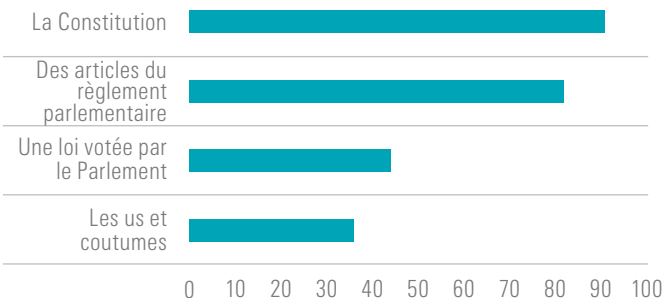
Le présent chapitre revient sur les principaux obstacles au contrôle, identifiés dans le chapitre premier, pour approfondir l'analyse sur la base des publications existantes sur le contrôle parlementaire et des données issues des enquêtes réalisées auprès des parlementaires et des parlements, afin de formuler un certain nombre de critères essentiels pour un contrôle efficace.

2.1 Mandat et pouvoirs de contrôle

Le contrôle parlementaire a davantage de chances d'être efficace lorsque les lois et les règles nécessaires pour étayer cette activité sont en place. Le mandat ou l'autorité légale de l'activité de contrôle parlementaire est généralement inscrit dans la Constitution ; les mécanismes d'exécution, quant à eux, figurent dans d'autres sources (règlements ou pratique parlementaire).

Les deux sources les plus fréquemment citées par les parlements consultés, en ce qui concerne leur mandat de contrôle, sont la Constitution et le règlement intérieur (voir la figure 4). Tel est plus particulièrement le cas des parlements en Europe, en Afrique et dans les Amériques. Les lois votées par le Parlement, ainsi que les us et coutumes, sont citées moins fréquemment.

Figure 4. Les sources du mandat de contrôle parlementaire

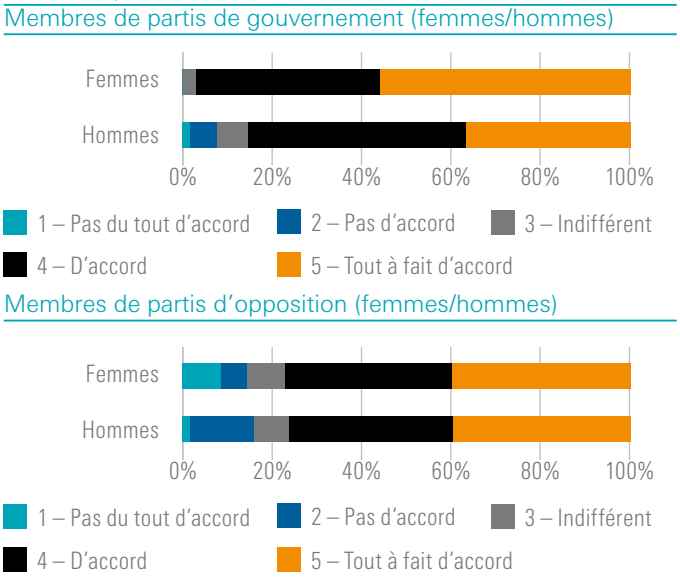


Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 1 (base pour la question : 103 chambres parlementaires).

Les parlementaires des deux sexes indiquent qu'ils sont satisfaits du niveau des pouvoirs de contrôle dans leur parlement (voir la figure 5).

Figure 5. Les pouvoirs constitutionnels ou législatifs en matière de contrôle, tels que perçus par les parlementaires

Le Parlement dispose de pouvoirs constitutionnels ou légaux suffisants pour exercer son activité de contrôle



Source : UIP/PNUD (2016). Enquête auprès des parlementaires, question 2 (base pour la question : 283 parlementaires, dont 185 membres du gouvernement — 117 hommes et 68 femmes — et 98 membres de l'opposition — 63 hommes et 35 femmes)

En quoi un mandat contribue-t-il à l'efficacité du contrôle ?

Les mandats, qu'ils soient écrits ou développés par la pratique, précisent quels sont les pouvoirs du Parlement et comment ils peuvent être utilisés. Ils définissent le champ du contrôle parlementaire dans le cadre des relations entre l'exécutif et le législatif. Ainsi cet extrait de la Constitution de la Finlande, révisée en 1999, qui consacre le droit du Parlement de recevoir des informations du gouvernement (voir l'encadré 6).

Encadré 6 Le droit du Parlement de recevoir des informations en Finlande

Le Parlement a le droit de recevoir du gouvernement les informations nécessaires à l'examen des affaires. Il appartient au ministre concerné de veiller à ce que les commissions ou tout autre organe du Parlement reçoivent, sans délai, tout document ou toute information nécessaire détenu par les autorités.

Le gouvernement ou le ministre concerné remet, à la demande d'une commission parlementaire, un compte rendu sur une affaire relevant de sa compétence. Suite à ce compte rendu, la commission peut donner au gouvernement ou au ministre un avis sur ladite affaire.

Tout député est en droit de recevoir des autorités toute information nécessaire à l'exercice de son mandat, dans la

> mesure où ces informations ne sont pas confidentielles ou relatives au projet de budget de l'État en préparation.
>
> Le droit du Parlement d'obtenir des informations sur des questions internationales est également prévu par les autres dispositions de la présente Constitution sur la question.
>
> *Source : Constitution de la Finlande, 11 juin 1999 (article 47 – droit du Parlement de recevoir des informations).*

Les mandats définissent aussi le rôle qui revient à l'opposition en matière de contrôle parlementaire. Ce rôle peut être inscrit dans la Constitution ou — plus souvent — dans le règlement intérieur du Parlement. Le poste de président de certaines ou de toutes les commissions de contrôle, par exemple, peut être réservé aux membres de l'opposition. Les règles et les pratiques peuvent spécifier que le Parlement doit être le premier organisme à être informé de toute annonce importante du gouvernement et que le porte-parole compétent de l'opposition a connaissance du texte de toute déclaration ministérielle avant qu'elle ne soit lue en séance plénière. Le Parlement doit veiller à ce que les règles soient appliquées ; la tâche incombe la plupart du temps à son président.

> « Le plus efficace, c'est d'avoir un dispositif normatif clair, net et précis. Il faut des règlements intérieurs dans les assemblées. Il faut que, dans les assemblées, soient reconnus les droits de l'opposition et les droits de la majorité, y compris en termes de possibilités d'expression. »
>
> *Philippe Mahoux, sénateur, Belgique*

Les mandats déterminent les possibilités de contrôle. Ainsi, aux Pays-Bas, le troisième mercredi du mois de mai est la « journée de la transparence » : tous les ministres doivent, ce jour-là, présenter au Parlement un rapport détaillé sur la manière dont ils ont géré leurs allocations budgétaires des deux dernières années. Le mandat légal peut aussi prévoir un système de commissions parlementaires constituées spécifiquement à des fins de contrôle.

Enfin, les mandats donnent la possibilité de rédiger et d'adopter des lois, règles et dispositions nouvelles destinées à renforcer l'activité de contrôle. C'est ainsi que la loi sur le budget adoptée par le Parlement ougandais en 2001 autorise le Parlement à avoir accès aux informations utilisées par le gouvernement pour formuler le budget officiel, alors qu'auparavant le gouvernement ne divulguait pas ces données. En Turquie, la loi sur la gestion des finances publiques a donné aux parlementaires des rôles bien définis dans la planification du budget national.

L'interprétation du mandat et les décisions y relatives

Dans de nombreux pays, le mandat légal du contrôle parlementaire est défini depuis longtemps et ses limites sont généralement fixées et acceptées par tous. Même dans ce cas, des questions peuvent se poser sur l'étendue exacte des pouvoirs du Parlement et du gouvernement, comme le montre la décision rendue en janvier 2017 par la Cour suprême du Royaume-Uni sur la nécessité pour le gouvernement de consulter le Parlement avant d'ouvrir formellement le processus de sortie de l'Union européenne.

La portée du mandat de contrôle de l'assemblée législative peut être moins claire lorsque le Parlement est une institution relativement récente, ou lorsque les dispositions constitutionnelles sont contestées — par exemple, dans le cas de pays qui sortent d'un conflit. En pareil cas, il arrive que la culture politique ne soit pas favorable au contrôle parlementaire, l'idée étant qu'un parti ou un individu a gagné les élections et a, de ce fait, le droit de faire ce qu'il souhaite sans entrave.

Le rôle propre du Parlement peut être un sujet de débat permanent, comme dans le cas de la Tunisie (voir l'encadré 3). Dans certains cas, des conflits opposant le Parlement au gouvernement sont portés devant les tribunaux pour jugement, ou réglés par le Parlement lui-même, délimitant sa propre compétence.

Les détails des procédures de contrôle sont en principe définis dans le règlement intérieur du Parlement et dans la pratique. La manière dont un parlement interprète les règles qui régissent son fonctionnement au quotidien dépend en général de son président.

> « Le règlement parlementaire est important parce que, de la même façon que la procédure judiciaire a son importance pour codifier les choses et éviter la loi de la jungle et le Far West, la procédure parlementaire est là pour définir les droits et les obligations de chacun dans le cadre du débat, au sens large, parlementaire. »
>
> *Christine Defraigne, présidente du Sénat, Belgique*

Les parlementaires sont nombreux à souligner que le rôle du Président est déterminant pour la démarche du Parlement en matière de contrôle puisqu'il a le pouvoir d'interpréter et d'appliquer le règlement. En un mot, les personnes qui interprètent des règles importantes de contrôle sont aussi importantes que les règles elles-mêmes.

Le pouvoir de faire respecter les décisions

Les mandats — à l'instar de n'importe quelle loi — exigent en général qu'une sanction soit infligée au cas où la conclusion issue du contrôle parlementaire ne serait pas respectée. La sanction ultime tombe le jour des élections, lorsque les électeurs ont la possibilité de remplacer le ou les partis au gouvernement. Les parlementaires disposent cependant de moyens plus immédiats pour encourager ou pousser les ministres ou le gouvernement à se conformer aux recommandations issues du contrôle parlementaire. Ils peuvent, par exemple, chercher à rendre publics les manquements du gouvernement, adopter des textes législatifs afin de rectifier la situation, influencer les allocations budgétaires ou prononcer une sanction officielle allant d'un blâme officiel à une destitution ou au vote d'une motion de censure.

Si de nombreux gouvernements attachent une grande attention aux rapports des commissions de contrôle ainsi qu'aux résultats des débats en séance plénière et sollicitent activement les parlementaires pour connaître leur opinion, tel n'est pas encore le cas partout.

La dénonciation

Le pouvoir de dénonciation est sans doute celui qui est le plus immédiatement disponible, à la fois pour les parlementaires individuels et pour les commissions. Lorsque le contrôle parlementaire identifie de graves manquements dans le fonctionnement du gouvernement, il peut donner de l'exécutif un éclairage négatif. La simple éventualité d'une dénonciation publique constitue, pour le gouvernement, une incitation puissante à porter attention aux conclusions du contrôle. Lorsqu'elle est amplifiée par les médias et la société civile, la dénonciation peut être très efficace pour accroître la pression publique incitant le gouvernement à réagir.

La dénonciation est un outil plus incisif dans les mains des membres des commissions qui peuvent mener des enquêtes systématiques en s'appuyant sur des données factuelles. Les auditions des commissions constituent un forum public et les rapports des commissions une manière de publier officiellement les conclusions et les recommandations des enquêtes parlementaires.

Même un parlementaire seul, cependant, peut utiliser la dénonciation de manière efficace. Contrairement aux sanctions officielles, elle ne demande généralement pas une majorité ou un groupe important pour être activée, et elle ne peut être aisément bloquée par une majorité politique favorable au gouvernement.

La législation

La manière la plus directe de modifier le comportement du gouvernement et de ses institutions consiste à agir sur les lois qui régissent ce comportement. Le contrôle parlementaire peut influencer la manière dont ces lois sont appliquées. Légiférer avec précision, tout d'abord, peut réduire la possibilité pour le pouvoir exécutif de réinterpréter les textes adoptés par l'assemblée législative. Ensuite, le Parlement peut organiser des auditions de contrôle pour vérifier que le gouvernement applique fidèlement les textes. Enfin, le Parlement peut modifier la loi afin de corriger les carences que le contrôle a permis d'identifier.

Chacune de ces mesures offre des possibilités d'action aux parlementaires. Ils peuvent appeler l'attention de la population sur la nécessité d'améliorer les textes législatifs pour qu'ils deviennent de meilleurs instruments permettant d'encadrer et d'évaluer le comportement de l'exécutif ; ils peuvent aussi participer à des auditions consacrées au contrôle et formuler leurs préférences ; ils peuvent enfin œuvrer pour dégager une majorité à l'appui de mesures législatives.

Ceci dit, les parlements qui souhaitent légiférer avec plus de précision et de clarté se heurtent à de nombreuses difficultés. Un parlement disposant d'informations et de compétences limitées aura du mal à déterminer comment il peut — et devrait — contraindre le gouvernement à faire, et il devra réunir une majorité, alors même que les parlementaires sont souvent divisés sur les mesures précises à prendre[1].

Organiser des auditions consacrées au contrôle et proposer des modifications législatives représente une démarche plus pragmatique. C'est un outil potentiellement puissant pour appeler l'attention du gouvernement, mais la méthode n'est pas sans difficultés car cette manière de procéder exige des capacités, une volonté politique et aussi un certain pouvoir. En premier lieu, il faut réunir une majorité pour amender les lois, et il se peut que le gouvernement ainsi que le parti au pouvoir défendent la marge de manœuvre existante du pouvoir exécutif. Deuxièmement, le législatif doit avoir les capacités — les compétences, les capacités rédactionnelles et les services d'appui — nécessaires pour légiférer avec davantage de précision. Troisièmement, comme c'est le gouvernement qui met en œuvre les amendements à la législation, il faut que le Parlement ait les moyens de s'assurer que l'exécutif donne bien suite aux mesures prises et puisse faire respecter ses intentions en imposant des sanctions en cas de non-observation. Le degré de mise en œuvre peut donc dépendre d'une épreuve de force entre le Parlement et le gouvernement.

Le degré d'influence sur le budget

La plupart des parlements ont un certain pouvoir de décision touchant le budget national. Ce pouvoir peut aller de l'approbation symbolique de décisions prises dans d'autres enceintes à la nécessité de réunir une majorité pour un vote d'adoption du budget, voire au pouvoir théorique et effectif de préparer et d'approuver le budget.

Tous les parlements n'ont pas un pouvoir étendu sur le budget, que ce soit sur le plan législatif ou en termes de réalité politique. La loi limite parfois les modifications que le Parlement peut apporter, et il est fréquent qu'il puisse opérer des coupures ou réaffecter des sommes mais ne soit pas autorisé à accroître les dépenses. Les contraintes politiques des systèmes parlementaires sont aussi tout à fait réelles : dans certains pays, la non-adoption du budget entraîne la chute du gouvernement et, par conséquent, le parti majoritaire fait en sorte qu'il soit adopté.

Lorsqu'un parlement a de l'influence sur le budget, il dispose d'un outil potentiel pour amener le gouvernement à tenir compte de ses préoccupations. Les ministres peuvent se sentir menacés par la perspective d'une réduction de leur budget et, de ce fait, ils pourraient être attentifs aux sujets qui intéressent les commissions. À l'inverse, les parlementaires peuvent accroître le financement s'ils s'aperçoivent, à travers l'activité de contrôle, que les sommes d'argent ou l'autorité attribuées sont insuffisantes.

De quel pouvoir dispose réellement un parlement sur l'usage des deniers publics ? Comment peut-il utiliser ce pouvoir à titre de sanction ? L'une des grandes différences dans les pouvoirs de contrôle dont disposent les parlements réside dans la distinction entre des pouvoirs purement négatifs — c'est-à-dire limités au droit de rejeter le budget (comme aux Seychelles) — et la possibilité d'influencer positivement la manière dont l'argent est dépensé. Plusieurs des personnes interrogées ont signalé que leur parlement pouvait formuler des propositions afin de modifier des orientations et l'utilisation des fonds (par exemple en Suisse, en Allemagne et en Ouganda).

Lorsqu'une assemblée législative a un pouvoir sur le budget et une véritable liberté d'action, elle peut les utiliser pour améliorer la visibilité et l'efficacité des conclusions du contrôle. En Bosnie-Herzégovine, où la Commission parlementaire du

1 Nakamura et Smallwood (1980).

budget a aussi les fonctions d'une commission des comptes publics, la commission a utilisé le contrôle du budget pour faire passer un message discret, mais efficace. Les vérifications des comptes des ministères ont permis de constater qu'un grand nombre d'entre eux ne respectaient pas les normes internationales fixées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques[2] dans la gestion des dépenses. La Commission du budget et des finances, au sein de laquelle siègent des membres de plusieurs partis, a réduit les budgets de ces ministères de sommes modestes et symboliques (dans des domaines tels que les frais de voyage). Cependant, les conclusions de la Commission ont aussi trouvé un écho dans les journaux et elles ont trouvé un écho auprès des acteurs de la société civile partisans de la transparence. Il en est résulté des améliorations, les années suivantes, des résultats des audits concernant les ministères plus modestes et politiquement plus vulnérables.

Au Kenya, où la Constitution de 2010 a fait passer le pays d'un système parlementaire à un système présidentiel-législatif, le pouvoir d'établir et d'adopter le budget final a été transféré au Parlement. Si le Parlement s'accorde à considérer que des mesures sont nécessaires, il a l'autorité nécessaire pour affecter des fonds supplémentaires.

Les sanctions

Enfin, un parlement peut avoir le pouvoir de sanctionner le gouvernement de diverses manières.

Au cours d'une réunion-débat tenue durant la 133e Assemblée de l'UIP[3], le greffier du Sénat canadien a établi une distinction entre les mécanismes de contrôle qui entraînent des conséquences politiques pour le gouvernement et ceux qui n'ont pas de tels effets. Au Canada, les premiers comprennent le débat qui suit le « discours du trône », dans lequel le gouvernement présente son programme, le débat sur le budget et les motions de censure. Si, dans l'un de ces débats, le Parlement vote contre le gouvernement, celui-ci peut être contraint de démissionner.

Quant aux mécanismes de contrôle qui n'entraînent pas de conséquences politiques directes, les parlements ont élaboré une gamme de sanctions « souples », qui ne peuvent entraîner la chute du gouvernement mais qui ont néanmoins un poids en termes politiques. Ces sanctions, qui peuvent être définies dans le règlement du Parlement, comprennent des mesures telles que l'obligation, pour les ministres du gouvernement, de se présenter dans l'hémicycle pour répondre à une question s'ils n'y ont pas répondu de manière satisfaisante, l'infliction d'un blâme, ou l'autorisation de questions ou de débats d'urgence. Dans bien des cas, c'est le Président du Parlement qui détient le pouvoir d'imposer de telles sanctions.

Les constitutions et les lois donnent souvent au Parlement la possibilité de se prononcer sur le bon fonctionnement du gouvernement. La capacité d'entamer une procédure en vue de destituer un ministre, ou d'adopter une motion de censure à l'égard d'un ministre ou d'un gouvernement, confère au Parlement un pouvoir discrétionnaire important.

En Équateur, la Commission de contrôle et de vérification politique peut destituer un président qui n'a pas respecté son mandat, ce qui entraîne la dissolution du Parlement et de nouvelles élections. D'autre part, l'un des motifs pouvant justifier la procédure de destitution du Président des États-Unis est le manquement à l'obligation de faire en sorte que « les lois soient fidèlement exécutées ».

Dans certains cas, ces pouvoirs de sanction peuvent être trop grands. La possibilité par une motion de censure de faire tomber le gouvernement relève de l'« option nucléaire », laquelle est redoutable au point que les majorités parlementaires évitent en général d'y recourir. Rares sont ceux qui feraient chuter un gouvernement pour sanctionner un ministre peu enclin à coopérer. D'autre part, quand un parlement peut destituer un ministre, l'abus de ce pouvoir risque de rendre plus difficile la tâche de gouverner au lieu d'améliorer les résultats.

En résumé : mandat et pouvoirs de contrôle

Un contrôle parlementaire efficace repose sur un mandat clair, défini par la loi, qui confère au Parlement l'autorité nécessaire pour superviser tous les domaines de l'action publique en tout temps. Cependant, comme tout ensemble de règles, un tel mandat exige aussi des arbitres forts qui promeuvent et défendent les droits de tous les membres d'effectuer le contrôle. L'impartialité des présidents de parlement est un facteur crucial, et leurs décisions fixent un cadre général pour faire respecter le droit du Parlement de demander des comptes au gouvernement.

Pour que le contrôle parlementaire soit efficace, encore faut-il que le gouvernement lui accorde l'attention nécessaire. La solution idéale consiste à ce que le gouvernement et le Parlement œuvrent de concert pour le bien commun. Toutefois, si leurs relations sont mauvaises au point d'empêcher une telle collaboration, le Parlement dispose d'une gamme d'options puissantes pour se faire entendre du gouvernement. Il peut, entre autres, rendre public le problème, légiférer pour y remédier, user de son influence pour amender le budget, voire, dans des cas extrêmes, adopter des motions de destitution ou de censure. Le Parlement et les parlementaires doivent se montrer prêts à faire usage de ces pouvoirs en cas de besoin.

2.2 Les capacités du Parlement

Même s'il est étayé par des mesures officielles visant à garantir la conformité, un mandat de contrôle restera lettre morte si le Parlement ne dispose pas des ressources nécessaires pour l'exécuter. Les éléments clés de la capacité parlementaire sont : un financement provenant d'une source clairement distincte du gouvernement ; le soutien d'un secrétariat professionnel, impartial et compétent ; un accès sans entrave et sans délai à des informations et à des analyses de qualité. Presque tous les parlements qui ont exercé un contrôle plus énergique au cours de la période récente ont pu

2 Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) — www.intosai.org

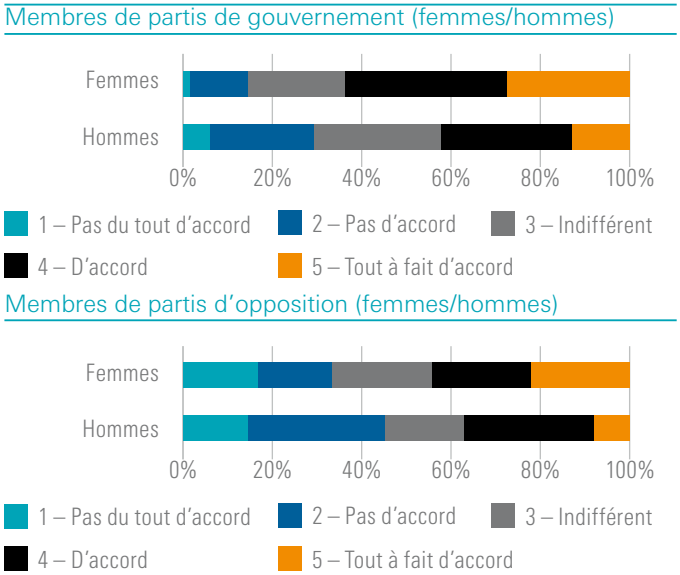
3 UIP (2015 i)).

y parvenir essentiellement en développant leurs capacités de contrôle plutôt qu'en élargissant leurs compétences formelles.

Les parlementaires consultés dans les enquêtes réalisées se montrent généralement satisfaits du mandat de leur parlement en matière de contrôle ; en revanche, ils sont moins affirmatifs quand on leur demande si le Parlement dispose des moyens nécessaires pour s'acquitter de sa tâche.

Figure 6. Le point de vue des parlementaires sur les ressources disponibles aux fins du contrôle

"Le Parlement dispose de ressources (personnel, budget) suffisantes pour analyser les informations qu'il reçoit aux fins du contrôle "



Source : UIP/PNUD (2016). Enquête auprès des parlementaires, question 2 (base pour la question : 283 parlementaires, dont 185 membres du gouvernement — 117 hommes et 68 femmes — et 98 membres de l'opposition — 63 hommes et 35 femmes)

L'indépendance financière par rapport au gouvernement

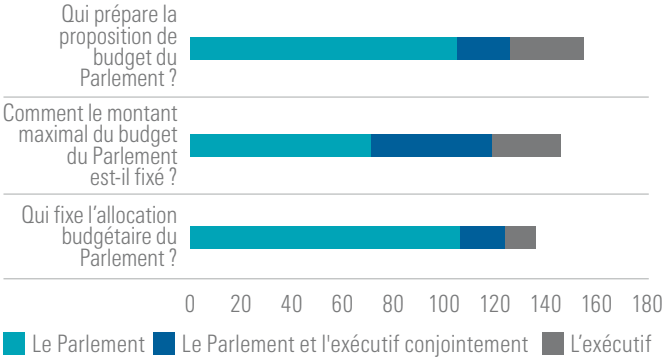
Le contrôle exige qu'un parlement puisse agir indépendamment du gouvernement, ce qui signifie qu'il doit disposer de son propre budget, de son propre personnel et de ses propres locaux. Les gouvernements peuvent — cela s'est vu — contrarier le contrôle parlementaire et d'autres fonctions essentielles des parlements en leur refusant ces ressources essentielles.

Il convient en particulier, pour garantir l'autonomie à l'égard de l'exécutif, que les commissions soient financées par des sources indépendantes et ne dépendent pas du budget des ministères qui leur correspondent.

> « Le Parlement doit disposer d'un budget pour ses activités de contrôle, mais il arrive souvent que l'argent manque pour l'ensemble des commissions qui sont nombreuses. Par conséquent, si les présidents des commissions veulent accomplir leur fonction de contrôle, ils doivent solliciter un appui auprès d'autres personnes, départements ou ministères. Par exemple, je suis vice-président de la Commission de la protection sociale. Nous n'avons jamais reçu de financement pour contrôler l'activité du ministère. Si nous voulons avoir une activité de contrôle, nous devons trouver nous-mêmes des ressources, en sollicitant peut-être le PNUD ou ONU Femmes. Nous devons prendre contact avec eux et leur demander des fonds, à moins que le ministère ne nous finance. On ne peut pas travailler efficacement [sans ressources]. »
>
> *Abi Kaloko et Regina Tiange Marah, membres du Parlement, Sierra Leone*

Les données semblent indiquer qu'une majorité de parlements sont dans une large mesure maîtres de leur budget : ils en assurent la préparation, ils décident des allocations de fonds, et fixent même son montant total. Néanmoins, 19 des chambres parlementaires étudiées pour la base de données PARLINE de l'UIP doivent décider des allocations de leur budget conjointement avec le gouvernement ; enfin, dans 10 cas, le gouvernement décide seul de l'allocation budgétaire du Parlement.

Figure 7. Le pouvoir de décision concernant le budget du Parlement



Source : Base de données PARLINE de l'UIP sur les parlements nationaux (base pour la question : 157 chambres parlementaires).

Pour un parlement, la capacité de gérer officiellement son propre budget est une étape essentielle pour disposer de l'indépendance nécessaire à l'appui de ses activités de contrôle et de ses autres fonctions.

> « Nous avons créé un fonds de l'Assemblée nationale et le gouvernement lui a alloué des ressources. Nous n'avons donc plus à solliciter le gouvernement en lui disant : "Donnez-nous de l'argent pour que nous puissions vous contrôler". Auparavant, c'était l'exécutif qui décidait. Maintenant, c'est la Commission du service parlementaire qui décide de l'utilisation des fonds. »
>
> *Anne Makinda, présidente de l'Assemblée nationale, République-Unie de Tanzanie*

Un personnel parlementaire indépendant et professionnel

La ressource la plus précieuse dont peut disposer un parlementaire est sans doute l'accès à un personnel indépendant et professionnel. Ces collaborateurs peuvent interpréter et appliquer les règles relatives au contrôle,

traiter et analyser les informations issues des demandes de contrôle et aider à rédiger des textes de loi visant à combler des lacunes. Il importe qu'ils soient employés par le Parlement, recrutés pour leurs compétences et leur savoir-faire, et être correctement rémunérés. Un statut spécifique pour le personnel parlementaire contribue à garantir la neutralité de l'administration, qui doit être au-dessus des partis, et protège le personnel des pressions politiques à l'intérieur du Parlement.

Les *Principes pour le recrutement et la gestion des carrières du personnel de l'administration parlementaire*[4] adoptés en octobre 2013 par l'Association des Secrétaires généraux des Parlements relèvent que :

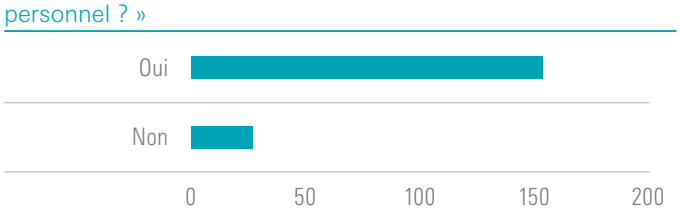
> « Enfin, si l'Exécutif est très semblable au Parlement en tant qu'employeur, et si les compétences recherchées sont largement semblables, certains points de vue exprimés au Parlement ne sont pas pour autant partagés par l'Exécutif. Le Parlement et l'Exécutif ont en outre des rôles constitutionnels différents. Il existe donc potentiellement des conflits d'intérêt entre les deux. »

Le document affirme aussi le principe du contrôle parlementaire sur le recrutement de son personnel :

> « Les Parlements devraient avoir la maîtrise des processus de recrutement et de promotion de leur personnel. En particulier, l'Exécutif ne devrait pas avoir d'influence sur les résultats de ces processus. Il est toutefois possible d'envisager des systèmes encadrés de détachement de personnel du Parlement vers l'Exécutif et inversement pour permettre une plus grande fluidité dans la gestion des carrières. »

La grande majorité des parlements indiquent qu'ils ont la capacité de recruter eux-mêmes leur personnel, bien que la loi ne l'affirme pas toujours clairement. Toutefois, un certain nombre de parlements n'ont pas ce pouvoir essentiel. Il arrive par exemple, dans certains d'entre eux, que leur personnel soit détaché, à titre temporaire, de la fonction publique générale et qu'il s'agisse d'agents sans qualifications spécialisées. Certaines de ces personnes conçoivent donc leur avenir professionnel au sein de l'exécutif dont ils sont issus et qu'ils pourraient réintégrer.

Figure 8. Le pouvoir de décision en matière de recrutement du personnel parlementaire
« Le Parlement gère-t-il lui-même le recrutement de son personnel ? »



Source : Base de données PARLINE de l'UIP sur les parlements nationaux (base pour la question : 181 chambres parlementaires).

Constituer un personnel capable d'appuyer le Parlement dans l'exercice de son mandat de contrôle exige de l'argent et de la formation. Les compétences cruciales pour le personnel des commissions comprennent la capacité de synthétiser et de présenter des faits, y compris dans une optique d'égalité hommes-femmes, de rédiger des projets de recommandations et de rapports. Le personnel doit aussi savoir comment gérer les relations avec les parlementaires et comment appliquer les règles de procédure dans la pratique. Une formation « en cours d'emploi », sous la supervision d'un membre du secrétariat qualifié et chevronné, constitue de loin la manière la plus efficace de permettre aux nouveaux collaborateurs d'acquérir ces compétences. Les membres du personnel — quelle que soit leur ancienneté — tireront aussi le plus grand profit de visites dans d'autres parlements à l'étranger et de cours spécialisés qui enrichiront leur pratique quotidienne en leur permettant de se familiariser avec des conceptions et des méthodes nouvelles.

Encadré 7 Les capacités de contrôle en République de Moldova

En République de Moldova, toutes les commissions du Parlement ont beaucoup de mal à assumer leurs responsabilités en matière de contrôle. Les ressources allouées à cette tâche sont limitées et il n'existe pas de pratique acceptée régissant l'attribution de personnel, de temps et de ressources aux fonctions de contrôle. La pression est ressentie aussi bien par les parlementaires que par le personnel.

Conscients du fait que le Parlement manque de moyens pour étoffer le secrétariat, les participants au groupe de discussion plaident plutôt pour le développement d'une formation spécialisée afin de tirer le meilleur parti possible du personnel existant. Les autres stratégies disponibles pour utiliser plus efficacement les ressources en personnel comprennent le renforcement de la coordination entre le personnel des commissions et la division de la recherche au sein du Parlement, et l'établissement d'une pratique professionnelle cohérente. Afin d'améliorer la continuité, il serait souhaitable que chaque commission se voie attribuer un collaborateur spécialisé doté de compétences particulières dans le domaine que la commission est chargée de contrôler.

Ainsi, pour répondre aux préoccupations selon lesquelles le Code de l'éducation adopté en 2014 menacerait les droits des minorités linguistiques, la Commission des droits de l'homme et des relations interethniques a organisé une série d'auditions avec le ministre de l'Éducation, le médiateur, des représentants des minorités nationales, des organisations de la société civile et des directeurs d'école. Le rapport de la Commission a débouché sur une révision en profondeur du Code de l'éducation et sur l'élaboration d'un plan national destiné à améliorer la qualité de l'enseignement des langues, y compris des langues parlées par les minorités. Le rapport proposait aussi une plus grande participation du public, et en particulier de représentants des minorités, à la formulation des politiques de l'éducation et à l'élaboration des programmes scolaires.

Beaucoup de choses peuvent être accomplies en tirant pleinement parti des ressources existantes et des ressources extra-parlementaires pour renforcer les

4 Association des Secrétaires généraux des Parlements (2013).

capacités et aider ainsi toutes les commissions à exercer efficacement leur fonction de contrôle.

Source : Groupe de discussion animé par le PNUD, République de Moldova (2016).

L'accès à l'information

L'ouverture et la transparence sont les pendants indispensables de l'obligation de rendre compte. Le Parlement a un rôle important à jouer pour formuler des normes à l'intention de l'exécutif en matière d'ouverture, par exemple en exigeant du gouvernement qu'il rende publiques les informations sur lesquelles il fonde ses décisions politiques. Cette manière de procéder contribue à créer un environnement dans lequel l'ouverture est la règle et le fait de rendre compte de son action un comportement attendu.

Le gouvernement, qui est la principale source des informations nécessaires au contrôle parlementaire, joue un rôle déterminant pour la capacité des parlementaires d'étudier la conduite des affaires publiques. Lorsque les parlementaires ne peuvent avoir accès à ces informations, l'activité de contrôle en pâtit.

Dans certains parlements, des membres des partis d'opposition ont plus de mal à obtenir des informations du gouvernement que leurs collègues du (ou des) parti(s) au gouvernement. Les membres du parti au gouvernement peuvent se procurer des recherches et des analyses réalisées par des ministères, soit en les demandant directement, soit en sollicitant leurs collègues occupant des postes ministériels. À l'inverse, les membres des partis d'opposition peuvent certes poser des questions orales et écrites aux ministres, mais ils n'ont pas toujours accès aux données sur lesquelles le gouvernement fonde ses décisions. Lorsque le gouvernement ne fournit pas assez d'informations, il en résulte inévitablement des tensions.

> « Il serait absurde de croire que les responsables gouvernementaux sont plus intelligents que les parlementaires. Simplement, ils [le gouvernement] disposent d'une armée d'experts, ce qui n'est pas notre cas. Nous avons besoin de davantage de moyens, qui ne sont pas facilement disponibles. Il faut renforcer les capacités du Parlement pour qu'il soit plus efficace. Plus important encore, il faut modifier la Constitution pour faire en sorte que le gouvernement se comporte d'une manière raisonnable dans une société démocratique. »
>
> *Patrick Herminie, Président de l'Assemblée nationale, Seychelles*

L'une des manières de garantir l'accès du Parlement aux informations détenues par le gouvernement consiste à adopter des lois en ce sens. La Suisse et Israël sont des exemples de pays dotés de règles de ce type.

> « La loi me donne le droit d'obtenir de la part du gouvernement toute information pertinente pour mon travail de parlementaire. Et si le gouvernement ne veut pas me la fournir, il doit expliquer pourquoi. »
>
> *Andrea Caroni, membre du Conseil des États, Suisse*

> « Un amendement à la loi relative au Parlement de 2008 oblige tous les organismes qui font l'objet d'un contrôle — y compris les ministères du gouvernement — à communiquer " sans délai " les informations au Centre de recherche et d'information de la Knesset. Cet amendement marque un nouveau pas en avant pour les capacités de contrôle des membres du Parlement. »
>
> *Contribution écrite, Knesset, Israël*

Les rapports émanant d'organisations internationales dignes de foi — comme les organes des traités des Nations Unies et les procédures spéciales — peuvent aussi fournir une source précieuse d'informations et de données de comparaison à la disposition des parlementaires.

Si les gouvernements peuvent faciliter le contrôle en mettant rapidement à disposition les informations requises, sous une forme facile d'emploi, ils peuvent aussi entraver le processus en donnant des informations incomplètes ou en retardant leur transmission. Cette volonté d'obstruction peut découler d'un sentiment, parmi les ministres et les responsables de l'exécutif, que les processus de contrôle parlementaire représentent eux-mêmes une entrave à l'exécution des politiques gouvernementales, mais elle peut aussi résulter de l'inefficacité du gouvernement ou d'un manque de ressources.

Les parlementaires peuvent parfois obtenir plus facilement les informations dont ils ont besoin en consacrant du temps à nouer des relations avec le département gouvernemental auquel ils ont affaire et en cherchant à comprendre les principaux problèmes et difficultés auxquels il se heurte.

En tout état de cause, la législation et les règlements intérieurs des parlements doivent prévoir l'accès à l'information et rendre obligatoire la coopération des ministres, quelles que soient les relations entre le Parlement et l'exécutif. À titre d'exemple, le Parlement du Sénégal tient chaque mois une séance de deux heures consacrée aux « questions d'actualité au gouvernement ». Le règlement intérieur exige que l'ensemble des membres du gouvernement soient présents afin de répondre aux questions — dont ils n'ont pas connaissance à l'avance.

Les rapports annuels soumis par les ministères au Parlement

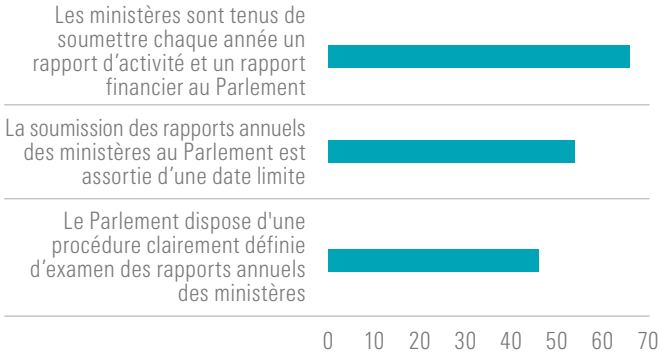
Parmi les sources des informations généralement fournies par le gouvernement au Parlement figure le rapport annuel de chacun des ministères. Parmi les parlements qui ont répondu au questionnaire dans sa totalité, 65 pour cent au total ont indiqué recevoir des rapports de ce type. Le rapport annuel contient généralement un volet financier et un descriptif des résultats des activités du département. Dans certains parlements, l'examen d'un rapport annuel est une source d'information essentielle pour permettre à une commission d'établir son propre programme de travail et pour lancer une enquête. En pareil cas, les rapports annuels sont automatiquement transmis à la commission qui est ensuite en mesure d'enquêter sur un domaine d'activité du département.

Les trois quarts des parlements qui ont répondu à cette question ont indiqué qu'une date limite était prévue pour la

transmission des rapports des ministères. Quelque 70 pour cent des parlements qui reçoivent des rapports annuels signalent l'existence d'une procédure clairement définie pour l'examen des rapports.

Les parlements ont évoqué, au sujet de ces rapports, divers problèmes auxquels ils sont confrontés. Certains indiquent que les rapports, quand ils existent, sont généralement soumis avec des années de retard. S'ils sont présentés à temps, et même lorsqu'ils sont complets, ils ont tendance à être anodins, ce qui rend difficile, sinon impossible, pour le Parlement d'amener le gouvernement à rendre compte de son action. Les rapports sont souvent trop longs et rédigés dans un langage trop spécialisé pour être vraiment utiles aux parlementaires. Exposer les problèmes dans un langage plus approprié permettrait aux parlementaires — mais aussi aux citoyens — de les comprendre plus facilement. Fournir des données ventilées par sexe permettrait aux parlementaires d'identifier les effets des politiques sur les hommes et sur les femmes. Il reste des efforts à accomplir pour que les rapports du gouvernement soient présentés en temps utile et adaptés à leurs objectifs.

Figure 9. Les rapports annuels au Parlement



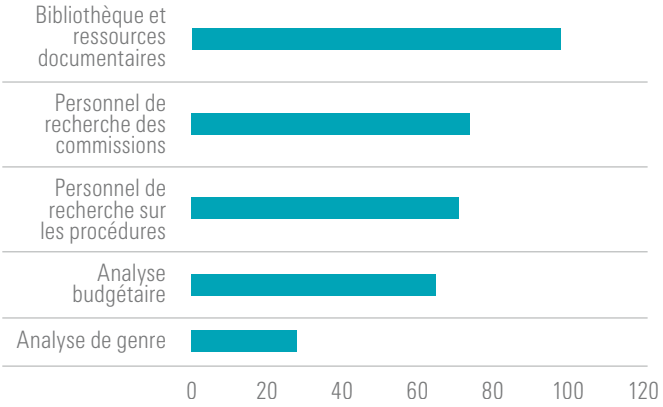
Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 13 (base pour la question : 103 chambres parlementaires)

Les services de recherche chargés de fournir aux parlementaires des analyses indépendantes

Des services de recherche bien documentés sont une composante essentielle de la capacité de contrôle parlementaire[5]. Le Parlement doit être en mesure de fournir à ses membres des informations et des analyses indépendantes, neutres et libres de tout parti-pris politique, et non pas dépendre exclusivement des analyses produites par le gouvernement.

Les réponses au questionnaire adressé aux parlements montrent que la quasi-totalité d'entre eux fournissent des services de bibliothèque et d'information, et que la majorité disposent aussi de personnel qui peut entreprendre des recherches sur la procédure, des recherches pour la commission et des analyses budgétaires. Plus rares sont les parlements dotés de collaborateurs capables d'analyser la législation dans une perspective de genre, une compétence qui est de plus en plus demandée.

Figure 10. Services d'information et de recherche fournis par le Parlement



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 34 (base pour la question : 103 chambres parlementaires)

Encadré 8 Les capacités d'analyse de la différenciation sociale des sexes

L'analyse des politiques pour s'assurer qu'elles répondent bien aux besoins des femmes et des hommes, des filles et des garçons, sans discrimination, permet d'améliorer le processus du contrôle parlementaire. Il faut généralement pour cela examiner des informations pertinentes ventilées par sexe et consulter des experts des questions d'égalité hommes-femmes, des organisations de la société civile spécialisées et des universitaires. Une commission qui examine une disposition concernant le logement, par exemple, pourrait souhaiter connaître le nombre de ménages dirigés par des hommes et par des femmes (ainsi que le nombre et l'âge des personnes à charge dans ces ménages), ou encore le revenu et le statut professionnel du chef de ménage ventilés par sexe. La commission pourrait aussi souhaiter mieux comprendre le vécu des femmes chef de famille et consulter des études réalisées sur ce thème par des chercheurs ou des associations.

Les contributions des experts en matière d'égalité sont indubitablement précieuses ; cependant, pour qu'une analyse de la différenciation sociale des sexes soit aussi efficace que possible, les parlementaires eux-mêmes, ainsi que le personnel travaillant pour eux, doivent développer leurs propres compétences dans ce domaine. Au Canada, le Comité permanent de la condition féminine a soumis au Parlement un rapport qui présente le cours en ligne intitulé « Analyse comparative entre les sexes plus » (ACS+). Dans le même esprit, le Parlement des Fidji — l'un des rares qui exige des commissions qu'elles intègrent une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans leurs enquêtes — a élaboré, en partenariat avec le PNUD, une panoplie d'outils intitulée *Scrutinizing Legislation from a Gender Perspective* (« examiner la législation sous l'angle de l'équité entre les sexes »)[6].

5 UIP et Fédération internationale des associations de bibliothécaires et des bibliothèques (2015).

6 PNUD (2017).

L'ouverture et la transparence au sein du gouvernement

De nombreux gouvernements sont déjà soumis à une législation qui prévoit la publicité des réunions des organismes publics et des procès-verbaux de ces réunions et exige que certaines décisions gouvernementales soient prises dans des réunions publiques. Des lois similaires sont à l'examen dans des pays qui n'en sont pas encore dotés et des initiatives législatives, dans de nombreux pays, vont encore plus loin.

Au cours des vingt dernières années, de nombreuses organisations internationales ont encouragé l'adoption par voie législative de systèmes de gestion financière assortis de certaines exigences internes, notamment une priorité accrue à la définition et à la réalisation d'objectifs stratégiques quantifiables, des systèmes comptables plus rigoureux et transparents et des systèmes de suivi fondés sur des données. Un grand nombre de ces mesures (qui incluent fréquemment l'exigence de publier des informations sur les mesures prises par le gouvernement) sont déjà utilisées dans les pays développés et sont activement promues ailleurs. Une fois mises en œuvre, elles peuvent réduire l'asymétrie en matière d'information entre le gouvernement et le Parlement qui, dans bien des situations, empêche un contrôle parlementaire plus actif.

Des pressions s'exercent sur les gouvernements pour qu'ils conçoivent et mettent en œuvre des systèmes plus transparents[7]. De nombreux gouvernements de pays en développement ont coopéré parce que l'adoption de tels systèmes était cruciale pour atteindre d'autres objectifs. Le respect des exigences du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) peut permettre des abandons de créances et l'octroi d'autres mesures d'assistance. Le Malawi et la Zambie se sont engagés en ce sens voici une décennie, tandis que la Somalie examine actuellement des projets de loi (sur la vérification des comptes publics, sur les finances publiques et sur les marchés publics) afin d'être considérée comme respectant les critères du FMI, ce qui lui permettrait de bénéficier d'un financement du Fonds et de la Banque mondiale. Le mécanisme de politique harmonisée concernant les transferts de fonds (HACT) des Nations Unies[8], permettant de transférer des fonds à des partenaires nationaux gouvernementaux et non gouvernementaux, contient une mesure d'incitation similaire puisque les fonds ne sont décaissés que lorsque le mécanisme est adopté.

Dans certaines parties du continent européen, l'incitation à adopter des systèmes plus transparents découle du désir d'adhérer à l'UE. Les efforts entrepris par l'UE pour promouvoir des systèmes publics solides de gestion financière — fréquemment basés sur une meilleure intégration de la planification, la budgétisation par programme, le suivi de la mise en œuvre, l'audit et le contrôle — ont été favorisés par leur inclusion dans les accords d'harmonisation pour le statut de pays candidat. La Turquie et la République de Moldova, par exemple, ont introduit de tels systèmes par voie législative.

Ces efforts ont eu pour effet secondaire d'instituer des obligations pour le gouvernement de rendre compte de ses activités et de mettre en place une structure responsable de rassembler et de traiter les données nécessaires. Bien que l'application pratique de ces mesures soit souvent difficile, elles représentent un pas en avant en enrichissant le cadre des informations disponibles pour le contrôle parlementaire du gouvernement.

Lorsqu'ils fonctionnent, ces systèmes produisent des informations utiles pour la pratique du contrôle, par exemple s'agissant de l'efficience et de l'efficacité avec lesquelles le gouvernement s'efforce d'atteindre des objectifs tels que la réduction de la pauvreté, le respect des procédures financières (création et utilisation d'organismes d'audit), la probité dans les procédures de marchés publics, et ainsi de suite. Et lorsqu'ils ne fonctionnent pas, ils peuvent faire l'objet d'auditions à des fins de contrôle pour garantir le respect des exigences légales.

L'ouverture et la transparence au sein du Parlement

L'ouverture et la transparence sont aussi des valeurs fondamentales des parlements démocratiques[9]. Les parlements rendent compte de leur action en publiant de nombreuses informations sur leur activité, informations qui servent de base pour évaluer le fonctionnement de l'institution, mais aussi des parlementaires à titre individuel. La tendance au renforcement de l'ouverture et de la transparence dans les processus et les publications parlementaires au cours des dernières années est manifeste ; en témoignent le nombre croissant de documents parlementaires publiés, comme l'indique le *Rapport mondial 2016 sur l'e-Parlement*[10].

Des données concernant la participation des parlementaires — interventions, questions, propositions législatives, participation aux séances plénières et aux réunions de commission, participation aux votes — sont de plus en plus souvent mises à disposition par les parlements, bien que rares soient ceux qui publient ces informations en utilisant des formats de documents ouverts qui facilitent aux tiers la tâche de reprendre et d'analyser les données.

Encadré 9 Ouvrir l'activité du Parlement à la population au Chili

Le Congrès national du Chili est devenu l'un des premiers parlements à adopter un plan d'action pour l'ouverture législative dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert, avec l'appui du PNUD. Le plan d'action contient 10 engagements répartis en trois domaines : l'amélioration des services publics (utilisation des techniques modernes pour informer les citoyens au sujet des activités du Congrès) ; le renforcement de la confiance publique (renforcement des codes de conduite pour les membres du Congrès) ; le renforcement de la responsabilité institutionnelle (adoption de politiques en matière de transparence et de probité). Après l'adoption du plan, le Congrès est convenu d'une nouvelle structure et d'un nouveau contenu pour ses sites web institutionnels. Il a adopté, après un processus de consultation public, de nouveaux codes de conduite pour ses membres et créé un service spécial de la déontologie chargé d'assurer le

7 Voir, par exemple, le Partenariat pour un gouvernement ouvert (www.opengovpartnership.org).

8 *UN Harmonized Approach to Cash Transfers Framework* (undg.org/wp-content/uploads/2016/09/HACT-2014-UNDG-Framework-EN.pdf).

9 Beetham (2006).

10 UIP (2016 iii)).

respect de ces règles. Le Congrès a aussi commandé des études sur plusieurs questions liées au gouvernement ouvert, y compris les mécanismes de consultation et de participation des citoyens au processus législatif.

Source : PNUD Chili (2015).

En résumé : les capacités du Parlement

Des pouvoirs de contrôle peuvent être impressionnants sur le papier et demeurer à peu près inutiles si le Parlement n'a pas la capacité de les exercer. Le Parlement a besoin, avant toute chose, d'être autonome par rapport au gouvernement. Disposer d'une source de financement indépendante et durable permet au Parlement de fixer sa propre ligne d'action sans ingérence de l'exécutif.

De la même manière, un parlement qui peut compter sur un personnel dévoué et professionnel, capable d'analyser la législation et les politiques proposées par le gouvernement, y compris sous l'angle de l'égalité entre les sexes, ne sera pas réduit à dépendre exclusivement des interprétations et des analyses du gouvernement.

Le Parlement a aussi besoin d'accéder rapidement aux informations et aux données détenues par le gouvernement et il devrait régulariser le processus d'examen de ces informations. L'accès des parlementaires à l'information devrait être clairement inscrit dans la loi et dans les règlements parlementaires. Ceci dit, le Parlement ne devrait pas avoir besoin d'invoquer ces règles s'il parvient à créer un cadre dans lequel l'ouverture et la transparence sont la norme.

2.3 Des participants enthousiastes et engagés

Sans doute parce que le rôle de parlementaire n'a pas d'équivalent, il n'existe pas de « description de poste » normalisée pour cet emploi comme il en existe pour de nombreuses autres professions[11]. Les parlementaires ont, de ce fait, une responsabilité considérable pour décider comment ils souhaitent exercer leur mandat. Il existe souvent une tension entre le temps que les parlementaires consacrent aux activités de contrôle par rapport à d'autres aspects de leur travail. Le premier *Rapport parlementaire mondial*[12] relevait que les citoyens attendent toujours des parlementaires qu'ils donnent davantage la priorité au service à leurs électeurs.

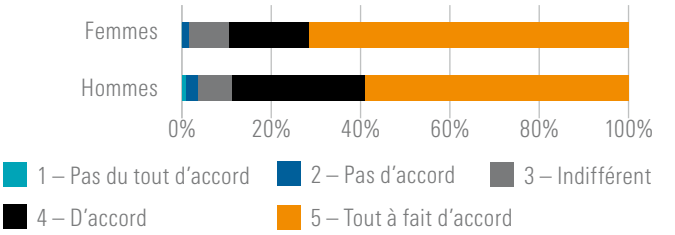
Et pourtant, le contrôle est une responsabilité partagée. Les parlementaires doivent le concevoir comme une activité importante qui mérite leur engagement, et les partis politiques — y compris ceux qui sont dans la majorité et au gouvernement — doivent autoriser leurs membres à participer de manière constructive aux activités de contrôle.

Encourager un sentiment de responsabilité partagé

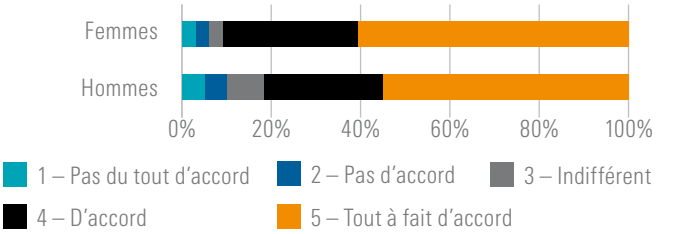
Les données recueillies au cours de l'enquête montrent que la majorité des parlementaires — qu'ils appartiennent à la majorité gouvernementale ou à l'opposition — sont fermement convaincus que le contrôle relève de la responsabilité de tous les parlementaires.

On constate des différences subtiles entre les femmes et les hommes dans les réponses à l'enquête, aussi bien dans la majorité que dans l'opposition (voir la figure 11). Les femmes, indépendamment de leur affiliation politique, sont plus nombreuses à être *tout à fait* d'accord avec la proposition que le contrôle est la responsabilité de tous les parlementaires.

Figure 11. « Le contrôle est l'affaire de tous les parlementaires »
Par sexe et par affiliation politique (gouvernement/opposition)
Membres de partis de gouvernement (femmes/hommes)



Membres de partis d'opposition (femmes/hommes)



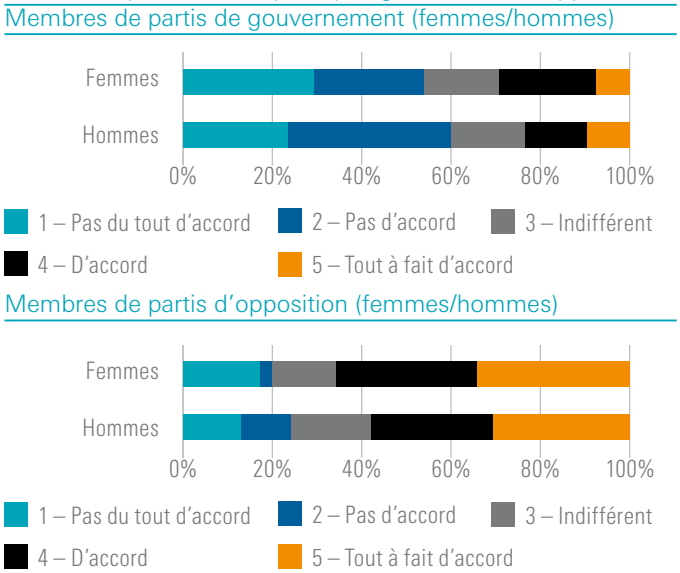
Source : UIP/PNUD (2016). Enquête auprès des parlementaires, question 2.

En revanche, lorsque l'on demande qui effectue réellement le contrôle, les réponses divergent fortement selon l'appartenance politique. On compte presque autant de parlementaires des partis représentés au gouvernement qui ne sont pas d'accord avec la proposition que le contrôle est principalement effectué par les membres de l'opposition (56 pour cent) que de parlementaires d'opposition qui l'approuvent (59 pour cent).

11 Rolef (2015).

12 UIP et PNUD (2012).

Figure 12. « Le contrôle est la prérogative des membres de l'opposition »
Par sexe et par affiliation politique (gouvernement/opposition)



Source : UIP/PNUD (2016). Enquête auprès des parlementaires.

Il est peut-être encourageant de constater l'ampleur du désaccord entre les parlementaires de l'opposition et des partis de gouvernement sur la question de savoir qui accomplit l'essentiel du travail de contrôle dans la mesure où cela peut suggérer que chaque partie se considère comme jouant un rôle crucial.

Les outils les plus précieux dont peuvent disposer les parlementaires pour remplir efficacement leur fonction de contrôle sont de bonnes aptitudes à l'analyse et de bons réseaux pour obtenir des informations, par exemple des experts issus de la société civile. Dans la plupart des cas, les parlementaires demeurent des généralistes qui suivent de nombreux secteurs des politiques publiques ; leur rôle n'est pas de devenir des experts spécialisés, à l'image des fonctionnaires de l'administration.

> « Le contrôle est efficace lorsque le parlementaire joue son rôle en toute indépendance, avec audace et courage. Il doit en cela faire preuve d'intelligence, sentir l'intérêt public, agir à bon escient et savoir à quel moment s'engager. Si toute une série de questions sont à l'examen à un moment donné, un parlementaire peut mettre en veilleuse un dossier précis jusqu'au lendemain. Il faut aussi gérer avec finesse le rapport avec les médias pour que la question qui vous importe soit aussi attrayante pour le public. »
>
> *Kabando Wa Kabando, membre de l'Assemblée nationale, Kenya*

Bien souvent, le travail de contrôle n'est ni prestigieux ni visible ; suivre des dossiers sur le long terme peut être une tâche exigeante, qui demande une attention constante aux détails et la volonté d'enquêter durablement souvent loin des projecteurs des médias. Ceci dit, l'engagement en faveur du contrôle parlementaire ainsi que les efforts nécessaires pour entretenir des contacts, pour comprendre les subtilités des dossiers et pour acquérir des compétences spécialisées dans un domaine précis portent leurs fruits avec le temps, à la fois en termes d'amélioration de la gouvernance et en termes de réputation personnelle.

Par leur engagement personnel et politique, les parlementaires peuvent aussi décider de devenir des spécialistes de domaines spécifiques.

> « Pendant plusieurs années j'ai contrôlé le fonctionnement des préfectures, c'est-à-dire l'administration générale de l'État, et c'était passionnant. Parce que ça aborde beaucoup de niveaux. Et j'avais fait un travail très approfondi sur la question de la biométrie au moment où nous avons installé les passeports biométriques. Et, donc, j'ai acquis une compétence, très rapidement, parce qu'il faut aller très vite, pour être sûre au moins de comprendre quand les grands industriels vous disent ce qu'est la biométrie, quand vous allez vérifier dans un aéroport que ce qu'on vous a dit fonctionne bien. Il faut être très attentif à tous les détails. Et en fait, la qualité du contrôle, c'est cela ; ce ne sont pas simplement des généralités. (…).
>
> « Vous êtes respecté dès lors que vous êtes en contrôle, avec l'objectif d'un meilleur fonctionnement, et que vous décrivez des phénomènes qui vous paraissent l'entraver et que, après, vous pouvez faire remonter au ministre pour dire : " si on faisait un peu différemment, ce serait peut-être mieux ". Et là, on se dit qu'on a rempli son travail correctement. »
>
> *Michèle André, sénatrice, France*

Développer les compétences en matière de contrôle

Les activités de contrôle exigent une gamme de compétences qui peuvent être acquises. Les parlementaires ont besoin de temps pour assimiler les règles et pour les utiliser efficacement. Mais cet investissement est nécessaire et il portera ses fruits en termes de capacité d'obtenir des résultats.

Selon des données provenant de 175 chambres parlementaires, le pourcentage médian de renouvellement des parlementaires à la suite des élections s'élève à 51 pour cent[13]. Le renouvellement a des conséquences positives et négatives pour le contrôle parlementaire. D'une part, les nouveaux parlementaires apportent une énergie et des points de vue nouveaux. Parallèlement, cependant, le Parlement perd les compétences que ses anciens membres avaient acquises, ce qui est particulièrement problématique lorsque le renouvellement est important.

Les parlements peuvent atténuer ce risque en prenant diverses mesures. Ils peuvent, par exemple, créer un secrétariat de commission doté de ressources suffisantes pour assurer la continuité ; conserver des archives des mesures prises par les commissions ; fournir des informations complètes aux nouveaux membres ; enfin, veiller à ce que les questions restées en suspens soient transmises à la commission dans sa nouvelle composition. Les commissions peuvent assurer la continuité d'une législature à l'autre en

13 Base de données PARLINE de l'UIP sur les parlements nationaux (www.ipu.org/parline).

résumant, à l'intention des nouveaux membres, les activités qu'elles ont menées.

Plusieurs présidents de parlement ont insisté sur la nécessité d'aider les nouveaux parlementaires à acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions :

> « Dans le Parlement nouvellement élu, la première tâche [qui nous incombe] consiste à former nos membres. Nous allons accueillir de nombreux parlementaires jeunes et débutants. Ils devront tous être formés, car les commissions sectorielles se penchent aussi sur le budget de leur ministère avant de présenter leur rapport. Les commissions sectorielles identifient les questions essentielles qui doivent être portées à l'attention du Parlement tout entier. »
>
> *Anne Makinda, Présidente de l'Assemblée nationale, République-Unie de Tanzanie*

Les cours d'introduction organisés pour les nouveaux parlementaires sont utiles, mais bien souvent ils ne peuvent, pour des raisons d'ordre pratique, couvrir les sujets de manière très approfondie. Or, c'est le perfectionnement professionnel permanent qui permet de mieux saisir les spécificités du travail en commission : comment s'entretenir avec des témoins ; comment lire et extraire les éléments probants recueillis à travers une audition ; comment aborder les aspects politiques d'un dossier. Pour bon nombre de ces compétences, la meilleure manière de les acquérir consiste à recueillir l'expérience de parlementaires plus chevronnés, qu'il s'agisse de parlementaires actuels ou anciens dans le pays ou de députés d'autres nations.

Dispenser une formation approfondie en matière de contrôle parlementaire est une autre manière, pour les parlements, d'encourager leurs membres à s'engager dans cette activité. Il est toutefois difficile d'assurer la participation des parlementaires à des séances de formation en raison de leur emploi du temps chargé. Comme le relève la Chambre des représentants de Belgique :

> « Le Parlement organise des séances d'information chaque fois que de nouveaux représentants sont élus. Rares sont ceux qui assistent à ces réunions ; bien souvent, ce sont leurs collaborateurs qui sont dans la salle. En outre, les groupes politiques organisent eux-mêmes une formation pour leurs membres. »

Pour les nouveaux parlementaires, la manière la plus efficace et la plus pratique de se former au contrôle parlementaire revient à apprendre « sur le tas » en siégeant aux côtés de collègues chevronnés en plénière et, surtout dans les commissions chargées de tâches de contrôle, en observant les techniques utilisées par les collègues expérimentés, en notant les orientations données par le Président du Parlement et les présidents des commissions, et en effectuant le plus possible d'activités de contrôle « en temps réel ». Les parlements et les partis devraient veiller à ce que les nouveaux élus se voient offrir des occasions d'acquérir cette expérience dans les meilleurs délais. Cette manière de faire peut, bien entendu, être complétée par une formation et un perfectionnement de haute qualité, dispensés au Parlement ou ailleurs, par des organismes extérieurs en coordination avec le secrétariat.

En résumé : des participants enthousiastes et engagés

Le contrôle relève de la responsabilité de tous les parlementaires, indépendamment de leur parti, de leur sexe, de leur ancienneté, de leur âge ou de leur ancienneté. Mener à bien un contrôle parlementaire efficace exige volonté et engagement, mais aussi une action systématique, continue et fondée sur des données factuelles.

Un contrôle parlementaire efficace exige des compétences et de l'expérience. La meilleure manière d'acquérir ces compétences, pour un parlementaire, consiste à se former sur le tas grâce avant tout aux conseils et aux échanges avec des collègues plus expérimentés. Les parlements sont responsables de veiller à ce que le personnel des commissions soit capable d'épauler les membres en préservant les connaissances institutionnelles d'un cycle électoral à l'autre.

2.4 Instaurer une culture du contrôle

La présente section passe en revue les composantes d'une culture du contrôle constructive dans laquelle l'ensemble des participants se sent libre de s'exprimer et de prendre en considération des points de vue différents. Une telle culture favorise un meilleur fonctionnement de l'exécutif, confère une légitimité accrue au Parlement comme au gouvernement et comporte de nombreux avantages pour la population.

Reconnaître les bienfaits du contrôle

Pour renforcer la culture du contrôle, le Parlement doit veiller à ce que toutes les parties prenantes — l'ensemble de la population, le gouvernement, l'opposition, etc. — comprennent et acceptent la raison d'être et les avantages du contrôle parlementaire. Le contrôle peut porter ses fruits lorsque chacun convient qu'il améliore la qualité de la gestion des affaires publiques pour les citoyens et qu'il offre au pouvoir exécutif des options qui ont fait l'objet de recherches plus complètes, plus conformes aux exigences et plus rentables qu'en l'absence d'un tel contrôle.

Le processus de contrôle bénéficie à toutes les parties prenantes. Le gouvernement en retire une ligne de conduite plus solide sur le plan politique et technique. Le Parlement s'acquitte de son devoir constitutionnel de demander des comptes au gouvernement. Les parlementaires sont mieux informés dans une gamme de secteurs. En dernière analyse, l'objectif est que les citoyens constatent que les problèmes ont été traités et que leurs conditions de vie se sont améliorées.

Un contrôle efficace élargit et approfondit le réservoir de parties prenantes qui contribuent à l'action du gouvernement, conférant une légitimité plus grande au résultat des mesures prises. D'autre part, la transparence accrue que crée le contrôle peut aussi renforcer le sentiment d'« appropriation » par la population — et, à terme, la confiance — à l'égard du Parlement et du gouvernement, qui sont des objectifs importants et urgents.

Le Parlement a pour rôle et pour responsabilité d'être un authentique partenaire du gouvernement ; il doit être prêt, à cette fin, à faire preuve d'indépendance si la situation l'exige.

> « Nous devons rappeler vigoureusement au gouvernement que le Parlement est distinct du pouvoir exécutif. J'ai l'impression que les ministres n'ont pas du tout les idées claires sur la nature de l'institution parlementaire. (...) Si l'on ne peut pas, de temps à autre, dire clairement " non " au gouvernement, autant rester chez soi. »
>
> *Baronne Frances D'Souza, Présidente de la Chambre des Lords, Royaume-Uni*

Encourager la coopération

La rivalité entre partis politiques fait partie intégrante de la vie du Parlement, à juste titre. Nous avons déjà relevé l'importance d'une opposition forte. Il existe toutefois certains domaines d'action fondamentaux — notamment ceux qui concernent l'intérêt national au sens large et les questions techniques touchant le fonctionnement du Parlement — dans lesquels une méthode plus coopérative est souvent plus appropriée.

Un parlement dont les membres apprécient et encouragent la coopération dans les domaines où elle est appropriée sera mieux à même de développer une culture du contrôle à long terme. Un tel environnement porteur encourage l'ensemble des membres à remplir leur rôle en matière de contrôle, à poser des questions dans l'intérêt du bien public, et réfrène les tendances à adopter des comportements relevant d'une stricte discipline de parti.

> « Je préside la commission conjointe permanente sur les migrations. En ce moment, nous étudions le programme concernant les travailleurs saisonniers. Il s'agit d'une étude sur les personnes originaires du Pacifique qui viennent travailler dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture dans notre région. La commission est conjointe, ce qui signifie qu'elle comprend des membres du Sénat et de la chambre basse, et de tous les courants politiques. Nous travaillons ensemble et nous posons des questions sur cette politique. Est-elle efficace ? Où se situent les difficultés ? Comment améliorer les choses ? Comment, par exemple, la rendre plus aisée d'accès pour les femmes ? (...) La collaboration entre nous est excellente, bien que nous appartenions à des partis différents. Je siège dans cette commission depuis 11 ans et je collabore avec le Vice-Président, qui occupait la présidence lorsque son parti était au gouvernement ; nous essayons de dégager un consensus dans toute la mesure possible. Il arrive que nous soyons en désaccord, mais il y a des moyens de gérer ce type de situation. »
>
> *Louise Markus, membre de la Chambre des représentants, Australie*

Les forums interpartis sont une autre structure permettant de débattre de questions d'intérêt commun, par-delà les clivages politiques (voir le chapitre 5).

Aborder le contrôle parlementaire dans une perspective qui dépasse les clivages entre les partis présente des avantages évidents. Ce type de démarche permet, en premier lieu, de réduire la probabilité d'attaques purement partisanes contre le gouvernement, faciles à rejeter par les critiques. Elle peut aussi, lorsqu'elle est efficace, inciter à prendre des mesures conjointes pour remédier aux problèmes, et, par là, accroître la probabilité que ces mesures soient adoptées par le Parlement en séance plénière. Enfin, une action menée en commun par plusieurs partis politiques a davantage de chances d'être perçue comme équitable et donc de voir ses conclusions prises au sérieux par la population et par les dirigeants.

Encadré 10 Une initiative multipartite sur les changements climatiques au Maroc

Les ressources limitées du Maroc en hydrocarbures et son ensoleillement important font du pays un protagoniste naturel dans la course aux énergies renouvelables. Le pays s'est fixé pour objectif de générer 42 pour cent de son énergie à partir de sources renouvelables d'ici à l'année 2020 et il a mis en place un cadre législatif et politique solide qui encourage les investissements du secteur privé. Ces initiatives ont été inscrites dans la Stratégie nationale de l'énergie en 2009.

La lutte contre les changements climatiques est devenue une priorité politique de plus en plus importante au Maroc depuis près d'une décennie. Dans ce contexte, un groupe de parlementaires de plusieurs partis politiques a organisé une audition avec des experts pour débattre de la politique du gouvernement en matière d'énergies renouvelables. Cette réunion a abouti à l'adoption de certains objectifs, comme l'accroissement du financement de ces sources d'énergie par l'État et la réduction des droits de douane sur le matériel solaire photovoltaïque.

Pour favoriser ces objectifs, les membres du Parlement ont préparé et soumis 25 questions parlementaires, dont 13 ont été ensuite posées par différents parlementaires lors de séances plénières de l'Assemblée nationale et dans des séances de commissions. Les questions portaient sur plusieurs domaines, en premier lieu sur la capacité du gouvernement marocain d'atteindre son objectif d'une proportion de 42 pour cent d'énergies renouvelables dans le portefeuille énergétique en 2020. Les autres questions portaient sur les progrès réalisés dans la construction de la centrale solaire à concentration de Ouarzazate (l'installation phare du Maroc dans le domaine des énergies renouvelables), les futures allocations budgétaires destinées aux énergies renouvelables et les efforts visant à encourager l'Agence marocaine des énergies renouvelables à se montrer plus entreprenante. Certaines des questions ont reçu des réponses directes en séance plénière de la part du ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement.

Source : PNUD et Parlement du climat (2014). Énergies renouvelables : Guide pratique pour les parlementaires (www.agora-parl.org/sites/default/files/renewable_energy_user_guide_fr_r3.pdf).

Réformer les règles et la procédure parlementaires

Tous les pays démocratiques — qu'ils soient développés ou en développement — cherchent des moyens d'améliorer le contrôle en amendant les règles et la procédure parlementaires.

Encadré 11 Exemples de réformes parlementaires destinées à renforcer le contrôle

« Notre Parlement avance actuellement un projet de proposition de réforme constitutionnelle, que nous avons soumis au gouvernement, qui nous paraît nécessaire pour ajuster l'équilibre des pouvoirs. Notre système n'est pas un système parlementaire en termes de doctrine, mais nous proposons que le Parlement exerce un contrôle sur l'ensemble de l'activité gouvernementale. Par exemple, le chef du gouvernement, ou la personne censée devenir le chef du gouvernement, ou le président, ne devrait pas pouvoir nommer des ministres sans l'assentiment de l'Assemblée, comme c'est actuellement le cas. Toute personne désignée pour assumer des fonctions importantes dans des entreprises publiques devrait au préalable recevoir l'approbation de l'Assemblée. »

Chérif Moumina Sy, Président du Conseil national de transition, Burkina Faso

« Le Parlement autrichien a récemment modifié son règlement pour permettre la création d'une commission d'enquête par [l'opposition et les partis minoritaires]. C'était une demande ancienne des groupes de l'opposition, mais qui avait été rejetée par le gouvernement. Les règles ont finalement été changées après une série de scandales et des pressions exercées de l'extérieur sur le Parlement, par la récolte de signatures et de nouveaux partis. L'un des arguments en faveur de cette modification était que le pouvoir exécutif ne devrait pas être en mesure de bloquer une enquête sur ses propres activités étant donné qu'il n'a, bien sûr, guère intérêt à ce que des irrégularités financières soient rendues publiques. Le nombre d'enquêtes pouvant être menées de front est limité pour éviter que l'opposition ou un groupe minoritaire n'abusent de la procédure. »

Melanie Sully, Directrice de Go-Governance, Autriche

« L'amendement constitutionnel de 2011 a marqué un tournant dans l'histoire de la procédure parlementaire. Savez-vous que la Constitution de 2011 contient un chapitre entier sur les droits de l'opposition ? Les droits de l'opposition sont maintenant garantis par la Constitution (...) La nouveauté, en matière de contrôle parlementaire, c'est que le chef du gouvernement présente au Parlement un rapport intérimaire sur l'activité parlementaire. Le rapport peut être présenté à l'initiative du chef du gouvernement, ou d'un tiers des membres de la Chambre des représentants, ou de la majorité des membres de la Chambre des conseillers. »

Chafik Rachadi, Vice-Président de la Chambre des représentants, Maroc

« Nous venons tout juste d'adopter une recommandation afin que les membres du Parlement soient autorisés, pendant les séances de questions parlementaires, à poser des questions au nom de leurs électeurs. Au cours des dernières années tel n'était pas le cas ; c'était habituellement le gouvernement et l'opposition qui décidaient entre eux des questions qui seraient posées. Désormais, du temps sera consacré aux questions des membres à titre individuel, et je crois que cette mesure améliore un peu plus la qualité du contrôle en Australie. Je considère que c'est important. »

Louise Markus, membre de la Chambre des représentants, Australie

En règle générale, un parlement procède à une réforme définitive en amendant son règlement intérieur, mais il est aussi possible d'introduire des changements par la voie de la « coutume » et des pratiques admises par convention. Cette manière de faire peut être utile, par exemple, lorsqu'une réforme est mise en œuvre à titre d'essai pour être ensuite évaluée par une commission du règlement, ou lorsque le climat politique n'est pas favorable à un consensus sur des modifications formelles de grande ampleur au règlement.

L'analyse de la manière dont l'Assemblée de l'Union du Myanmar s'efforce de mettre en place une culture du contrôle (voir ci-dessous l'encadré 12), dans le contexte de la transition d'un régime autoritaire à un gouvernement démocratique, illustre un grand nombre des questions soulevées dans ce rapport. Par exemple :

- la nature du contrôle parlementaire et les conditions qui favorisent sa réussite ;
- le fait que le gouvernement doit traiter le Parlement comme un authentique partenaire en termes de gouvernance ;
- la nécessité pour les parlementaires de prendre la responsabilité de faire du contrôle un aspect essentiel de l'activité du Parlement ;
- l'intégration du contrôle dans le calendrier parlementaire par des dispositions à cet effet introduites dans le règlement intérieur ou par commun accord ;
- un rythme de réforme réaliste, adapté à la situation nationale (comme le prévoient les *Principes communs en matière d'assistance aux parlements)*[14] ;
- la reconnaissance des commissions parlementaires en tant qu'instrument souple de contrôle.

Encadré 12 Créer une culture du contrôle au Myanmar

Historique

Depuis le coup d'État militaire de 1962, le Myanmar était privé d'un parlement indépendant. La Constitution de 2008 a jeté les bases d'un avenir démocratique en créant un nouveau parlement, l'Assemblée de l'Union, formé de deux chambres : la Chambre des représentants et la Chambre des nationalités.

Au cours de la première législature (2011-2016), le Parlement a créé deux commissions des lois qui ont eu fort à faire ; un certain contrôle budgétaire a été effectué. Cependant, le contrôle n'a pas été très intensif dans les domaines des politiques publiques et de l'administration.

14 UIP (2014).

Comme l'a relevé un parlementaire vers la fin de la première législature :

« Les commissions ne sont pas efficaces et je n'ai assisté jusqu'ici qu'à trois séances de commission[15]*. »*

En revanche, la seconde législature (qui a commencé en février 2016) a été marquée par une prise de conscience plus nette du rôle des commissions en matière de contrôle. Lors d'une séance d'accueil des nouveaux élus, le président, Mahn Win Khaing Than, a déclaré :

« Le contrôle [est] une responsabilité que tout parlementaire se doit de réaliser au mieux dans le cadre des fonctions du Parlement. »

S'il reste indubitablement des difficultés d'ordre pratique et de procédure à surmonter, il s'agit là de progrès impressionnants par leur rapidité dans un parlement encore balbutiant.

Mesures prises pour renforcer la culture du contrôle

Faire mieux connaître les institutions

Durant la première législature, de nombreux parlementaires élus et membres du personnel parlementaire ont reconnu qu'ils voyaient mal comment le corps législatif pouvait contribuer au mieux à mettre en place un système de gouvernement efficace. Toutefois, grâce à une combinaison de formation en cours d'emploi, de programmes de formation et de familiarisation avec la pratique parlementaire internationale, les connaissances et les compétences au sein du secrétariat des commissions du Parlement se sont notablement améliorées. Le programme conjoint UIP/PNUD de soutien parlementaire a fourni une assistance technique et financière précieuse, avec un appui complémentaire des gouvernements de l'Australie, du Danemark, de la Finlande, du Royaume-Uni et de la Suède. Les progrès accomplis étaient manifestes dans le programme d'insertion organisé à l'intention des nouveaux membres au début de la deuxième législature.

De toute évidence, cependant, la vision du contrôle au sein du gouvernement laisse encore à désirer. Si les ministres commencent à participer davantage aux séances plénières du Parlement, leurs échanges avec les commissions, en revanche, demeurent limités. Les membres des commissions se plaignent souvent d'avoir du mal à obtenir des informations auprès des ministères, ou à persuader les ministres compétents d'assister aux auditions. Il n'est que trop fréquent de voir comparaître devant les commissions des fonctionnaires qui sont étrangers aux domaines d'action visés ou qui n'ont pas assez de responsabilités pour pouvoir répondre de manière satisfaisante aux questions posées.

De nombreux faits concourent à montrer que les procédures au sein du gouvernement doivent encore s'adapter à la réalité constitutionnelle d'un parlement indépendant, chargé de contrôler et de contrebalancer les actes de l'exécutif. À titre d'exemple :

- Les rapports de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques sont transmis au chef de l'exécutif plutôt qu'au Parlement et ne sont pas rendus publics.
- Les ministres ne publient pas automatiquement (pas plus qu'ils ne présentent au Parlement) des déclarations expliquant les raisons politiques des mesures prises par le gouvernement.
- Les ministères ne présentent pas au Parlement de rapports annuels sur les dépenses et l'administration publiques.
- Les systèmes de gestion et de réponse aux communications des commissions sont opaques et inefficaces.

Il reste du travail à faire pour instaurer une relation sûre de compréhension mutuelle entre le législatif et l'exécutif au sujet des attentes et des obligations de reddition de comptes pour que cet élément crucial du système de gouvernement du Myanmar fonctionne efficacement.

Renforcer les procédures

Les règles et les pratiques actuelles limitent la capacité des commissions de réaliser leur potentiel. Plus particulièrement :

- Certaines règles sont interprétées comme signifiant que les commissions ne peuvent siéger qu'à huis clos au lieu de fonctionner de manière ouverte et transparente.
- Les commissions du Parlement se voient nier diverses prérogatives en matière d'enquête qui sont généralement reconnues aux commissions dans les parlements d'autres pays.

Pourtant, certaines commissions de la première législature ont cherché, pour sonder les limites de leurs compétences, à introduire de nouvelles pratiques, notamment :

- mener des visites et des inspections sur site ;
- rassembler des informations auprès d'acteurs non gouvernementaux (y inclus des représentants de la société civile) à l'occasion de réunions en invitant des représentant des médias à observer le début des consultations.

Signe des progrès accomplis, les membres des commissions et le personnel débattent maintenant de diverses réformes possibles en matière de procédure, notamment :

- autoriser les commissions à se réunir quand et où elles le souhaitent, en séances publiques aussi bien qu'à huis clos ;
- contraindre les personnes invitées aux séances de commission à y participer et à se plier aux demandes de soumettre des documents et des rapports ;
- autoriser la publication des informations recueillies lors des séances publiques ;
- veiller à ce que les devoirs et les prérogatives de toutes les commissions soient formulés de manière cohérente.

Ces modifications amélioreraient grandement la portée et la qualité des informations mises à disposition des commissions, permettraient à la collectivité de mieux connaître le travail des commissions et d'y avoir plus aisément accès, et permettraient aux commissions de contribuer plus efficacement au travail du Parlement.

15 PNUD (2016).

Fournir un personnel d'appui qualifié

Toute administration parlementaire se heurte à la difficulté de faire en sorte que le personnel d'appui des commissions possède les connaissances et les compétences requises pour apporter un soutien de haut niveau aux membres des commissions.

Durant la première législature, les fonctionnaires les plus haut placés ont commencé à instiller une culture du service parlementaire parmi le personnel parlementaire qui était issu de divers organismes publics et de l'armée. Il s'agit d'un projet ambitieux qui exigera de nombreuses années pour être entièrement réalisé, mais des progrès ont déjà été accomplis. Un premier plan stratégique a formulé une vision du service parlementaire que la Déclaration relative aux services d'appui aux commissions a traduite en priorités spécifiques. L'une de ces priorités est devenue réalité en 2015 avec l'ouverture du centre de formation du Parlement qui assure la formation du personnel sur un large éventail de sujets.

Le personnel des commissions est maintenant beaucoup mieux informé des meilleures pratiques parlementaires des autres pays et il commence à prendre de l'assurance dans sa prestation de services en matière de procédure, de recherche, de rédaction et de conseil, sans plus se limiter à de simples services d'appui administratif.

Bien que le Parlement ait accompli des progrès notables dans ce domaine, il devra aussi fournir suffisamment de moyens financiers et de pouvoirs aux commissions. Pour l'instant, le financement des commissions reste modeste et dépend du bon vouloir du Président du Parlement.

Adapter le contrôle parlementaire à la culture locale

Au fur et à mesure que le Parlement prend des mesures destinées à permettre un contrôle plus strict de l'action de l'exécutif, les dirigeants de l'institution commencent à réfléchir à la manière d'adapter au mieux la pratique internationale au contexte culturel et démocratique du Myanmar. Un style de discussion virulent et très animé — caractéristique de la plupart des parlements internationaux — pourrait ne pas être à sa place au Myanmar dont la culture est davantage orientée vers le consensus, le respect et les comportements visant à esquiver toute situation embarrassante en public.

C'est dans ce contexte que Daw Aung San Suu Kyi, dirigeante du parti majoritaire, « Ligue nationale pour la démocratie », a souligné, en accueillant les nouveaux élus au sein du Parlement :

« Lorsqu'il contrôle l'action de l'exécutif, un parlementaire doit être guidé par l'intérêt du peuple. »

En outre, le rôle dévolu par la Constitution à l'armée dans la direction politique du pays exige des négociations délicates et inclusives entre tous les acteurs politiques.

Le sentiment général est aussi que les mesures prises pour renforcer le contrôle devraient progresser à un rythme compatible avec l'ensemble du processus de transition démocratique que connaît le Myanmar, avec la capacité du pouvoir exécutif de participer et de réagir, et avec l'expérience politique et législative des membres du Parlement.

Exemples concrets de contrôle parlementaire

Les deux chambres du Parlement ont créé des Commissions de contrôle des garanties, des promesses et des engagements prévues par la Constitution. Ces commissions rencontrent régulièrement des fonctionnaires des ministères pour suivre la mise en œuvre des engagements pris pour les projets. La plupart du temps, les commissions enquêtent sur la gestion et l'exécution de projets particuliers à l'échelle des collectivités. Elles sont tenues, à l'instar des autres commissions, de faire rapport sur leurs activités au Président du Parlement, mais elles n'ont pas encore produit de rapports fondés sur des données factuelles et formulant des recommandations à l'intention du gouvernement, ce qui limite la capacité de la plénière d'évaluer leurs activités et restreint grandement les avantages potentiels de leur travail pour les parlementaires et pour le pouvoir exécutif.

Ces deux commissions ont une charge de travail importante ; comme elles sont noyées sous les dossiers complexes, il leur est très difficile de mener une réflexion plus globale sur l'efficacité des orientations et de la gestion du gouvernement ou sur le fonctionnement des diverses agences publiques. Néanmoins, elles effectuent un certain contrôle au niveau des projets, et les parlementaires qui siègent dans ces commissions se félicitent des possibilités qui leur sont offertes de vérifier le respect des engagements pris par le gouvernement.

Recommandations

Pour aplanir les difficultés qui entravent l'efficacité du contrôle, il faut combiner divers types de mesures, dont certaines concernent les institutions et d'autres les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Les mesures institutionnelles comprennent :

- la poursuite du développement des capacités et de l'assurance du personnel du Parlement pour qu'il puisse fournir toute la gamme de services que l'on attend d'un secrétariat parlementaire ;
- la création de mécanismes pilotés par les membres permettant de réformer le règlement et les pratiques des commissions ;
- l'expérimentation d'un petit nombre d'activités de contrôle en commission pour démontrer le processus et la valeur du contrôle ;
- la garantie que les commissions disposent des moyens financiers nécessaires pour mettre en place des méthodes de travail ouvertes et inclusives.

Les mesures concernant les relations entre le législatif et l'exécutif comprennent :

- la coopération avec les dirigeants politiques de haut rang et les responsables de l'exécutif afin de fournir des informations et des conseils aux fonctionnaires des ministères sur la manière de coopérer avec le Parlement, en insistant sur les avantages réciproques qui en découlent et sur le potentiel d'amélioration pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental du pays.

Certains observateurs craignent que les méthodes appliquées jusqu'ici en matière de contrôle ne limitent

l'évolution du Parlement. Or, les mesures positives que prennent actuellement les dirigeants du Parlement sont rassurantes et laissent à penser que les progrès vont se poursuivre. Comme l'a déclaré le Président de la Chambre des représentants, U Win Myint, pendant le programme d'insertion des nouveaux élus en février 2016 :

« Le gouvernement du peuple devrait être supervisé par le Parlement pour pouvoir être appelé une véritable démocratie. »

Il faut enfin relever que, dans tous les parlements, les systèmes et les processus de contrôle ont mis de nombreuses années à se constituer, que les avancées ont parfois été laborieuses et contestées politiquement, et que les pratiques ne cessent d'être perfectionnées pour refléter les circonstances locales et les possibilités nouvelles.

Source : Groupe de discussion animé par le PNUD, Myanmar (2016).

En résumé : créer une culture du contrôle

Pour instaurer une culture de contrôle constructive, les parlements peuvent, en premier lieu, s'attacher à faire mieux comprendre les avantages que présente, pour la société dans son ensemble, un contrôle parlementaire de qualité. Deuxièmement, ils peuvent favoriser un environnement collaboratif au sein duquel les mécanismes de coopération entre partis politiques, tels que commissions et forums de parlementaires, fonctionnent efficacement. Enfin, le Parlement doit constamment chercher des moyens d'améliorer la culture du contrôle en adaptant son règlement intérieur.

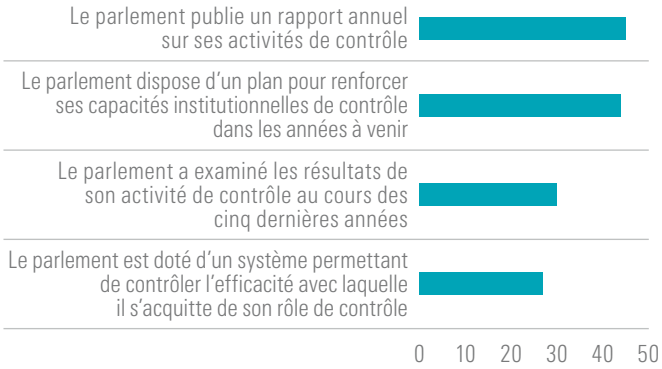
2.5 L'obligation de rendre compte du Parlement

Le Parlement et ses membres sont directement responsables devant les citoyens qu'ils représentent de la manière dont ils s'acquittent de leur rôle de contrôle. Il est important que les processus de contrôle et de responsabilité publique du Parlement et des parlementaires répondent aux mêmes normes que le contrôle du gouvernement par le Parlement. Ces processus doivent être continus, constructifs, rigoureux et fondés sur des données factuelles.

Les mesures prises par le Parlement pour contrôler les résultats de ses propres activités de contrôle

Il peut être surprenant de constater que les parlements qui se penchent régulièrement sur la manière dont ils s'acquittent de leur tâche de contrôle sont relativement rares. Près de 60 pour cent des parlements qui ont répondu à la question sur ce thème dans le questionnaire qui leur était adressé ont indiqué qu'ils prévoyaient de renforcer leur capacité en matière de contrôle dans les années à venir. En revanche, moins de 40 pour cent des parlements consultés ont signalé disposer d'un système permettant de vérifier l'efficacité de leur action de contrôle (voir la figure 13). Enfin, 41 pour cent seulement des parlements ont signalé avoir procédé à un examen de leurs résultats en matière de contrôle dans les cinq dernières années.

Figure 13. Le suivi parlementaire des résultats en matière de contrôle



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire adressé aux parlements, question 2 (base pour la question : 103 chambres parlementaires).

De nombreux parlements ont entrepris des activités de grande ampleur pour faire le point sur la manière dont ils pratiquent le contrôle. Cette méthode systématique permet aux parlements de cerner les domaines problématiques et les priorités en matière de réforme. Le Parlement sud-africain a conçu un cadre de référence particulièrement élaboré intitulé « Modèle de contrôle et de responsabilisation » *(Oversight and Accountability Model)* (voir l'encadré 13), qui identifie les mandats et les procédures de contrôle et définit la manière dont le Parlement s'acquitte de cette tâche. Durant le processus d'élaboration de ce modèle, le Parlement a formulé un éventail de recommandations destinées à renforcer le contrôle.

Encadré 13 Le Modèle sud-africain de contrôle et de responsabilisation

Deux des facteurs critiques pour le succès de ce modèle sont, premièrement, la nécessité d'intégrer la fonction de participation publique du Parlement dans son mécanisme général de contrôle et, deuxièmement, la nécessité de fournir les capacités appropriées, en particulier en termes de personnel, aux commissions et aux membres pour son exécution. Il est vital que tous les processus de participation publique deviennent des apports à l'activité des commissions compétentes.

Étant donné la complexité de ses activités et le contexte changeant dans lequel il évolue, le Parlement devrait adopter une politique exigeant de toute nouvelle législature qu'elle évalue et reconsidère ses capacités de contrôle, y inclus son modèle de contrôle, au minimum une fois pendant chaque cycle quinquennal.

Afin de mettre en œuvre le modèle proposé, des décisions sont nécessaires sur les points suivants :

- nécessité immédiate de renforcer les capacités de recherche (y compris en termes de spécialistes sur les questions de fond) des commissions, activité actuellement en cours ;

- mise en œuvre de systèmes permettant de localiser et de gérer l'information au sein des commissions ;
- élaboration d'un modèle de participation publique afin que les contributions reçues grâce aux activités de participation publique soient adressées aux commissions compétentes ;
- modifications des politiques et des règles parlementaires afin de permettre la création d'une section de conseil en matière de contrôle, avec des attributions recommandées ;
- développement permanent des capacités des membres du Parlement et du personnel d'appui des commissions dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, des pratiques budgétaires et d'autres compétences requises pour renforcer leurs capacités en matière de contrôle ;
- adoption d'une procédure de contrôle des suites données par l'exécutif ;
- [mise à disposition de] salles réservées aux commissions lorsque le Parlement développe ses infrastructures.

Le Parlement pourra ultérieurement envisager l'élaboration d'une nouvelle législation relative au contrôle, incluant d'autres commissions qui sont actuellement régies par les règles concernant le contrôle comme la Commission permanente conjointe sur le renseignement et la Commission permanente conjointe sur la défense.

Source : Parlement de la République sud-africaine (2009). Oversight and Accountability Model

Il existe aussi, de nos jours, une gamme d'outils qui peuvent aider les parlements à évaluer leurs résultats ou à fixer des valeurs de référence sur la base d'une auto-évaluation volontaire[16]. L'exemple présenté plus bas (voir l'encadré 14) consiste en une série de questions que les parlementaires et le personnel permanent peuvent utiliser collectivement afin d'identifier les points forts, les faiblesses et les priorités en matière de réforme.

Encadré 14 Questions pour l'auto-évaluation des capacités de contrôle parlementaire

1. Dans quelle mesure la procédure permettant aux parlementaires de poser des questions à l'exécutif et d'obtenir de sa part les informations demandées est-elle rigoureuse et systématique ?

2. Quel est le degré d'efficacité des commissions spécialisées dans leur fonction de contrôle ?

3. Dans quelle mesure le Parlement peut-il influer sur le budget national et l'examiner à toutes les étapes ?

4. Avec quel degré d'efficacité le Parlement peut-il examiner les nominations à des postes de responsabilité et demander des comptes aux titulaires de ces postes ?

5. Dans quelle mesure le Parlement est-il habilité à demander des comptes à des instances publiques non élues ?

6. Quel est, dans les faits, le degré d'autonomie du Parlement à l'égard du gouvernement, par exemple en ce qui concerne la maîtrise de son propre budget, de son ordre du jour, de son calendrier, de son personnel etc. ?

7. Dans quelle mesure les effectifs et les qualifications du personnel parlementaire correspondent-ils aux besoins, tant individuels que collectifs, des parlementaires dans l'accomplissement de leurs fonctions ?

8. Dans quelle mesure les services de recherche, d'information et autres répondent-ils aux besoins de tous les parlementaires et de leurs groupes ?

Source : UIP (2008). Évaluer le Parlement : outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements

Le rôle de la société civile

Au sein de la société civile, il existe de nombreux groupes, dits parfois « observatoires citoyens de l'activité parlementaire » (OCP), qui observent attentivement l'action du Parlement et publient des rapports et qui peuvent appeler l'attention sur les problèmes et contribuer à imprimer un élan en faveur du renforcement de l'institution parlementaire. Le site web OpeningParliament.org contient un certain nombre d'études de cas sur l'activité des OCP dans divers pays, dont bon nombre portent, entre autres, sur le suivi des résultats du contrôle parlementaire[17].

Les relations entre les parlements et les OCP varient en termes de proximité et de coopération. Dans une enquête portant sur 33 OCP réalisée en 2016, 42 pour cent d'entre elles font état de relations officielles avec le Parlement contre 49 pour cent qui indiquent avoir des relations officieuses. « On peut en conclure que les deux parties tirent avantage de la collaboration pour partager des données, promouvoir la transparence et la connaissance et encourager l'engagement des citoyens dans les travaux des parlements[18]. » Deux tiers des OCP jugent satisfaisant ou très satisfaisant leur niveau de coopération avec le Parlement, ce qui est un fait positif. Des fruits concrets de coopération entre les parlements et les OCP commencent à voir le jour : ainsi l'adoption par le Congrès du Guatemala, en janvier 2017, d'un plan d'action pour un parlement ouvert qui a été élaboré grâce à un processus participatif associant des organisations de la société civile guatémaltèque[19].

L'une des difficultés auxquelles se trouvent confrontées les OCP désireuses de surveiller l'action du Parlement consiste à mettre au point des indicateurs pertinents pour mesurer les résultats obtenus par les parlementaires. Les indicateurs axés sur certains éléments quantifiables — comme le nombre de questions posées — peuvent susciter un écho important dans les médias, mais ne permettent pas, dans bien des cas, de refléter les divers aspects du rôle du Parlement. Ils peuvent même biaiser les résultats en incitant les parlementaires à

16 Voir, par exemple, O'Brien, Stapenhurst et von Trapp (dir. de publication) (2016).

17 Openingparliament.org (openingparliament.org/casestudies)

18 UIP (2016 (iii)), p. 78

19 Voir blog.openingparliament.org/post/158475605370/guatemalan-congress-passes-open-parliament-action

poser de nombreuses questions à la seule fin d'être mieux classés dans les rapports publiés. Une telle conception risque de générer un sentiment de frustration et de renforcer une image négative dans l'esprit du public.

Il est donc préférable, pour évaluer l'activité parlementaire, d'appliquer des méthodes plus globales. De nombreuses organisations, comme Samara au Canada, se consacrent précisément à cette tâche. Dans son rapport publié en 2017, *La Démocratie à 360°,* l'organisation insiste sur l'importance de donner aux parlementaires les moyens d'agir en qualité de représentants, y compris dans leur travail de contrôle en commission : « Pour qu'un Parlement soit pertinent et efficace, il faut avant tout que l'équilibre des pouvoirs entre les partis, les chefs de partis et les députés soit sain. Les députés ont besoin de temps et d'autonomie pour étudier les lois et demander des comptes au gouvernement, et les comités interpartis devraient être habilités et respectés[20]. »

Les organisations de la société civile en appellent souvent aux parlements pour qu'ils se montrent plus ouverts, plus transparents et pour qu'ils rendent mieux compte de leurs actes. Certains parlements disposent de sites web très clairs et d'un emploi aisé qui permettent de trouver facilement des informations actualisées sur les ordres du jour, le détail des programmes de travail, les résultats des réunions et ainsi de suite. En revanche, dans d'autres parlements, il peut être extrêmement ardu de trouver ne serait-ce que les informations les plus élémentaires comme le moment, le lieu et les thèmes de discussion des réunions parlementaires. La publication rapide de comptes rendus complets dans des formats faciles d'accès est une composante importante du devoir de transparence et de l'obligation de rendre compte qui incombent au Parlement.

Encadré 15 L'action des OCP visant à améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte en Argentine et au Mexique

Argentine

En 2014, les trois OCP argentines ont déposé plainte contre le Congrès national lui reprochant de ne pas avoir donné suite aux demandes formulées par des citoyens désireux d'obtenir des informations de nature publique, mais qui n'étaient pas disponibles sur son site web.

La procédure d'examen de la plainte a duré deux ans ; pendant cette période, le Congrès a affirmé, devant plusieurs instances judiciaires, que les informations demandées ne devaient pas être rendues publiques. Les principaux arguments invoqués étaient que ces informations contenaient des données à caractère personnel, qui devraient être protégées, et que la question ne relevait pas de la compétence d'un tribunal.

Le tribunal a néanmoins jugé que le refus de fournir les informations demandées constituait un acte arbitraire et antidémocratique qui restreignait fortement les droits des plaignants. Le tribunal a ordonné au Congrès non seulement de fournir les informations demandées, mais encore de les publier lui-même sur son site web.

Mexique

La campagne « trois sur trois », lancée au Mexique en 2015 par un groupe d'OCP, était une réaction populaire au sentiment général de corruption au sein de la fonction publique. L'expression « trois sur trois » faisait allusion à l'aspiration de la campagne, à savoir que les fonctionnaires publient trois déclarations sous serment distinctes : une déclaration de patrimoine, une déclaration fiscale, et une déclaration sur leurs éventuels conflits d'intérêts.

En quelques mois, la pétition lancée à ce sujet a recueilli plus de 600 000 signatures. Face à cette manifestation on ne peut plus claire de l'opinion publique, 42 titulaires de fonctions arrivés au pouvoir à la suite des élections de 2016, ainsi que 743 fonctionnaires et personnes occupant des postes d'intérêt public, avaient volontairement publié les trois déclarations au 21 octobre 2016.

Encouragés par l'intérêt considérable manifesté par la population, les organisateurs de la campagne décidèrent alors d'aller plus loin en rédigeant une proposition de loi « trois sur trois » qui contraindrait tous les fonctionnaires à publier les trois déclarations. À l'heure où ces lignes sont rédigées, le projet de loi est en cours d'adoption par le Parlement après avoir été approuvé avec des amendements par le Sénat et la Chambre des députés.

Source : Directorio Legislativo (2016)

Mesurer les effets du contrôle

Veiller à ce que les procédures de contrôle soient optimales est un aspect important du suivi des activités de contrôle. Un autre aspect consiste à évaluer les effets du contrôle parlementaire. Comment peuvent-ils être mesurés ?

Il n'est certainement pas facile de cerner avec précision la contribution apportée par le contrôle parlementaire aux décisions politiques. Toutefois, *l'Institute for Government* au Royaume-Uni a mis au point un cadre qualitatif (voir l'encadré 16) utile pour évaluer les effets du contrôle parlementaire. Ce cadre contient une liste de questions utiles que d'autres parlements peuvent adapter à leur contexte. Tout comme l'exemple d'auto-évaluation cité plus haut, ce type d'exercice exige, pour porter ses fruits, un processus ouvert et un investissement en temps pour les parlementaires comme pour le personnel d'appui.

Encadré 16 Cadre de référence pour évaluer les effets du contrôle parlementaire

Impact	Questions pour l'évaluation qualitative
Données probantes	Le contrôle a-t-il…
	• tiré parti de travaux de recherche originaux ?

20 Samara Canada (2017).

	• contribué aux éléments factuels sur lesquels se fondait la politique du gouvernement (p. ex. en permettant à de nouvelles voix importantes de se faire entendre) ?
	• incité le gouvernement à rassembler des informations différentes ou plus actuelles ?
Analyse	Le contrôle a-t-il…
	• mis en lumière des tendances jusque-là ignorées dans les données factuelles ?
	• identifié certaines questions comme particulièrement pertinentes ?
	• mis en lumière une opinion prédominante sur les faits constatés, dont le gouvernement n'avait jusque-là pas conscience ?
	• fait changer de point de vue les principaux décideurs essentiels au sein du gouvernement sur une question ?
Ouverture	Le contrôle a-t-il…
	• amélioré la qualité des informations fournies par le gouvernement ?
	• accru la quantité/l'étendue des informations fournies par le gouvernement ?
Enseignements	Le contrôle a-t-il…
	• amené le gouvernement à revoir ou à remettre en question ses mesures ou ses politiques ?
	• identifié des enseignements pouvant contribuer à améliorer les politiques et leur application ?
	• créé un environnement positif permettant de tirer les leçons de l'expérience ?
Processus	Le contrôle a-t-il…
	• modifié la méthode du gouvernement en matière de définition des orientations ou de planification de l'application des politiques ?
	• modifié la propension du gouvernement à prendre des risques ?
	• incité le gouvernement à se montrer plus ouvert ?
	• amené les ministres et les fonctionnaires à faire de leur propre efficacité une priorité ?
Contexte	Le contrôle a-t-il…
	• fait prendre conscience à d'autres acteurs d'un problème demeuré jusque-là méconnu ?
	• amené d'autres acteurs à réévaluer une question ?
	• aidé à nouer des relations ou à constituer des coalitions à l'appui de certains points de vue sur une question ?
	• influencé le degré de confiance qu'inspire le gouvernement ?
Démocratie	Le contrôle a-t-il…
	• fait évoluer la confiance du public à l'égard du système politique ?
Éventuels éléments probants qualitatifs	L'analyse de documents, des groupes de discussion, des ateliers ou des entretiens peut être utilisée pour identifier les opinions :
	• des personnes faisant l'objet du contrôle ;
	• des personnes qui effectuent le contrôle ;
	• des tiers dans le processus de contrôle.
Éventuels éléments probants quantitatifs	Amendements aux projets de lois ou modifications de textes réglementaires apportés à la suite de recommandations contenues dans un rapport
	• nombre/proportion de recommandations contenues dans des rapports qui ont été acceptées ;
	• faits nouveaux mis en lumière par de nouvelles recherches ;
	• économies financières quantifiables réalisées grâce aux recommandations
	• avantages ou tendances non financiers quantifiables, par exemple baisse du nombre de questions parlementaires ou de requêtes déposées au titre de la loi sur la liberté d'accès à l'information ;
	• nombre de mentions du contrôle parlementaire dans les documents du gouvernement, dans les médias, dans les comptes rendus de travaux parlementaires, dans les documents judiciaires, les rapports de groupes de réflexion, etc. ;
	• évaluations indépendantes des effets produits, p. ex. sondages réalisés par TheyWorkForYou sur la qualité des réponses aux questions parlementaires ;

- enquêtes quantitatives auprès des parties intéressées.

Source : Hannah White, 2009. Parliamentary Scrutiny of Government, Institute for Government

En résumé : l'obligation de rendre compte du Parlement

De la même manière que le Parlement contrôle l'action du gouvernement afin d'identifier les lacunes et les domaines nécessitant des améliorations, il se doit d'examiner ses propres résultats en matière de contrôle. Or, les parlements qui effectuent cette tâche sont relativement peu nombreux. L'auto-évaluation peut prendre essentiellement deux formes selon qu'elle porte sur les capacités de contrôle ou sur les effets de celui-ci. Le premier type d'évaluation est plus facile à réaliser, mais il existe des outils disponibles pour effectuer l'un et l'autre. Les organisations de la société civile jouent un rôle actif pour contrôler l'action des parlements, et des exemples de coopération constructive commencent à apparaître.

2.6 Conclusions

Pour être efficace, le contrôle parlementaire doit se fonder sur un mandat qui définit juridiquement à la fois les responsabilités du gouvernement et les pouvoirs du Parlement. Une fois que le Parlement dispose d'un mandat de contrôle, encore faut-il qu'il soit doté des ressources nécessaires pour le mettre en œuvre, à savoir : un budget indépendant et pérenne, un personnel d'appui dûment formé et un accès sans entrave et sans délai à des informations et des analyses de qualité. Le Parlement doit créer une culture positive du contrôle qui reconnaît la valeur de celui-ci pour la société et le gouvernement. Il importe que les parlementaires, à titre individuel, soient convaincus de la nécessité de l'activité de contrôle et les partis politiques doivent permettre à leurs membres de se consacrer à cette activité de manière constructive. Si un parlement dispose de ces éléments, il devrait en théorie être en mesure de réaliser un contrôle efficace, mais il ne peut être persuadé de cette efficacité qu'en vérifiant les résultats de son action.

Chapitre 3 : Les outils et les processus du contrôle parlementaire

Le présent chapitre aborde la pratique réelle du contrôle parlementaire et l'utilisation des outils et des processus officiels de contrôle. Des travaux de recherche antérieurs ont montré que les parlementaires disposent en moyenne de six à huit outils officiels de contrôle dont la distribution a été décrite de manière assez détaillée[1]. Au nombre des principaux outils officiels figurent les commissions, les débats et les questions parlementaires. Chacun de ces grands instruments de contrôle a une fonction bien distincte qui sera abordée dans le détail dans les pages qui suivent. Le présent chapitre appelle en outre l'attention sur certains aspects essentiels de la conception des outils et des processus, tout en donnant des conseils pratiques pour que les parlementaires les utilisent de manière efficace. Le chapitre 5 aborde les relations du Parlement avec les institutions de contrôle externes, ainsi que certaines des pratiques de contrôle officieuses auxquelles recourent les parlementaires.

3.1 Les possibilités offertes à l'opposition

Il est important pour le processus démocratique que les membres de l'opposition aient un accès sans restriction à ces outils centraux du contrôle. De nombreux parlements ont créé des mécanismes permettant à l'opposition de jouer un rôle actif.

Les autorités parlementaires ont été priées de décrire les possibilités offertes à l'opposition de mener des activités de contrôle. De nombreux parlements ont répondu en citant la gamme entière de processus de contrôle parlementaire, y compris la participation aux enquêtes menées par les commissions, la présentation de motions de censure ou de rejet, la participation aux débats, la demande de vote et la présentation de questions écrites et orales. L'opposition dispose cependant de possibilités spécifiques qui comprennent :

- la présidence d'une commission menant une enquête à des fins de contrôle;
- l'adjonction d'un rapport minoritaire ou dissident à un rapport de commission;
- l'organisation, dans le programme des séances plénières, de « débats d'opposition » spéciaux;
- le recours à un « droit de réponse » après un débat sur le budget ou autre déclaration ministérielle.

La situation politique peut aussi exiger que des mesures spéciales soient prises pour garantir qu'une opposition effective puisse s'exprimer, comme dans le contexte de la grande coalition en Allemagne :

> « Au début de la présente législature, la grande coalition a été instituée avec environ 80 % des sièges. Nous sommes convenus que les droits de la minorité, tels qu'inscrits dans notre règlement — lequel exige qu'elle représente 25 % de tous les organes parlementaires — devaient être appliqués, alors même que les deux plus petits partis ne représentaient pas, à eux deux, 25 % des sièges. Cela montre que nous respectons l'idée de la protection de la minorité malgré le fait que le seuil de 25 % ne soit pas atteint. »
>
> *Norbert Lammert, Président du Bundestag, Allemagne*

La gamme d'outils officiels à la disposition de l'opposition est très étendue et concerne aussi bien la plénière que les commissions. Comme nous le verrons tout au long de ce chapitre, les membres de l'opposition doivent, pour utiliser efficacement ces outils, surmonter certains obstacles. Il est sans doute important de relever que le rapport annuel 2017 de V-Dem sur l'état de la démocratie identifie une tendance négative dans la possibilité de l'opposition de contrôler l'action du gouvernement :

> « L'indicateur qui mesure si les partis d'opposition au Parlement sont en mesure d'exercer des fonctions de contrôle et d'enquête contre la volonté du parti ou de la coalition au gouvernement montre une baisse significative dans près de 20 pays, alors qu'il progresse dans moins de 15 pays[2]. »

En résumé : les possibilités offertes à l'opposition

Tous les parlementaires devraient bénéficier des mêmes possibilités en matière de contrôle ; or, dans la pratique, tel n'est pas toujours le cas. Il est important de respecter le droit des partis d'opposition d'avoir accès à toute la panoplie des outils de contrôle.

3.2 Le contrôle au sein des commissions

Sous sa forme moderne, la commission est probablement l'instrument le plus important et le plus souple de contrôle parlementaire. Une commission bien administrée est souvent en mesure (si les ressources à disposition le permettent) de se concentrer sur un département spécifique du gouvernement avec un mandat très large lui permettant d'examiner ses politiques, ses finances et son administration ; elle peut être un moyen extrêmement efficace d'amener le gouvernement à rendre des comptes. Tenant des réunions régulières, généralement dotée d'un effectif stable pendant la durée de la législature, elle peut nouer des contacts avec un large éventail d'organismes au sein du gouvernement ou extérieurs

1 Pelizzo et Stapenhurst (2012) ; Yamamoto (2007)

2 V-Dem (2017)

à celui-ci, avec la société civile et avec la population, tout en bénéficiant des services d'un personnel permanent spécialisé sur les questions de procédure comme sur les questions de fond. Toutes ces caractéristiques sont cruciales pour l'efficacité d'une commission.

Il existe plusieurs types de commission parlementaire. Dans ce chapitre, nous nous limiterons aux commissions dont le mandat inclut des tâches de contrôle du gouvernement ou qui sont entièrement vouées à ce travail. Il ne sera pas questions ici de commissions internes comme les commissions chargées de tâches administratives ou de gestion. Il convient cependant de noter que ces organismes peuvent être importants pour faciliter le contrôle, par exemple à travers l'allocation de temps aux parlementaires d'opposition ou aux députés de base des partis de gouvernement dans les débats portant sur le contrôle.

Le contrôle parlementaire en commission a pour objectif général d'améliorer la qualité de l'action gouvernementale en rassemblant, par voie d'enquêtes, des informations permettant de formuler des conclusions et des recommandations qui sont présentées au Parlement, mais aussi au gouvernement et à l'ensemble de la population.

Cette activité de contrôle parlementaire repose donc dans une large mesure sur un partenariat entre le Parlement et le gouvernement. Or, telle n'est pas toujours l'impression des parlementaires et du personnel des commissions parlementaires qui se trouvent en « première ligne » où règne souvent une situation de tension maîtrisée et créative entre le mandat démocratique du gouvernement, qui doit exercer le pouvoir, d'une part, et, d'autre part, le droit et le devoir de la commission de remettre en question l'action de l'exécutif.

Cette tension peut se manifester, par exemple, dans la difficulté d'organiser des auditions publiques dans des cas où des questions importantes de sécurité, de confidentialité commerciale et de réputation peuvent être en jeu ; ou encore dans la difficulté de rédiger le rapport final de la commission pour qu'il soit intelligible, convaincant et digne d'intérêt tout en traitant les témoignages avec la discrétion nécessaire ; ou encore dans la responsabilité des membres de la commission de tenir pleinement compte des enjeux sur le fond et d'adopter des positions souples et fondées sur des faits attestés, sans camper de manière trop rigide sur les positions de leur parti politique. Bien entendu, ce sont précisément ces limites qui font l'objet de discussions constantes, et parfois de différends, entre le gouvernement et les commissions parlementaires.

La valeur des commissions en tant qu'instruments de surveillance de l'activité du gouvernement réside dans leur taille et dans leur accessibilité. Les commissions permettent à un petit groupe de membres d'examiner de manière détaillée, en prenant le temps nécessaire, une gamme de questions complexes. Les commissions parlementaires offrent à la population, aux organisations de la société civile, aux experts, aux universitaires et au secteur privé la possibilité de faire connaître leur point de vue aux parlementaires sur des sujets d'importance nationale, et de voir leurs démarches reflétées dans des documents officiels publics.

Pour les parlementaires, les commissions sont cruciales, car elles leur donnent les moyens d'analyser de manière détaillée les politiques et les programmes du gouvernement, d'approfondir leurs connaissances sur un sujet spécifique et d'influer éventuellement sur les politiques publiques par la publication des comptes rendus des débats et de leurs rapports finals. Le travail en commission sur la durée offre aussi aux parlementaires l'occasion de mieux maîtriser les procédures et les techniques propres au contrôle parlementaire.

L'activité des commissions qui se consacrent au contrôle est une source d'informations vitale pour les parlementaires qui sont souvent appelés, en séance plénière, à prendre des décisions difficiles et complexes. Le fonctionnement et les résultats des commissions de contrôle modernes peuvent constituer une sorte de « marque » d'excellence susceptible d'améliorer la réputation et la pertinence du Parlement aux yeux de la population.

La présente section est axée sur un certain nombre de questions essentielles concernant la conception même des activités de contrôle et qui influent sur leur efficacité. La plupart du temps, ces questions sont traitées dans les règlements intérieurs qui devraient, comme c'est souvent le cas, être fréquemment mis à jour par le Parlement pour améliorer l'efficacité et pour répondre aux nouvelles exigences.

Présidence et composition des commissions

Le mode de désignation du Président

Le rôle d'un président de commission est essentiel pour déterminer l'ampleur et la profondeur de son activité de contrôle. Cinquante pour cent des parlements consultés indiquent que le Président joue un rôle dans la définition de son ordre du jour. Le Président exerce aussi une influence sur la nature des rapports entre les membres de la commission. Il peut favoriser la recherche du consensus et tenter de protéger la commission contre un comportement antagoniste fondé sur les positions des partis politiques ou, à l'inverse, laisser cette dynamique se reproduire (et se renforcer) au sein de la commission. La personne désignée à ce poste peut donc exercer une influence considérable.

Dans 75 pour cent environ des parlements couverts par l'enquête, les commissions sont présidées la plupart du temps par un membre du parti majoritaire[3]. Les réponses fournies par la Chambre des représentants d'Australie et par les parlements du Burundi, du Chili, de Grèce et de Lituanie indiquent que tous les présidents des commissions parlementaires de ces chambres sont membres du parti au gouvernement. En République de Moldova et au Danemark, les présidences de commission sont réparties proportionnellement entre les groupes politiques, bien qu'au Danemark ce principe soit relativement récent.

> « Depuis 2015-16, les présidences des commissions sont réparties proportionnellement entre les groupes parlementaires, en application d'une modification du règlement intérieur du Parlement apportée en 2015. »
>
> *Information fournie par le Parlement du Danemark*

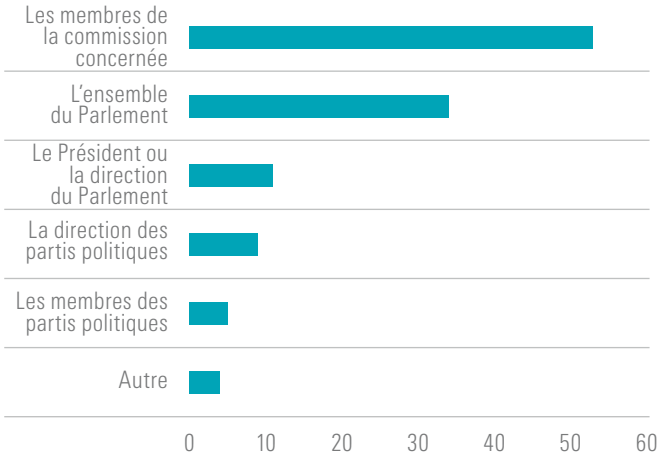
3 UIP/PNUD (2016). Questionnaire adressé aux parlements, question 15

Conscients du fait que le Président peut exercer une telle influence, les dirigeants des partis peuvent être tentés d'empêcher l'activité de contrôle en veillant à ce que soient désignés des présidents qui leur sont acquis.

> « Les dirigeants d'une commission peuvent s'employer à retarder ou à saboter la conclusion d'un point particulier et faire durer les choses jusqu'à un an ou deux, alors que la question aurait pu être réglée en moins d'un mois. Les membres des commissions peuvent eux aussi être corrompus. Les intérêts en jeu sont impitoyables, ils peuvent être très changeants et peuvent aisément détourner l'attention. C'est aussi un problème potentiel. »
>
> *Kabando Wa Kabando, membre de l'Assemblée nationale, Kenya*

Selon les réponses au questionnaire adressé aux parlements pour préparer ce rapport, les présidents de commission sont nommés le plus souvent par les membres de la commission puis par l'ensemble du Parlement.

Figure 14. Qui désigne les présidents de commissions ?



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 16 (base pour la question : 102 chambres parlementaires)

Ces données ne reflètent peut-être pas entièrement la dynamique officieuse qui peut donner aux dirigeants des partis politiques un rôle dans la répartition des présidences de commission. Dans bien des cas, en effet, ce sont les groupes politiques qui, dans la pratique, ont la haute main sur le choix des dirigeants des commissions, même lorsque la décision revient officiellement au Parlement ou aux membres des commissions.

> « L'article 25 du règlement de la Diète dispose que le président de chaque commission permanente est élu par les membres de ladite commission. Dans la pratique, les présidences sont attribuées aux groupes politiques qui comptent un certain nombre de membres, et ce sont les groupes qui désignent les présidents. Le président du Parlement nomme les présidents qui ont été désignés par les groupes politiques. »
>
> *Information fournie par la Chambre des représentants du Japon*

Le Parlement néo-zélandais note que les présidents des commissions sont « en règle générale approuvés provisoirement par les groupes politiques, et élus par les membres de la commission à sa première séance ou à la première séance suivant l'annonce d'une vacance de poste », tandis que la Chambre des représentants des Pays-Bas indique que « des négociations concernant la répartition des présidences se déroulent bien sûr en coulisses entre (les dirigeants des) partis (ou factions) politiques. »

Cette situation, toutefois, n'est pas immuable. Au Royaume-Uni, la Commission sur la réforme de la Chambre des communes a recommandé en 2009 — entre autres modifications aux procédures de la Chambre — que les présidents de certaines commissions soient élus au scrutin secret par la Chambre. Ce changement, accepté par la Chambre en mars 2010, a conféré aux présidents de commissions davantage d'autorité, de légitimité et d'indépendance.

> « La composition des commissions est importante : elles doivent être équilibrées (...). À la Chambre des communes, jusqu'à une date récente, les présidents étaient désignés : la décision était prise par les dirigeants des divers partis politiques. Ils sont maintenant passés à un système d'élection et les résultats ont été très intéressants à observer (...). Je pense que c'est un domaine dans lequel le processus de contrôle est en cours de développement. »
>
> *Baronne Gloria Hooper, membre de la Chambre des Lords, Royaume-Uni*

Commissions présidées par des membres de l'opposition

Les règlements intérieurs des parlements exigent parfois la désignation ou l'élection de présidents de commission appartenant à l'opposition ; dans d'autres cas, il peut s'agir d'une pratique établie. Dans leurs réponses au questionnaire, les parlements du Congo, de la Norvège, du Pakistan (Sénat), des Pays-Bas, du Pérou, du Portugal et de Trinité-et-Tobago ont signalé que la majorité des présidents de commission appartenaient à l'opposition. Au Canada, c'est en principe un membre de l'opposition qui préside les Comités de la condition féminine, de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, et des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. En Tunisie, la Constitution donne à l'opposition le droit de présider certaines commissions, comme la Commission des finances.

C'est une convention généralement admise — et une bonne pratique reconnue — que de choisir le président de la Commission des comptes publics, lorsqu'elle existe, dans les rangs de l'opposition. Les entretiens avec des parlementaires ont montré que la présence d'un représentant de l'opposition à la tête d'une commission parlementaire peut influencer l'efficacité du travail de contrôle de cet organe.

> « Nous avons une Commission des comptes publics dotée de pouvoirs importants et efficace, présidée par le chef de l'opposition. Pendant la dernière législature, le règlement a été modifié : la commission

est maintenant présidée d'office par le chef de l'opposition ; à mes yeux, c'est fondamental, car ce n'est qu'à cette condition que nous sommes en mesure d'effectuer un contrôle et un suivi efficaces. »

Aasiya Nasir, membre de l'Assemblée nationale, Pakistan

La diversité parmi les membres et les présidents des commissions

La diversité du Parlement doit se refléter parmi ses dirigeants afin de garantir que des voix différentes puissent se faire entendre dans le processus de décision. Cette diversité des points de vue est non moins importante pour garantir un contrôle efficace car elle permet de bénéficier de perspectives différentes dans l'examen et le suivi de la politique et de la législation.

« Je suis jeune, mais cela ne signifie pas que je ne peux pas participer. Mon parti a décidé qu'il souhaitait faire figurer sur sa liste des candidats plus jeunes. Nous voulons ouvrir une ère nouvelle dans notre histoire politique en permettant aux jeunes de se faire entendre. Si un problème se pose, je ne me contente pas de le constater : je cherche immédiatement la solution. [Mes électeurs] n'attendent pas la même chose [de moi qu'ils attendraient d'un homme], parce que je suis une femme ; ils veulent me voir défendre les femmes, et en tout cas les jeunes femmes, les mères et les enfants. »

Silvana Afonsoewa, membre de l'Assemblée nationale, Suriname

Une enquête sur les autorités parlementaires réalisée en 2011 par l'UIP a établi que les femmes occupaient environ 21 pour cent des présidences de commission dans les parlements qui ont répondu au questionnaire. Cette proportion est légèrement supérieure au pourcentage moyen de femmes parlementaires à la même époque. La proportion de femmes était légèrement plus élevée aux postes de vice-présidents (23 pour cent) et encore un peu plus pour les postes de rapporteur. Les réponses au questionnaire ont aussi confirmé que ce sont les commissions qui traitent de la condition de la femme ou de l'égalité des sexes qui sont le plus souvent présidées par des femmes (voir la figure 15)[4]. Cette « ghettoïsation » des femmes, reléguées dans certains domaines de l'action politique et dans certaines commissions plutôt que d'autres, signifie que leur contribution ne peut être proportionnelle. Les femmes devraient avoir les mêmes possibilités que les hommes de participer à tous les débats des commissions parlementaires.

Figure 15. Commissions présidées par des femmes

Affaires sociales/Famille/Culture	42
Lois/Justice/Droits de l'homme	29
Femmes]/Égalité hommes-femmes	28
Économie/Finance/Budget/Comptes publics	20
Éducation	20
Affaires étrangères/Défense	18
Santé	18
Environnement	15
Agriculture/Pêche/Forêts/Ruralité	14
Intérieur	8
Fonction publique	7
Commerce/Industrie	7

Source : UIP (2011). Parlements sensibles au genre — Étude mondiale des bonnes pratiques (base pour la question: 89 parlements)

Certains parlements ont modifié leurs règles pour faire en sorte que les femmes soient plus nombreuses à ces postes de direction et dans un plus large éventail d'entre eux.

« Lorsque j'ai accédé à la présidence, les six partis ont tous proposé des hommes à la présidence des commissions. J'ai demandé : " et les femmes ? " J'ai donné instruction aux whips des partis de proposer d'autres candidatures. Ils sont revenus avec les mêmes noms ; je leur ai alors donné une semaine, mais ils ont une nouvelle fois présenté les mêmes candidats. J'ai alors saisi la Commission du règlement et j'ai déclaré que cette question ne devrait pas relever du libre choix. Nous avons maintenant introduit une disposition qui stipule que 40 pour cent des présidences doivent être occupées par des femmes. »

Rebecca Kadaga, Présidente du Parlement, Ouganda

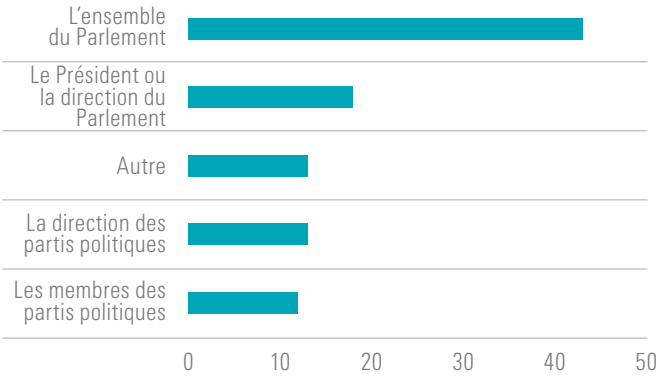
Le mode de désignation des membres des commissions

La composition d'une commission influence nécessairement le travail qu'elle accomplit. La composition politique des commissions reflète souvent le poids relatif des partis représentés au sein du Parlement. Il serait aussi utile de veiller à ce que les commissions comprennent des hommes et des femmes, bien que cela puisse se révéler difficile lorsque les femmes parlementaires sont peu nombreuses et lorsque cette exigence doit être combinée avec d'autres telle que la représentation proportionnelle des partis politiques.

Les parlements appliquent diverses méthodes pour désigner les membres des commissions : 42 pour cent des assemblées législatives qui ont répondu au questionnaire ont indiqué que c'était le Parlement dans son ensemble qui choisissait les membres des commissions ; 18 pour cent ont répondu que les membres des commissions étaient nommés par le Président du Parlement ou par les dirigeants parlementaires ; 13 pour cent ont indiqué qu'ils étaient choisis par les dirigeants des partis ; enfin, 12 pour cent ont déclaré qu'ils étaient sélectionnés par les membres des partis (voir la figure 16).

4 UIP (2011), p. 22-23.

Figure 16. Qui désigne les membres des commissions ?



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 16 (base pour la question : 102 chambres parlementaires)

La mesure dans laquelle les parlementaires peuvent demander à être affectés à une commission spécifique et obtenir gain de cause pourrait être un indicateur de la liberté relative dont ils jouissent sur le plan individuel, voire du degré de liberté de la commission elle-même. Dans la pratique, il se peut que les parlementaires les plus anciens (qui, la plupart du temps, sont des hommes) aient davantage de chances que les nouveaux élus de pouvoir choisir leur commission.

C'est souvent au Parlement tout entier que revient, officiellement, la tâche de déterminer la composition des commissions. Les partis politiques — et les factions en leur sein — disposent de nombreux moyens pour influencer ces décisions. Les partis ont un rôle légitime à jouer dans le processus de désignation, puisque la composition des commissions est généralement fondée sur le nombre de sièges obtenus par chacun d'entre eux dans les urnes.

Cette situation présente toutefois un risque : lorsque les parlementaires ont le sentiment qu'ils doivent leur siège dans une commission exclusivement à leur parti — et en particulier à ses dirigeants —, cela risque de restreindre l'autonomie de la commission dans l'accomplissement de sa tâche, contrôle parlementaire y compris. La mesure dans laquelle des limitations de ce type peuvent peser dépend, dans une certaine mesure, du courage individuel des membres.

> « Il arrive que les partis n'obtiennent pas ce qu'ils veulent ; il est fréquent que nous adoptions des positions qui ne sont pas celles du parti. Et c'est une bonne chose pour la vie démocratique. Il est aussi très important, dans de jeunes démocraties, d'avoir des personnalités qui sortent du lot et qui ont le courage d'assumer des positions qui ne sont pas conformes aux intérêts des mandarins haut placés, car ces mandarins sont parfois fort éloignés du bien public. C'est pourquoi il faut trouver un équilibre délicat pour ne pas devenir otage ou captif des rouages du parti. »
>
> *Kabando Wa Kabando, membre de l'Assemblée nationale, Kenya*

Ainsi, un degré de discipline de parti raisonnable et non outrancier sur les membres des commissions peut offrir davantage d'indépendance aux parlementaires, davantage d'occasions de se spécialiser et davantage d'incitation à réfléchir de manière créative dans le travail de contrôle parlementaire mené en commission. À l'opposé, les membres des commissions qui se sentent tenus de respecter la ligne politique de leur parti risquent de se montrer moins disposés à collaborer avec leurs collègues membres d'autres partis pour enquêter sur l'efficacité d'une politique ou d'un programme donnés. Cette question est examinée plus en détail au chapitre 6.

Bien entendu, les partis ne déterminent pas à eux seuls la dynamique d'une commission ni l'efficacité de son activité de contrôle. La capacité du président à fixer un cap bien défini, la fréquence avec laquelle les membres ont l'occasion de collaborer étroitement et le degré d'engagement des membres individuels au service du groupe et de ses enquêtes sont autant de facteurs qui, dans la pratique, jouent un rôle essentiel.

Membres de commissions extérieurs au Parlement

Quelques parlements ont commencé à expérimenter diverses formes de participation civique aux commissions parlementaires. On trouve un exemple novateur en Serbie où la Commission de l'environnement offre un « siège spécial », occupé par rotation, à un représentant de la société civile. Ce représentant peut participer activement aux travaux de la commission, poser des questions et participer aux séances et aux auditions décentralisées, faisant ainsi valoir les intérêts qu'il représente et permettant aux parlementaires de la commission d'être mieux informés.

En Croatie, la Commission parlementaire sur les droits de l'homme et les droits des minorités nationales comprend cinq membres de l'Église catholique romaine, ainsi que des représentants d'associations de défense des droits de l'homme et de groupes d'intérêt traitant de questions concernant les femmes et les jeunes.

Bien qu'elle ne soit pas une commission directement chargée du « contrôle du gouvernement », la Commission des normes de la Chambre des communes, au Royaume-Uni, comprend des représentants qui ne sont pas des élus. Le rôle de ces derniers, pour reprendre leurs propres termes, consiste à « donner des exemples des faits qui peuvent se produire sur des questions touchant les normes ou les questions d'ordre éthique hors de l'enceinte du Parlement », et de « faire en sorte que tous les parlementaires respectent le Code de conduite et par là préservent les normes que le public attend (...) de ses représentants[5] ».

Ces initiatives semblent actuellement limitées en nombre, mais elles montrent peut-être la voie d'évolutions futures. Elles soulèvent des questions sur les principes démocratiques et sur la représentation qui méritent d'être étudiées plus avant.

Permettre à des ministres de siéger dans les commissions

Douze parlements (tous situés dans des pays dotés d'un système parlementaire) ont indiqué dans leur réponse au

5 www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/standards/lay-members

questionnaire que les ministres pouvaient siéger dans la commission chargée du contrôle de leur domaine (à condition que ces ministres soient aussi des parlementaires). Certains parlements autorisent les vice-ministres à siéger dans les commissions, mais ne donnent pas ce droit aux ministres. Toutefois, la pratique de nommer des ministres au sein des commissions risque de saper l'autonomie du Parlement par rapport au gouvernement et introduit un certain flou dans le rôle des parlementaires en matière de contrôle. Les ministres peuvent difficilement mettre en doute le travail de leur propre département, et s'ils doivent jouer un rôle dans une commission chargée d'une activité de contrôle ils seront en situation de conflit d'intérêts.

En règle générale, les ministres siègent soit dans les commissions, soit dans des parlements trop restreints pour que les parlementaires de base puissent à eux seuls couvrir l'ensemble des portefeuilles, ou lorsqu'une proportion inhabituellement importante de parlementaires occupent une fonction au sein de l'exécutif. Selon la base de données PARLINE de l'UIP, on compte 21 chambres parlementaires dans lesquelles plus de 25 pour cent des parlementaires sont aussi membres du gouvernement. Un grand nombre d'entre elles se trouvent dans des petits États insulaires en développement. Ces parlements sont confrontés à la difficulté particulière de parvenir à un équilibre entre les parlementaires disponibles et les tâches essentielles du Parlement, et ils doivent choisir avec soin leurs priorités pour veiller à ce que les tâches essentielles soient couvertes par des membres qui ne sont pas au gouvernement afin d'éviter les conflits d'intérêts.

Définir un programme de travail

Les règlements intérieurs définissent la manière dont une commission établit son programme de travail. Dans près de 60 pour cent des parlements couverts par l'enquête, les commissions doivent avoir l'autorisation du Parlement pour entamer des études, des rapports ou des enquêtes. Dans la pratique, cela signifie que les commissions doivent avoir l'appui de la majorité parlementaire (ou du gouvernement) pour réaliser des enquêtes. Cet impératif limite la possibilité pour les commissions de maîtriser pleinement leur ordre du jour, et la possibilité pour l'opposition de faire inscrire à l'ordre du jour des questions qui n'ont pas l'appui du gouvernement.

La préparation de l'ordre du jour des commissions peut voir intervenir toute une série d'acteurs, dont le Parlement dans son ensemble, son Président ou les dirigeants parlementaires, les chefs des partis politiques et le président ou les membres de la commission. Dans de très nombreux cas, les dirigeants — du Parlement ou de la commission — disposent d'un pouvoir important pour fixer l'ordre du jour de la commission en décidant quels points y seront inscrits ou s'en trouveront exclus.

Il est de bonne pratique que les commissions chargées d'activités de contrôle — tout en restant libres d'accepter d'examiner des thèmes proposés par le gouvernement ou par d'autres parties prenantes — fixent leur ordre du jour en toute liberté, que ce soit en séance privée ou en séance publique comme dans l'exemple suivant.

Le Parlement néerlandais décrit une procédure particulièrement ouverte et transparente en matière de détermination de l'ordre du jour :

> « Les commissions tiennent, toutes les deux semaines, des réunions consacrées à l'ordonnancement des travaux. Ces séances sont publiques et comprennent à leur ordre du jour toutes les questions soumises au Parlement par le ministre responsable pour débattre de la manière de les traiter. Toutes les lettres reçues d'organisations ou de citoyens sont aussi à l'ordre du jour. La commission décide alors d'organiser des auditions, des tables rondes, de solliciter les conseils dont elle a besoin, de tenir des réunions avec le ministre pour des raisons de contrôle, etc. »
>
> *Informations fournies par la Chambre des représentants des Pays-Bas*

Il ressort clairement des propos des parlementaires interrogés pour cette étude que le fait de siéger dans des commissions qui peuvent fixer leur propre ordre du jour est source d'énorme satisfaction.

> « Si, dans une certaine région, se pose un problème qui touche d'une manière ou d'une autre le pays dans sa totalité, n'importe qui peut envoyer une proposition pour que cette question soit abordée dans une commission donnée. Le président de la commission décide s'il est nécessaire de tenir une audition sur ce sujet. Les électeurs, les citoyens ou une association peuvent simplement déposer une motion pour discussion ; ils expliquent en quoi la question est importante et fournissent des documents à l'appui de leur proposition. La question est ensuite discutée dans une commission (...). Des citoyens ont rédigé une proposition pour débattre d'une proposition de loi qui n'avait toujours pas été adoptée, et nous en avons discuté pendant [près de] cinq heures. »
>
> *Jasna Murgel, membre de l'Assemblée nationale, Slovénie*

Ce type d'autonomie renforce l'engagement des participants qui, dans un tel cadre, s'identifient beaucoup plus à l'activité de la commission.

> « Notre liberté est très importante en France. Nous pouvons contrôler tous les secteurs comme nous le voulons. Nous avons une formule que nous aimons beaucoup à la commission des finances, qui dit que nous faisons du contrôle sur pièce et sur place. Ça veut dire que nous pouvons tout solliciter lorsque nous sommes dans un endroit, et nous pouvons aller partout pour vérifier. Que ce soit les crédits du ministère des Affaires étrangères, nous pouvons aller dans toutes les ambassades, dans les alliances. Nous pouvons aller dans toutes les préfectures, nous pouvons aller dans tous les hôpitaux. En fait, il n'y a pas de limites. La seule limite presque serait le temps humain pour faire tout cela. »
>
> *Michèle André, sénatrice, France*

Conseils aux parlementaires : la participation aux commissions

Pourquoi devrais-je participer ?

Les enquêtes réalisées par les commissions représentent l'une des formes de contrôle les plus couramment utilisées par les parlementaires. Elles offrent l'occasion d'examiner les questions de manière approfondie, à l'écart des affrontements de la plénière, et permettent de dégager un consensus qui a davantage de chances d'être pris au sérieux par le gouvernement que des interventions fondées sur les positions de partis politiques. Les enquêtes peuvent, en particulier, exercer une influence importante sur les politiques du gouvernement.

De quoi ai-je besoin ?

- de recherches et de conseils efficaces émanant de spécialistes et d'experts ;
- d'une bonne compréhension du programme annuel de travail de la commission ;
- d'un intérêt à l'égard du domaine étudié par la commission ;
- de connaissances à jour du domaine étudié par la commission ;
- d'informations pertinentes sur les problèmes que rencontrent vos électeurs.

Comment contribuer efficacement à l'élaboration du programme de travail d'une commission ?

- Assurez-vous d'être bien préparé pour toutes les réunions. Le travail en commission est très approfondi et prend beaucoup de temps ; il peut y avoir un volume important de textes à lire avant les séances.
- Tenez-vous informé des sujets dans votre domaine par des lectures et des recherches complémentaires.
- Efforcez-vous de travailler en équipe avec tous les membres de la commission pour dégager un consensus dans toute la mesure possible.
- Soyez prêt à contribuer à la discussion sur le choix des thèmes qui feront l'objet d'enquêtes. Les sujets appropriés peuvent comprendre une question d'actualité présente dans les médias, une loi ou un domaine d'action dans lesquels des problèmes spécifiques ont été identifiés, une question qui préoccupe particulièrement le président ou les membres de la commission ; une question qui offre une occasion d'influer sur la politique du gouvernement.
- Le cahier des charges qui sera adopté par la commission spécifiera les domaines que l'enquête devra couvrir. Demandez des éclaircissements si la portée du travail ne vous paraît pas claire et suggérez au besoin des ajouts ou des amendements.

Commissions de contrôle permanentes

Les commissions permanentes contribuent à créer un cadre général *systémique* de contrôle grâce à la constance avec laquelle elles étudient un secteur donné, grâce à leur capacité d'être reconnues par l'opinion publique comme par les médias, comme des organismes spécialisés et compétents dans leur domaine, et parce qu'elles servent de « terrain d'entraînement » pour les parlementaires, tant en termes de sujets relevant de la compétence de la commission qu'en termes de procédure. Près de 80 pour cent des parlements couverts par l'enquête indiquent qu'ils disposent de commissions parlementaires créées spécifiquement à des fins de contrôle.

Les commissions permanentes ont généralement des effectifs stables pendant toute la durée de la législature. Pour peu qu'elles soient, en outre, bien dirigées et dotées de moyens adaptés avec un personnel de qualité capable de contribuer à une bonne planification des activités, elles peuvent produire des résultats de haute qualité, bien structurés, pertinents, fruits d'une analyse approfondie et basés sur des informations solides. De ce fait, les conclusions et les recommandations formulées dans les rapports issus d'une telle activité seront accueillies avec respect et constitueront une contribution utile et importante à l'amélioration de l'action gouvernementale dans le domaine de compétence de la commission.

Les commissions permanentes sont souvent « appariées » avec les ministères du gouvernement et chargées d'examiner toute la gamme de leurs activités, bien que certaines d'entre elles examinent des domaines transversaux. Parmi celles-ci, la Commission des comptes publics (ou autre commission jouant le même rôle)[6] contrôle l'efficacité des dépenses du gouvernement. Pour ce faire, elle utilise diverses méthodes, par exemple en examinant la manière dont les ministères se procurent les services dont ils ont besoin ou dont ils supervisent les projets pour veiller au respect des délais et des budgets fixés.

Les autres domaines de l'action gouvernementale — dont certains de nature transversale — qui peuvent faire l'objet d'un suivi spécifique par des commissions comprennent les forces de sécurité, les assurances données par le gouvernement, la lutte contre la corruption et le respect des droits de l'homme (voir le chapitre 4).

6 On trouve généralement une commission des comptes publics dans les parlements de type Westminster ; dans d'autres systèmes, les commissions qui jouent un rôle similaire peuvent porter un autre nom, par exemple « commission du budget et des finances ».

Conseils aux parlementaires : les auditions des commissions

Comment être efficace pendant les auditions des commissions ?

- Un large éventail de personnes devraient être conviées à faire connaître leur avis par écrit à la commission. Certaines seront ensuite invitées à témoigner en personne. Il est important d'entendre des citoyens ordinaires, usagers de services, ainsi que des experts et des prestataires de services. En tant que membre de la commission, soyez prêt à suggérer des noms de personnes ou d'organisations à inviter.
- Veillez à ce que les expériences diverses des personnes soient prises en considération tout au long du processus d'enquête — celles, par exemple, des hommes et des femmes, des enfants et des jeunes adultes, des personnes âgées et des personnes handicapées.
- Avant les auditions, coordonnez-vous avec les autres membres de la commission de manière à ce que les questions de chacun des membres couvrent des domaines différents et ne se répètent pas.

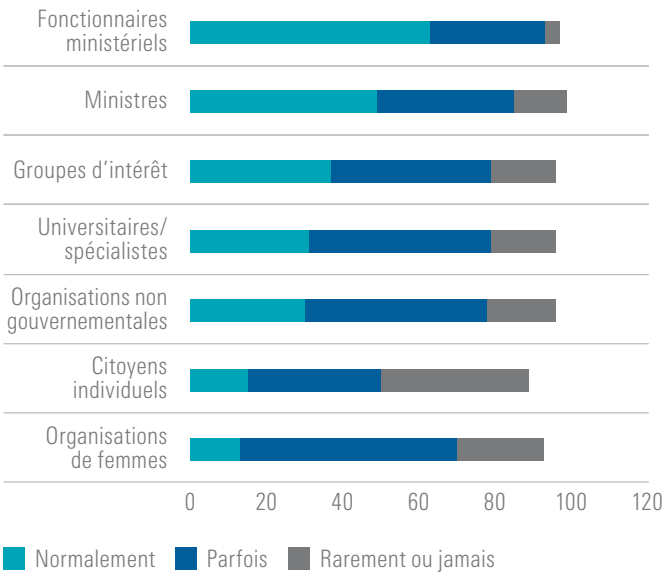
Auditions publiques

La fonction de contrôle d'une commission repose sur sa capacité d'obtenir des éléments probants auprès d'un large éventail de personnes et d'organisations sur le thème qui est à l'étude. Les auditions permettent d'avoir une large participation et d'entendre des experts, ce qui mène à des évaluations solides et pertinentes, fondées sur des données probantes. Il est fondamental pour la nature participative et inclusive du Parlement et de ses commissions que ces auditions se déroulent en public, sauf circonstances exceptionnelles.

Plus de 80 pour cent des parlements qui ont répondu au questionnaire envoyé aux fins du présent rapport ont indiqué que les auditions de commissions étaient habituellement ouvertes au public, et plus des trois quarts ont répondu que certaines auditions se déroulaient hors du bâtiment du Parlement.

En ce qui concerne les participants aux auditions des commissions, les parlements indiquent, comme le montre la figure 17, que ce sont les fonctionnaires ministériels et les ministres qui apparaissent le plus souvent devant les commissions, suivis par les représentants de groupes d'intérêt, puis par les universitaires et spécialistes. Les groupes les moins susceptibles de participer, selon les parlements qui ont répondu, sont les simples citoyens et les organisations de femmes.

Figure 17. Qui participe aux auditions des commissions ?



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 20 (base pour la question : 99 chambres parlementaires)

Ces données révèlent la nécessité de réfléchir, et peut-être de renforcer l'engagement des commissions parlementaires auprès du public et des organisations de femmes afin de refléter leurs points de vue et leur expérience dans le processus de formulation des politiques.

Les auditions publiques sont l'un des outils les plus puissants dont dispose une commission pour rassembler des opinions et des informations pertinentes. Les membres de la commission devraient donc s'y préparer de manière approfondie.

Les auditions publiques sont aussi importantes pour permettre aux citoyens qui y assistent, ou qui les écoutent ou les regardent, de mieux comprendre le travail concret des commissions. Le Parlement tout entier peut ainsi démontrer sa pertinence et sa légitimité aux yeux de la population. De fait, certains parlementaires peuvent être désireux de siéger

dans une commission précisément parce qu'elle offre un moyen de toucher les électeurs et le public en général.

> « Ce qui fonctionne vraiment bien de nos jours, c'est lorsque les commissions se déplacent et rencontrent directement les citoyens. Chaque fin de semaine ou presque, la commission permanente se déplace pour se rendre dans des lieux qui nous intéressent, ou dans des communautés qui nous invitent. Nous sommes très heureux de ces contacts directs [avec ces communautés]. Ainsi, les gens peuvent s'adresser à nous et nous exposer leurs plaintes sur [n'importe quel sujet]. »
>
> *Général Nipat Thonglek, membre de l'Assemblée législative nationale, Thaïlande*

Comme indiqué dans le premier *Rapport parlementaire mondial,* les parlements mettent aussi à l'essai les techniques modernes afin d'améliorer la communication avec leurs électeurs pour faire en sorte que la population puisse participer aux auditions des commissions et à d'autres procédures liées au contrôle parlementaire. C'est ainsi que la Commission de l'intérieur du Parlement du Royaume-Uni a organisé une consultation en ligne pour permettre aux victimes de la violence sexiste et de mariages forcés de partager leur expérience de manière anonyme.

Encourager la participation du public dans toute sa diversité exige des efforts concertés et une communication renforcée. Certains parlements ont publié des guides à l'intention du public sur la manière de présenter des informations factuelles aux commissions. Ainsi, le Greffe de la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande tient à jour un certain nombre de guides d'information en ligne consacrés à la procédure qui régit les travaux des commissions, notamment *Making a Submission to a Parliamentary Select Committee* (« déposer devant une commission d'enquête parlementaire »); le Parlement australien publie sur son site web un *Guide to Appearing as a Witness* (« guide du témoin ») ainsi que *Submissions to Parliamentary Committees: A Guide to Making a Submission* (« dépositions devant des commissions parlementaires: guide pour préparer une déposition »); enfin, la Chambre des communes au Royaume-Uni a une publication similaire, *Guide for Witnesses Giving Written or Oral Evidence to a House of Commons Select Committee* (« guide pour les personnes témoignant oralement ou par écrit devant une commission d'enquête de la Chambre des communes »), ainsi qu'une vidéo: *How Do Select Committees Work?* (« comment fonctionnent les commissions d'enquête? »). De plus en plus de commissions se dotent d'un site web et sont présentes sur les réseaux sociaux grâce à des comptes Twitter, Facebook ou Instagram. Ces canaux de communication facilitent la tâche des commissions pour faire connaître leur activité et celle du public désireux de transmettre ses commentaires et suggestions.

Surveiller l'application de la législation

Les mandats des commissions comprennent souvent le suivi de l'application des politiques et de la législation. Le suivi peut conduire à l'évaluation de la législation afin de déterminer si elle est bien adaptée, si les objectifs visés sont atteints, s'il est nécessaire de modifier la loi et si des ressources supplémentaires sont nécessaires.

Surveiller l'application des lois est un domaine d'activité parlementaire qui semble de plus en plus répandu et important. Un peu plus de la moitié des parlements couverts par l'enquête (54 pour cent) indiquent disposer d'un système permettant de contrôler l'application des lois. Seuls 10 pour cent des parlements, cependant, exigent du gouvernement, dans certains cas ou dans tous les cas, qu'il leur soumette un rapport sur l'application de la législation ou qu'il passe en revue l'application des lois après un certain temps.

Depuis 2010, le gouvernement du Royaume-Uni est tenu de faire rapport au Parlement sur l'application des lois trois à cinq ans après leur adoption; les commissions d'enquête parlementaires (ou une commission conjointe des deux chambres) peut alors se saisir du rapport[7]. En Italie, la Chambre des députés a créé un Département du contrôle parlementaire qui surveille l'application des lois en se fondant sur les données fournies par le gouvernement et par d'autres institutions compétentes[8].

L'examen de la loi espagnole contre la violence sexiste, effectué par une sous-commission de la Commission parlementaire de l'égalité, est un exemple positif de ce type de démarche (voir l'encadré 17).

Encadré 17 Le suivi de la loi contre les violences sexistes en Espagne

« La sous-commission, qui a été créée en octobre 2008, travaille depuis environ une année. Pendant la majeure partie de cette période, son activité a consisté à écouter les avis et les suggestions de dizaines de parties concernées: avocats, représentants des universités, associations de femmes, administrations et syndicats. Elle a aussi écouté d'autres experts proposés par divers groupes parlementaires qui lui ont présenté des données quantitatives et qualitatives, de divers points de vue, sur l'application de la loi sur les mesures de protection intégrées en Espagne. Ils ont aussi donné leur avis sur la loi, fait part de leur expérience et de leurs connaissances, et suggéré des mesures qui pourraient renforcer son efficacité.

Sur la base des informations et des documents fournis par les parties et par la Direction de la documentation du secrétaire général du Congrès, la sous-commission a ensuite rédigé un rapport, qui a été discuté et approuvé à l'unanimité par la commission de l'égalité, et formulé quelques conclusions et recommandations. Le rapport est une étude et non un mandat donné au gouvernement pour aller de l'avant et mettre en œuvre toutes les recommandations qu'il contient.

Il s'agit donc d'un document évolutif qui a pour objet d'apporter une contribution et d'aider chaque groupe parlementaire à identifier des initiatives qu'il juge utiles pour faire en sorte que les conclusions — ou certaines d'entre elles — donnent réellement mandat au gouvernement de mettre en œuvre des politiques

7 Contribution écrite du Parlement du Royaume-Uni aux fins du présent rapport.

8 Contribution écrite de la Chambre des députés d'Italie aux fins du présent rapport.

spécifiques et d'associer ou de modifier les textes de loi correspondants.

Enfin, je voudrais souligner que le travail de la sous-commission a été productif. Bien que son activité ait suscité quelques controverses et que des divergences de vues soient apparues dans certains domaines, les groupes parlementaires ont tous approuvé le rapport car ils estimaient qu'il enverrait un message de solidarité résolue à la société montrant que l'ensemble des forces politiques étaient du même avis s'agissant de la lutte contre la violence sexiste et que la détermination de mettre un terme à ce fléau social était évidente. »

Extrait d'un discours de Mercé Pigem, membre du Parlement, Espagne (2010)

Les rapports et les recommandations

Les commissions transmettent généralement au Parlement siégeant en séance plénière un rapport oral ou écrit qui expose les conclusions de la procédure d'enquête et recommande des mesures pour améliorer la situation.

Près de 80 pour cent des parlements ayant répondu au questionnaire relèvent que les rapports des commissions sont habituellement adoptés par consensus. L'une des raisons exprimées par les parlementaires des partis de gouvernement et d'opposition en Sierra Leone pour expliquer ce fait est le désir de présenter un front uni au gouvernement comme à l'opinion publique :

> « Nous collaborons en tant que membres de la même commission. Si nous ne travaillions pas ensemble, cela paraîtrait curieux, surtout aux yeux des personnes que nous avons pour tâche de contrôler.
>
> Même s'il y a entre nous des points de désaccord, nous ne le montrons pas ouvertement. Nous en prenons note pour pouvoir en discuter entre nous après la réunion. Nous n'affichons pas nos désaccords devant les représentants des ministères et des départements que nous rencontrons.
>
> Je crois qu'au Parlement nous parlons d'une seule voix, que l'on appartienne à l'opposition ou à la majorité gouvernementale. Lorsque des questions importantes sont en jeu, on doit s'exprimer clairement. On ne peut pas dire " c'est mon parti qui est au gouvernement, donc je ne peux pas enquêter sur les ministres en exercice " ; non — il faut que chacun voie que l'on fait son travail. Il faut donc travailler ensemble, en équipe, pour que les affaires du pays soient gérées sans accroc. »
>
> *Abi Kaloko et Regina Tiange Marah, membres du Parlement, Sierra Leone*

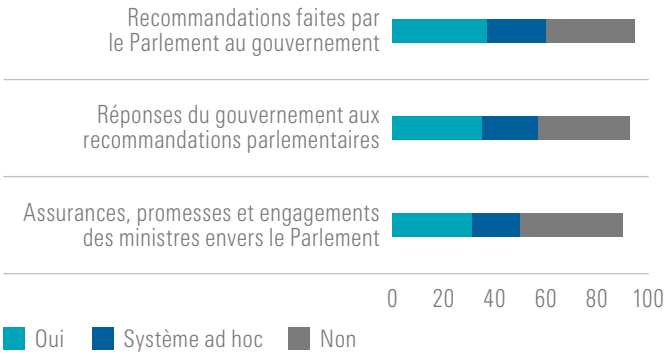
Toutefois, dans un contexte politique le consensus n'est pas toujours possible ni même souhaitable. Certains parlements ont pris des dispositions qui permettent institutionnellement à leurs membres de défendre un point de vue distinct de celui de la majorité, par exemple en autorisant les commissions à présenter un rapport minoritaire dans lequel les membres de la commission qui sont d'un autre avis peuvent exposer leur opinion.

> « Le fait de présenter un rapport minoritaire n'est pas très bien vu. Heureusement, nous avons des règles qui [permettent qu'un rapport minoritaire soit] intégré au rapport principal. (...) C'est un point qui figure dans le règlement depuis le début de notre nouvelle démocratie gouvernementale, mais il n'a pas souvent été appliqué. Et ce n'est que l'année dernière que, dans notre commission [des finances] en particulier, nous avons commencé à dire " Attendez un peu, il ne faut pas se contenter d'être toujours aimables et d'essayer de dégager un consensus à chaque fois ". Cela ne nous a pas menés très loin ; à présent il faut être plus énergiques et utiliser cette règle. »
>
> *Robert Alfred Lees, membre de l'Assemblée nationale, Afrique du Sud*

Le suivi des recommandations des commissions

Les rapports des commissions formulent presque toujours des recommandations d'action à l'intention du gouvernement. Il n'existe en général aucune obligation pour ce dernier de mettre en œuvre ces recommandations, mais il est essentiel pour le processus de contrôle que le gouvernement soit tenu de les examiner et d'y répondre officiellement et dans les meilleurs délais. Cette exigence formelle existe dans près de deux tiers (62 pour cent) des parlements visés par l'enquête. Pourtant, 40 pour cent à peine des parlements concernés par l'enquête disposent d'un système de suivi des recommandations qu'ils adressent au gouvernement. Une proportion similaire des parlements (39 pour cent) suit les réponses données par le gouvernement aux recommandations parlementaires, tandis que 36 pour cent suivent les assurances données, les promesses faites et les engagements pris par les ministres devant le Parlement.

Figure 18. Le Parlement dispose-t-il d'un système de suivi des recommandations des commissions et des engagements pris ?



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 39 (base pour la question : 95 chambres parlementaires)

Suivre les recommandations formulées par le Parlement et les réponses reçues par le gouvernement contribue à souligner leur importance et met l'accent sur les suites données. Le gouvernement peut se sentir davantage tenu de répondre aux recommandations du Parlement s'il sait que son inaction sera dénoncée publiquement. Lorsque le suivi est laissé à l'initiative des membres des commissions à titre individuel,

Conseils aux parlementaires : formuler et suivre les conclusions d'une commission

Comment contribuer efficacement à la formulation et à la mise en œuvre des conclusions de la commission ?

- Lisez le projet de rapport d'une enquête et réfléchissez à la possibilité de proposer des amendements.
- Soyez ouvert au compromis sur un rapport final afin de permettre un consensus.
- Participez à la promotion d'un rapport final en participant à toute conférence de presse éventuelle, mais aussi par les réseaux sociaux.
- Étudiez toute suite donnée par le gouvernement aux recommandations de la commission.
- Montrez-vous disposé à revenir ultérieurement au sujet traité afin de faire le point sur les progrès accomplis.

les questions quotidiennes pressantes risquent toujours de prendre le dessus.

Dans les Émirats arabes unis, si le gouvernement n'a pas répondu aux recommandations du Parlement dans un délai de trois mois, le Conseil fédéral national adresse une lettre officielle au gouvernement pour donner suite[9]. En Inde, « les commissions parlementaires ont un système bien établi de suivi de leurs recommandations qui consiste à demander au gouvernement une « réponse décrivant les suites données » dans les trois mois, après quoi cette réponse est présentée au Parlement accompagnée d'une « déclaration des suites données »[10]. En Espagne, les réponses données par le gouvernement aux recommandations du Parlement sont publiées dans le Journal officiel et enregistrées dans une base de données accessible à l'ensemble des parlementaires[11].

Près d'un quart des parlements (24 pour cent) suit les recommandations et les réponses au cas par cas. Certains sont dotés d'organismes qui aident les commissions à surveiller les mesures prises par le gouvernement. En Suède, par exemple, l'Unité parlementaire d'évaluation et de recherche suit et évalue la mise en œuvre des décisions du Parlement. Ce dernier relève que :

> « Divers instruments de contrôle parlementaire (les interpellations et les questions, par exemple) peuvent être utilisés pour demander des comptes au gouvernement lorsqu'il n'a pas répondu — ou répondu de manière insatisfaisante — à des recommandations émanant du Parlement, ou à la suite d'assurances, de promesses, etc., faites au Parlement par des ministres. Le Parlement peut exiger, par voie d'annonce au gouvernement, que celui-ci prenne une certaine décision ou certaines mesures. Ces annonces ne sont pas juridiquement contraignantes, mais, selon la pratique constitutionnelle, le gouvernement est tenu, s'il n'a pas l'intention de se plier à l'annonce, d'expliquer ses motifs au Parlement. Dans une communication écrite annuelle à l'assemblée législative, le gouvernement indique quelles décisions ou mesures ont été prises en réponse aux annonces du Parlement. La communication écrite est transmise à la Commission constitutionnelle dont le rapport est ensuite examiné par la Chambre. »
>
> *Communication écrite du Parlement suédois*

Les médias ont aussi un rôle important à jouer dans le suivi des conclusions des commissions. En publiant des informations sur la manière dont le gouvernement a réagi aux recommandations des commissions, ils font pression sur l'exécutif pour qu'il réagisse positivement (voir aussi le chapitre 5).

Il faut relever qu'une proposition peut avoir des effets notables même si elle n'est finalement pas adoptée. Le gouvernement peut souhaiter ne pas apparaître comme acceptant une recommandation inspirée par l'opposition, mais retenir néanmoins l'idée et la mettre en application à un stade ultérieur[12].

Les parlements devraient aussi réfléchir à la manière dont les commissions peuvent suivre les recommandations formulées durant la législature précédente. Les élections peuvent faire basculer la majorité politique, mais il est probable que certaines des questions étudiées par les commissions demeurent pertinentes sous la nouvelle législature. Il est souhaitable que le travail de contrôle des législatures précédentes soit examiné dans un esprit constructif.

Les commissions d'enquête spéciales

Contrairement aux commissions permanentes qui supervisent des ministères précis, des commissions d'enquête spéciales peuvent être créées durant une législature ou une session parlementaire afin d'enquêter sur un thème spécifique. Elles ont en général des pouvoirs d'investigation qui ne peuvent être utilisés qu'en rapport avec les questions immédiates faisant l'objet de l'enquête. Une fois l'enquête achevée et le rapport final soumis au Parlement, la commission est dissoute.

Un peu plus de 90 pour cent des parlements qui ont répondu au questionnaire indiquent avoir la capacité de nommer des commissions d'enquête spéciales. L'ensemble de ces parlements signalent avoir créé au total 81 commissions

9 Contribution écrite du Conseil fédéral national des Émirats arabes unis aux fins du présent rapport.

10 Contribution écrite du Parlement indien aux fins du présent rapport.

11 Contribution écrite du Congrès des députés espagnol aux fins du présent rapport.

12 Russell et Benton (2012).

spéciales en 2013, 84 en 2014 et 101 en 2015. Ces commissions ont organisé des centaines d'auditions et reçu des milliers de contributions. Les sujets des enquêtes recouvrent un large éventail de questions d'importance nationale, comme la mise sous écoute d'un magistrat (en Roumanie), le manque de connexion en fibre optique à large bande (en République démocratique du Congo) et la violence contre les femmes autochtones (au Chili).

La décision de nommer une commission d'enquête spéciale exige généralement l'appui d'un certain nombre de parlementaires, parfois de la majorité d'entre eux. Ce facteur peut avoir pour effet de limiter la possibilité de l'opposition de lancer des enquêtes spéciales. Certains parlements ont adopté des dispositions spéciales pour qu'une enquête puisse être lancée à l'initiative de partis minoritaires.

> « Les partis minoritaires ont le droit d'instituer une commission d'enquête ; si une telle commission est créée, le parti minoritaire a le droit de décider qui peut comparaître devant elle, qui peut s'exprimer et qui peut donner des informations. (...) Chaque membre de la commission peut faire une proposition ; ensuite, bien entendu, la décision est prise à la majorité des membres, mais dans certains cas une minorité de 25 pour cent des membres a le droit de mettre sur pied une commission d'enquête. »
>
> *Reinhold Lopatka, membre du Conseil national, Autriche*

Ceci étant, un parti qui détient la majorité au Parlement préférera parfois lancer des enquêtes spéciales sur les activités d'un gouvernement précédent — s'il était d'une autre couleur politique — et se montrera moins zélé pour enquêter sur les activités du gouvernement actuel.

La procédure d'enquête entreprise par une commission spéciale, ainsi que les recommandations qui en résultent, peut susciter une attention considérable dans l'opinion et un élan politique, comme le montre l'exemple du Kenya (voir l'encadré 18).

Encadré 18 La Commission d'enquête parlementaire conjointe sur les questions concernant la Commission indépendante des élections et des circonscriptions au Kenya

Au cours de la période suivant les élections générales de 2013 au Kenya, une série d'allégations de manque de crédibilité, d'impartialité, d'intégrité et d'indépendance ont été lancées contre la Commission indépendante des élections et des circonscriptions (IEBC). Il s'en est suivi un vaste débat public, aboutissant à une série de protestations menées par les dirigeants de l'opposition. À la suite de ces événements, il a été décidé en 2016 de créer une commission d'enquête parlementaire, réunissant des membres de la majorité et de l'opposition, afin d'examiner le comportement de la IEBC au regard de ces graves allégations et de formuler ses recommandations dans un délai de 30 jours.

Après avoir entendu diverses parties prenantes, la Commission a formulé une série de recommandations au nombre desquelles la destitution des membres actuels de la IEBC et sa recomposition. Une autre recommandation a focalisé l'attention du public et a été suivie d'effet sur le plan législatif dans la période précédant les élections générales de 2017 : les résultats de l'élection présidentielle, tels qu'annoncés par les circonscriptions électorales, sont définitifs et ne peuvent être modifiés ni par la IEBC ni par ses responsables. Cette modification a entraîné de grandes conséquences, en particulier pour éliminer la fraude électorale puisqu'elle supprime toute possibilité d'altérer les résultats des élections présidentielles après leur transmission par les centres de dépouillement dans les circonscriptions ou depuis le lieu où les résultats sont proclamés. La Cour d'appel, saisie par la IEBC, a conclu que toute loi qui donnerait à la IEBC ou à son président le pouvoir de modifier en quoi que ce soit les résultats de l'élection présidentielle serait contraire aux dispositions concernant la transparence et l'objectivité.

Ces mesures cruciales sont dues à la vigilance des citoyens et au contrôle parlementaire exercé par une commission mixte sur les activités de la IEBC, l'objectif étant de faire la clarté dans la transmission et la synthèse des résultats de l'élection présidentielle.

Source : Parlement du Kenya (2016). Rapport de la Commission parlementaire conjointe sur les questions concernant la Commission indépendante des élections et des circonscriptions

Vérifier le respect des engagements pris par le gouvernement

Les ministres prennent des engagements devant le Parlement et, par extension, devant l'ensemble de la population. Or, il existe relativement peu d'exemples de mécanismes permettant de vérifier si ces engagements sont tenus. Les commissions parlementaires sur les assurances données par le gouvernement reflètent la volonté de combler cette lacune. On trouve de telles commissions en Ouganda, aux Seychelles, au Ghana, en Zambie, en Inde et au Myanmar, entre autres.

Encadré 19 Les commissions sur les assurances données par le gouvernement au Ghana et en Inde

Ghana

Le Parlement ghanéen a créé en 1998 une commission sur les assurances données par le gouvernement ; il s'agit d'une commission permanente. Freda Prempeh, l'une de ses membres actuels, est l'une des nombreuses parlementaires qui ont exprimé des doutes sur l'efficacité de la Commission ; pour elle, l'Inde est un modèle à suivre en la matière (voir ci-dessous). Le problème s'explique en partie par le fait que le règlement exige que la Commission soit présidée par un membre du parti au pouvoir. Cette règle a créé une situation dans laquelle certaines des assurances données par le gouvernement ne sont pas examinées de manière approfondie afin de ne pas contrarier le parti dirigeant. Les autres difficultés comprennent le manque de moyens et l'impression que la Commission n'arrive pas à se faire entendre par rapport

à d'autres commissions mieux entendues, comme la Commission des comptes publics.

Au cours de ces dernières années, toutefois, la réputation de la Commission s'est améliorée. Un nouveau portail en ligne, associé aux réseaux sociaux et aux SMS, permet à la population de fournir des informations sur la mise en œuvre d'engagements précis. D'autre part, il y a des espoirs de voir le règlement amendé pour que la Commission soit présidée par un membre de l'opposition, ce qui renforcerait sa crédibilité.

Inde

La Chambre du peuple (chambre basse du Parlement bicaméral de l'Inde) dispose d'une commission sur les assurances données par le gouvernement depuis 1953; le Conseil des États (la chambre haute) a suivi son exemple en 1972. Les commissions font le point sur les progrès réalisés trois mois après que le gouvernement a formulé des assurances.

Chaque ministère soumet des rapports sur la mise en œuvre au Ministère des affaires parlementaires, lequel fait ensuite des déclarations périodiques au Parlement. Les commissions sur les assurances données examinent ensuite ces déclarations afin d'établir dans quelle mesure chacune des assurances a été respectée.

La Commission de la Chambre du peuple tient à jour des statistiques détaillées sur le respect des assurances données par le gouvernement, qui sont publiées sur le site web du Parlement. À la date du 21 novembre 2016, on comptait 1264 assurances gouvernementales ayant été pleinement mises en œuvre au cours de la 16e législature (depuis 2014), contre 1355 encore en suspens. Pendant la législature précédente (2009-2014), 4588 assurances ont été pleinement respectées, tandis que 922 sont restées lettre morte.

Comme l'illustrent ces deux études de cas, l'existence d'une commission sur les assurances données ne garantit pas en soi que le gouvernement rende compte de son action dans tous les cas. Le contexte politique, la capacité du personnel parlementaire de soutenir la commission et l'utilisation que chacun des membres choisit de faire de ce mécanisme combinent leurs effets pour influencer l'efficacité de la commission qui, comme indiqué plus haut, peut être considérable.

Source: Tom Mboya (2016)

En résumé: le contrôle du gouvernement en commission

Les commissions peuvent être de puissants outils de contrôle. La méthode de sélection des membres d'une commission influence le degré d'indépendance par rapport au gouvernement et par rapport aux dirigeants des partis. L'efficacité est moindre lorsque des ministres du gouvernement siègent au sein des commissions. Le mandat de contrôle de *toutes* les commissions doit être clair et, de préférence, inscrit dans la législation. Le fait de permettre aux commissions de définir leur ordre du jour et de lancer leurs propres enquêtes contribue à renforcer leur indépendance et à forger une culture de commission.

Les parlements peuvent créer des commissions spécifiquement chargées du contrôle (par exemple sur les comptes publics, sur les droits de l'homme, sur la lutte contre la corruption ou sur les assurances données par le gouvernement), donner aux commissions permanentes chargées du contrôle du gouvernement un mandat pour entreprendre des enquêtes liées à leur portefeuille d'activités, ou créer des commissions d'enquête spéciales vouées à l'examen de questions urgentes d'intérêt public.

Les méthodes de travail d'une commission influencent sa capacité de réaliser un contrôle efficace. Quelle que soit la question examinée, les commissions qui exercent une activité de contrôle doivent amener un large éventail de témoins à participer à leurs débats; outre que cette manière de procéder améliore le processus de récolte d'informations et le travail de la commission, la participation du public permet aussi de renforcer la transparence des processus parlementaires et d'accroître la confiance du public. Les commissions devraient systématiquement assurer le suivi des recommandations qu'elles formulent et de la réaction du gouvernement à ces recommandations.

3.3 Le contrôle parlementaire en séance plénière

La séance plénière est l'arène publique de confrontation et de débat politique. Il n'est guère surprenant que les discussions et les échanges dans ce cadre puissent être animés et polémiques. En termes de contrôle, les parlementaires disposent de divers outils qu'ils peuvent utiliser dans ce contexte — notamment les motions et les questions — pour sensibiliser le grand public aux mesures du gouvernement et aux résultats de ses politiques.

Toute démocratie doit disposer d'un espace permettant le débat public entre les idées politiques. La séance plénière du Parlement n'est généralement pas le lieu idéal pour procéder à une analyse détaillée des problèmes, mais elle joue un rôle utile pour le déroulement du contrôle et pour la participation du public; elle permet aussi, bien entendu, de sanctionner le gouvernement lorsque son comportement est jugé contraire aux règles admises.

Il est important que ce débat se tienne de manière entièrement publique. La couverture médiatique contribue à jeter un pont entre le Parlement et la population; elle représente une composante nécessaire de l'ouverture parlementaire. En revanche, l'attention des médias peut aussi inciter les parlementaires à céder à la démagogie et à la tentation d'un comportement « politicien ».

Motions et débats

Les motions et les débats offrent aux parlementaires une possibilité précieuse de s'exprimer en public et une bonne occasion pour effectuer un travail de contrôle détaillé. Un débat, même court, peut présenter des difficultés pour un ministre, qui va se trouver sous pression pour justifier des décisions politiques, tout en offrant des possibilités pour

les parlementaires d'exercer leur contrôle sur l'action de l'exécutif. La formulation et la mise au point de grandes orientations gouvernementales se déroulent généralement à huis clos en dehors du Parlement, mais ces décisions politiques doivent en dernière analyse passer l'épreuve sévère du débat parlementaire ouvert pour être approuvées.

Les motions se distinguent des enquêtes menées en commission, par exemple par leur caractère d'« urgence » plus marqué. L'Allemagne note que les membres ont « le droit d'exiger un débat sur des questions d'actualité » et que :

> « Le Président est tenu de convoquer le Bundestag si un tiers des membres le demandent. Au cours de la récente période électorale, le quorum a été abaissé pour renforcer la minorité qui détient moins d'un tiers des sièges. »
>
> *Contribution écrite, Bundestag, Allemagne*

De la même manière, au Japon, les débats sur les questions d'actualité donnent l'occasion de poser des questions au gouvernement.

> « En cas d'événement important — par exemple lorsque se produit une catastrophe de grande ampleur, un grave accident, ou lorsque le Premier Ministre se rend en visite à l'étranger ou quand des ministres assistent à des conférences internationales, etc. —, un rapport est présenté et des questions sont posées. »
>
> *Contribution écrite, Diète, Japon*

Les débats portant sur une motion stipulant que le gouvernement n'a plus la confiance du Parlement, ou que celui-ci veut censurer le gouvernement ou un ministre, sont des manœuvres préméditées visant à imposer une sanction politique — en règle générale, la destitution — dans une situation particulièrement grave.

Les données suggèrent que seule une faible proportion des motions de défiance et de censure finissent par passer la rampe. En 2014, 37 motions de censure ont été déposées dans un ensemble de 76 chambres, mais 6 d'entre elles seulement ont été adoptées. Au cours de la même année, sur 137 motions de défiance, seules 8 ont reçu l'appui d'une majorité de parlementaires.

Même si elles ont peu de chances d'être adoptées lorsque le gouvernement peut compter sur l'appui de la majorité du Parlement, les motions de défiance peuvent être efficaces pour appeler l'attention de l'opinion sur les carences de l'action gouvernementale. Ces motions n'ont d'ailleurs pas nécessairement pour but de faire tomber le gouvernement, mais plutôt de faire largement connaître une grave préoccupation. Aux fins du contrôle parlementaire, le simple fait que le débat ait lieu oblige le gouvernement à justifier ses actes et sa politique, ce qui est dans l'intérêt du Parlement comme du public. C'est pourquoi ces motions, qu'elles soient adoptées ou non, demeurent un instrument utile pour les parlementaires.

Les motions d'urgence, ou motions tendant à débattre d'une question d'importance publique (dans des débats parfois appelés « débats exploratoires ») ont davantage de chances d'être adoptées. Comme l'expliquent des parlementaires du Canada et de Slovénie :

> « Au titre de l'article 52 du règlement, un membre peut demander que la Chambre débatte d'une affaire urgente en déposant une motion d'ajournement de la Chambre. Si la demande est approuvée, le débat se déroule dès que possible. Cinq débats d'urgence ont eu lieu en 2014. En application de l'article 53.1 du règlement, la Chambre peut tenir des débats exploratoires qui permettent aux membres d'exprimer leur opinion sur une question sans qu'il soit nécessaire de prendre une décision. Les débats exploratoires permettent aux membres de participer à l'élaboration d'une politique du gouvernement et de faire connaître leur point de vue avant que ce dernier n'arrête sa position. »
>
> *Contribution écrite, Chambre des communes, Canada*

> « L'instrument de contrôle le plus couramment utilisé dans la pratique est la demande de convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale ou d'une réunion urgente d'un organe de travail. L'article 58 du règlement intérieur prévoit qu'une session extraordinaire peut être convoquée si au moins un quart des députés en font la demande ; en pareil cas, le président de l'Assemblée nationale doit convoquer le Parlement au plus tard 15 jours après le dépôt de la requête. Il s'agit d'un instrument qui est largement employé, surtout par les députés d'opposition. Les députés qui présentent la demande doivent décrire le problème qui exige un débat à l'Assemblée nationale et des réponses et éclaircissements de la part du gouvernement et des ministres compétents. La demande doit aussi décrire les mesures précises que devrait prendre le gouvernement selon les députés ; les propositions sont ensuite discutées par l'Assemblée nationale, qui se prononce à leur sujet. Le règlement prévoit aussi la possibilité de convoquer une réunion urgente d'un organe de travail, qui peut être demandée par un tiers des membres de cet organe ou par un groupe de députés. La réunion doit être convoquée dans les 14 jours. La demande de réunion urgente doit être accompagnée de la documentation pertinente et des décisions proposées. »
>
> *Contribution écrite, Assemblée nationale, Slovénie*

Les questions

Dans un parlement moderne, les questions sont un outil fondamental du contrôle parlementaire.

Dans la pratique, les questions écrites sont des échanges directs et publics entre un membre du Parlement et un ministre. Elles permettent à un parlementaire d'obtenir de la part du gouvernement des informations qui ne sont généralement pas aisément disponibles ailleurs et qui peuvent être utilisées, par exemple, afin de constituer un dossier étayé et solide qui remet en question ou cherche à infléchir la politique gouvernementale.

Conseils aux parlementaires : les débats

Pourquoi devrais-je participer ?

Les débats permettent aux parlementaires de s'exprimer longuement sur les questions à l'ordre du jour. Ils fournissent une excellente occasion de demander des comptes au gouvernement dans l'espace public des séances plénières.

De quoi ai-je besoin ?

- de comprendre les procédures utilisées pour choisir les sujets de discussion et comment vous pouvez en tirer parti le cas échant.

Comment être efficace ?

- Présentez, si c'est possible, une demande de débat sur un sujet de votre choix.
- Lorsque le programme des séances est publié, consultez-le régulièrement pour être prêt à participer aux débats.
- Si le programme des séances n'est publié que tardivement, préparez un discours sur une question qui vous intéresse que vous pourriez utiliser sans préavis.
- Faites des recherches pour veiller à ce que le discours repose sur des informations fiables en utilisant le service de recherche parlementaire, les réponses aux questions orales et écrites, les débats précédents et les rapports de commissions.
- Veillez à ce que votre discours reste focalisé sur un petit nombre de questions essentielles en tenant compte de l'éventuelle limitation du temps de parole.
- Exposez vos préoccupations en utilisant des récits vécus de vos électeurs et des données statistiques ; demandez au gouvernement de fournir des informations en formulant des requêtes précises.
- Entraînez-vous à prendre la parole en public, habituez-vous à l'hémicycle, veillez à disposer de suffisamment de temps pour formuler vos requêtes.
- Dans certains parlements, les membres peuvent intervenir pour interroger ou pour soutenir d'autres parlementaires pendant leur intervention. Ayez des informations détaillées sous la main pendant le débat pour tirer parti de ces occasions afin de faire valoir des arguments.

Quant aux questions orales régulièrement posées aux ministres dans l'hémicycle, elles offrent l'occasion au Parlement d'obtenir des réponses des ministres et de suivre l'actualité tout en démontrant sa pertinence aux yeux de l'opinion publique. En posant des questions orales, les parlementaires peuvent faire valoir des arguments politiques et tirer parti d'une réponse immédiate. Des innovations telles que les questions urgentes, qui doivent en règle générale faire l'objet d'une réponse orale par un ministre le jour même, renforcent la souplesse et la pertinence de la procédure.

La possibilité pour les parlementaires de poser des questions au gouvernement, et l'obligation officielle faite au gouvernement dans de nombreux pays de répondre dans un délai déterminé, est l'une des caractéristiques qui distingue le contrôle parlementaire de l'observation du gouvernement par d'autres organismes. Le gouvernement peut certes se sentir contraint par la pression politique de répondre aux questions soulevées dans les médias, mais il n'y est pas tenu officiellement. Il n'en va pas de même au Parlement où le gouvernement encourt des sanctions s'il ne respecte pas l'obligation légale de répondre.

Questions orales

De nombreux parlements réservent une plage de temps en séance plénière pour permettre aux parlementaires de poser des questions au gouvernement et à ses ministres. Dans certains parlements, le règlement autorise aussi les parlementaires à compléter leur question orale par une autre question plus détaillée dite souvent « supplémentaire ». Il peut s'ensuivre un débat (ou période d'interpellation).

Les questions orales peuvent donner lieu à des échanges polémiques et animés, en particulier lorsque les séances plénières sont télédiffusées en direct à l'intention du grand public. L'opposition affirme généralement que le gouvernement ne répond pas aux questions posées, tandis que le gouvernement déclare souvent que l'opposition pose des questions motivées par des considérations politiques visant à « faire tomber » le gouvernement. Dans un tel climat de confrontation, les réponses ne satisfont pas toujours les parlementaires.

> « Nous devons soumettre nos questions orales par écrit des semaines à l'avance, et ensuite le ministre se présente devant le Parlement pour répondre. Certaines des réponses sont données par le président lui-même et non par ses ministres, mais il pourrait tout aussi bien réciter une comptine parce que la réponse, dans certains cas, n'a strictement rien à voir avec la question. Cette procédure est censée constituer une forme importante de contrôle, mais elle est tout simplement traitée avec mépris. Si ces réponses doivent être vos sources d'information, alors c'est vraiment une perte de temps. »
>
> *Robert Alfred Lees, membre de l'Assemblée nationale, Afrique du Sud*

Certains parlementaires consultés pour le présent rapport ont relevé l'importance des questions orales pour recueillir des informations et pour faire mieux connaître un sujet donné. Une parlementaire britannique donne un exemple en évoquant une question posée par ses soins concernant l'applicabilité des ODD au Royaume-Uni :

> « Je pense que le simple fait de mentionner ce sujet dans une question et d'obtenir une réponse permet une certaine prise de conscience [du problème]. La dernière fois que j'ai posé une question à ce sujet, à l'occasion du débat sur la Journée mondiale de la femme, la réponse était beaucoup plus complète que la fois précédente où j'avais abordé la question deux ou trois mois plus tôt. De toute évidence, [à l'époque] ils n'avaient pas encore mené une véritable réflexion à ce sujet. »
>
> *Baronne Lindsay Northover, membre de la Chambre des Lords, Royaume-Uni*

Le Président du Parlement joue un rôle crucial dans la manière dont sont gérées ces questions orales en séance plénière, et, de manière plus générale, pour instaurer un dialogue plus constructif entre le gouvernement et l'opposition comme l'expliquent les Présidents des parlements de la Lettonie et de la Géorgie. Il est important pour le processus démocratique de créer un tel espace de dialogue.

> « Le ministre est tenu de répondre aux questions (qu'elles soient posées oralement ou par écrit). Si l'opposition n'est pas satisfaite, la question peut être reposée ; dans ce cas, la réponse doit être donnée au cours d'une séance spéciale du Parlement. En tant que Présidente, j'essaie de faire en sorte que tous les ministres se présentent et répondent aux questions. »
>
> *Inara Murniece, Présidente du Parlement, Lettonie*

> « En Géorgie, les gens ont encore [l'impression] que si les membres de la majorité [posent des questions], ils sapent l'autorité du gouvernement. Je dis à mes collègues : si nous [critiquons le gouvernement] une seule fois, alors, effectivement, cela donnera l'impression que nous voulons faire tomber le gouvernement. En revanche, si nous agissons ainsi régulièrement, semaine après semaine, nous pouvons susciter une nouvelle vision des choses : poser des questions gênantes n'est pas une manière de faire tomber le gouvernement, mais bien de respecter les exigences de la Constitution. Ces obstacles doivent être surmontés et l'expérience est l'outil de changement le plus efficace. Lorsque les parlementaires voyagent et voient comment fonctionnent d'autres assemblées, ils deviennent plus réceptifs au changement. »
>
> *David Usupashvili, Président du Parlement, Géorgie*

Encadré 20 La séance de questions orales dans l'Assemblée législative des Tonga

En 2016, le Bureau de l'Assemblée législative des Tonga a invité l'équipe de développement parlementaire du Bureau du PNUD dans le Pacifique à présenter une séance d'information complète sur le « système de Westminster » en matière de questions parlementaires. La séance a été suivie d'une discussion organisée sur les possibilités d'améliorer la situation actuelle. La discussion a porté plus particulièrement sur une caractéristique du système de Westminster : la liberté qu'il offre au Président de développer et de promouvoir le système de questions, ce qui permet d'actualiser la procédure.

Peu de temps après, l'Assemblée législative a organisé avec succès, pour la première fois depuis plusieurs années, une séance de questions orales.

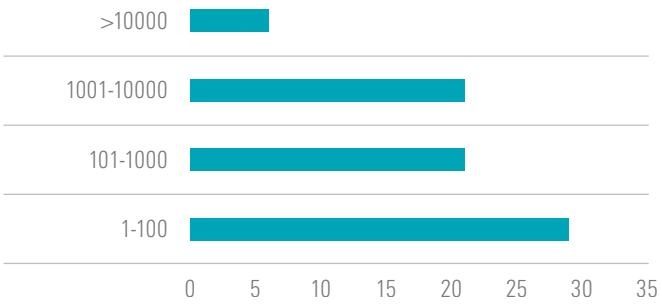
Source : Secrétariat, Assemblée législative des Tonga (2016)

Les questions écrites

Les questions écrites représentent l'une des formes les plus répandues de contrôle parlementaire : plus de 70 pour cent des parlementaires couverts par l'enquête indiquent avoir soumis des questions écrites. Ces questions n'ont pas la même dynamique que les questions orales. Les questions écrites donnent généralement lieu à des réponses plus détaillées que les questions orales (bien que tel ne soit pas toujours le cas). Les parlementaires peuvent utiliser les questions écrites de manière « progressive », c'est-à-dire poser une série de questions sur le même sujet afin de brosser un tableau plus clair du thème qui les intéresse. En continuant à poser des questions connexes sur un sujet donné, un parlementaire peut récolter une quantité considérable d'informations, à condition que le Parlement juge les questions recevables.

Le nombre de questions écrites posées au cours d'une année varie fortement d'un parlement à l'autre. Les données émanant du questionnaire laissent penser que les questions écrites représentent une activité parlementaire cruciale dans un certain nombre de pays, tandis que dans d'autres elles ne sont utilisées que rarement, voire pas du tout.

Figure 19. Nombre de questions écrites posées en 2015



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 12 (base pour la question : 82 chambres parlementaires)

Bon nombre des parlements qui ont indiqué moins de 100 questions écrites par an étaient situés dans les petits États insulaires en développement (où d'autres moyens de rassembler des informations aux fins du contrôle sont peut-être plus communément utilisés), mais pas tous. La Tunisie, quant à elle, a déclaré que seules sept questions écrites ont été soumises en 2015 (dont six ont reçu une réponse).

À l'intérieur de chaque région, le nombre de questions écrites varie fortement, comme le montre le tableau ci-dessous.

Figure 20. Nombre de questions écrites posées en 2015, échantillonnage régional de parlements

Afrique	Sierra Leone	5
Afrique	Kenya	133
Afrique	Zambie	847
Asie	Japon	464
Asie	Malaisie	6075
Asie	Inde	13512
Europe	Croatie	316
Europe	Norvège	1486
Europe	Danemark	14610
Amérique latine	Suriname	6
Amérique latine	Uruguay	450
Amérique latine	Chili	8637

Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 12

Les 10 chambres dans lesquelles les questions écrites ont été les plus nombreuses sont indiquées ci-dessous. Lorsque les questions écrites sont nombreuses, le gouvernement doit consacrer des ressources importantes à la préparation des réponses.

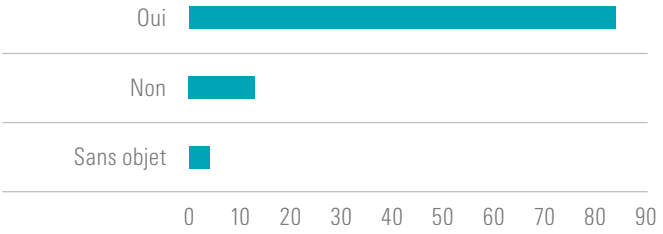
Figure 21. Nombre de questions écrites posées en 2015 (10 premiers pays)

Europe	Royaume-Uni	30782
Europe	France	24180
Océanie	Nouvelle-Zélande	16180
Europe	Espagne	15342
Europe	Danemark	14610
Asie	Inde	13512
Amérique latine	Chili	8637
Asie	Pakistan	6657
Europe	Pologne	6370
Europe	Grèce	6345

Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 12

Le problème le plus courant associé aux questions écrites réside dans le délai de réponse. Alors que les questions orales exigent et reçoivent une réponse immédiate (même si celle-ci n'est pas toujours satisfaisante), la réponse aux questions écrites se fait souvent attendre, malgré le fait que la plupart des parlements fixent un délai pour les réponses du gouvernement aux questions écrites. Le questionnaire destiné aux parlements révèle que 83 pour cent des chambres parlementaires ayant répondu disposent d'un tel délai.

Figure 22. Le gouvernement est-il tenu de répondre aux questions écrites dans un certain délai ?



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 11 (base pour la question : 101 chambres parlementaires)

Les informations tirées du questionnaire n'ont pas permis de brosser un tableau d'ensemble du pourcentage de questions recevant une réponse dans les délais. De nombreux parlements signalent que toutes les questions ont reçu une réponse en temps opportun, tandis que d'autres ont relevé des écarts importants. C'est ainsi que l'Assemblée nationale du Pakistan signale que 6657 questions écrites ont été posées en 2015, mais seules 1987 (30 pour cent) ont reçu une réponse, toutes dans les délais prescrits. En revanche, le Parlement grec indique que 6542 questions écrites ont reçu une réponse en 2015, dont 4642 (71 pour cent) dans les délais.

Lorsque le gouvernement ne respecte pas les délais, il sape l'autorité du Parlement et l'efficacité du contrôle parlementaire. C'est ce qui a amené certains parlements à réviser leur règlement sur ce point des réponses tardives. Ainsi, au Canada, la réponse du ministre, ou l'absence de réponse de sa part, peut être renvoyée à une commission permanente, tandis qu'aux Pays-Bas, la réponse peut être inscrite comme question prioritaire durant l'heure des questions au gouvernement. Les parlementaires peuvent aussi s'inscrire pour prendre la parole ultérieurement sur le sujet traité dans la question (par exemple durant une période réservée à cet effet au terme d'une journée de séances).

Dans un certain nombre de parlements, un débat est organisé lorsque les membres ne sont pas satisfaits de la réponse donnée par un ministre à une question écrite (ou du retard de cette réponse). Cette procédure est souvent appelée « interpellation ».

> « Je peux adresser des questions écrites au gouvernement ; il a l'obligation de me répondre. Si la réponse ne me satisfait pas, je coche la case " pas satisfait ", ce qui débouche sur une interpellation, qui donne lieu à un débat en séance plénière. »
>
> *Andrea Caroni, membre du Conseil des États, Suisse*

Encadré 21 Questions et interpellations en Jordanie et au Koweït

Les études de cas ci-après illustrent la manière dont les parlements de Jordanie et du Koweït ont recours aux interpellations pour amener le gouvernement à rendre compte de son action.

Conseils aux parlementaires : les questions

Pourquoi devrais-je participer ?

Les questions sont l'une des formes de contrôle les plus fréquemment utilisées par les parlementaires. Les questions et les réponses permettent de renseigner la population sur le travail du Parlement et de diffuser des informations dans le domaine public. Elles peuvent servir à mettre en lumière les échecs ou les succès du gouvernement et à faire pression sur le gouvernement pour qu'il agisse. Un contrôle qui atteint ses objectifs contribue à faire comprendre l'action des parlementaires et des partis politiques. Tous les parlementaires se doivent de démontrer qu'ils travaillent d'arrache-pied au nom de leurs électeurs.

- Les questions orales sont un moyen efficace de soulever des questions qui préoccupent les électeurs, d'avancer des arguments politiques, de demander des informations, de faire pression sur le gouvernement pour qu'il agisse, de mettre en valeur des campagnes ou de demander une rencontre avec un ministre.
- Les questions écrites sont utiles pour demander des informations détaillées sur les actes, les plans et les points de vue du gouvernement. Une question écrite bien ciblée peut identifier des domaines dans lesquels le gouvernement pèche par inaction.
- Un certain nombre de parlementaires agissant de concert — que ce soit officiellement, par l'entremise de partis ou de groupes, ou officieusement — peuvent utiliser une série de questions pour construire une argumentation politique ou pour axer les projecteurs sur une question. Cette méthode peut être appliquée durant une certaine période, ou par un tir nourri de questions sur un même sujet au cours d'une même séance plénière.

De quoi ai-je besoin ?

- des règles parlementaires régissant les questions ;
- de travaux de recherche pertinents sur le thème de votre question, y compris des données sur les politiques et les mesures du gouvernement, ainsi que des données statistiques ventilées par sexe
- d'études de cas concernant des électeurs (lorsqu'il s'agit de questions émanant d'une circonscription).

Comment être efficace ?

- Formulez clairement l'objet de votre question.
- Évitez de poser des questions qui ont déjà été soulevées.
- Faites des recherches.
- Pour les questions orales, utilisez judicieusement le temps dont vous disposez. Une question bien ciblée est plus efficace qu'un discours plus long. Poser plus d'une question à la fois permet au ministre de choisir celle à laquelle il est plus facile de répondre et d'éviter une question plus délicate ou plus embarrassante.
- Préparez vos questions supplémentaires avec soin pour contribuer à l'objectif visé en posant la question principale.
- Pour les questions écrites, soyez tout à fait précis quant aux informations ou aux mesures que vous demandez.
- Formulez vos questions de manière à contraindre le ministre à donner une réponse précise sur le fond. Par exemple : « Quels sont les entretiens que le ministre a eus... » ; « Combien ... » ; « Quels sont les plans du ministre concernant ... » ; « Comment le ministre évalue-t-il ... » ; « Quelle est la politique du ministre au sujet de ... »

Jordanie

En Jordanie, si un parlementaire n'est pas satisfait de la réponse à une question écrite, il peut la poser une nouvelle fois en présence du ministre en séance plénière. S'il n'est toujours pas satisfait de la réponse, il peut alors transformer la question en interpellation. Si le ministre ne donne pas de réponse satisfaisante dans un délai d'un mois, l'interpellation peut être suivie d'un vote de défiance à l'encontre du ministre. Le 15 décembre 2015, non moins de cinq députés ont converti leur question en interpellation au cours d'une seule et même séance plénière, après avoir reçu des réponses qu'ils jugeaient insuffisantes.

Entre 2013 et 2016, les membres de la Chambre des représentants ont posé 32 194 questions, lancé 77 interpellations et déposé 35 demandes de débats publics. En tant que moyen d'exercer une pression soutenue sur le gouvernement, il est probable que l'interpellation a joué un rôle important pour appuyer un certain nombre de réformes, y compris sur le plan national du pays en matière d'énergie.

« Nous avons deux moyens d'interroger le gouvernement. Le premier — le plus simple — consiste à dire au gouvernement qu'il y a des choses qui vous déplaisent dans son action et à demander une réponse. Nous recevons des réponses, bien sûr. Le gouvernement est tenu de nous répondre en vertu du règlement du Parlement et de la Constitution. Ceci dit, la plupart du temps, les réponses sont éloignées de la vérité. L'outil le plus solide que j'ai utilisé à 35 reprises [est l'interpellation]. Cette procédure me donne le pouvoir de dire que je ne suis pas convaincu par les réponses données et que j'appelle à retirer la confiance du Parlement vis-à-vis du gouvernement. C'est ce qui s'est produit il y a deux mois, au sujet de l'augmentation du prix de l'eau, car la mesure avait été prise en secret, sans information du public, et les explications données étaient fallacieuses. »

Rula Al-Farra, membre de la Chambre des représentants, Jordanie

Koweït

Au Koweït, l'Assemblée nationale peut recourir à des interpellations pour demander un vote de défiance à l'égard du gouvernement ou d'un ministre, ce qui peut conduire à leur démission. Cette possibilité renforce le pouvoir des parlementaires d'obtenir des informations des ministres et d'amener le gouvernement à rendre compte de son action.

Les ministres confrontés à des interpellations passent souvent un accord avec l'Assemblée pour éviter un vote de défiance. Tel fut le cas le 8 mars 2016, lorsque le ministre des Affaires sociales et du travail accepta 11 recommandations du Parlement concernant des questions telles que la prise en charge des orphelins.

Dans d'autres situations, le ministre démissionne avant que l'interpellation ne puisse être lancée, comme dans le cas du ministre du Commerce et de l'Industrie qui démissionna le 23 mars 2015. Les 19 séances d'interpellations qui ont eu lieu depuis 2013 ont conduit à la démission de six ministres et à un vote de renouvellement de la confiance pour un ministre. Dans de nombreux autres cas, les ministres ont accepté les recommandations des parlementaires.

Source : Ahmed Jazouli (2016)

En résumé : le contrôle en plénière

La plénière, en tant qu'arène de débat public, permet aux parlementaires de donner un large écho aux questions qu'ils abordent. La dynamique du contrôle parlementaire en séance plénière peut être très différente de celle du contrôle en commission et peut avoir des effets politiques plus immédiats. Dans de rares cas, il est fait usage de motions pour faire tomber le gouvernement ou contraindre l'un de ses ministres à démissionner. Les motions sont plus couramment utilisées (même lorsqu'elles ne sont pas adoptées) pour appeler l'attention sur des questions urgentes d'importance nationale. Les questions aux ministres, qu'elles soient écrites ou orales, peuvent avoir des objectifs divers, y compris celui d'obtenir des informations détaillées sur les politiques et les programmes du gouvernement. Certains parlements sont dotés de mécanismes tels que l'interpellation pour offrir un recours aux parlementaires qui ne sont pas satisfaits des réponses apportées à leurs questions. Tout comme pour les commissions, les parlements doivent veiller à ce que l'opposition ait la possibilité d'exercer un contrôle parlementaire en plénière.

3.4 Le contrôle du budget

Historiquement, le pouvoir de lever des fonds par l'impôt a souvent été l'un des rôles les plus importants dévolus aux parlements ; il en est toujours ainsi de nos jours. Le Parlement exerce aussi une série d'autres fonctions liées aux finances et aux dépenses publiques.

Dans la majorité des pays, le gouvernement est chargé de proposer un budget au Parlement. Le budget national est une affirmation d'intention du pouvoir exécutif en matière financière et politique. Comment le gouvernement envisage-t-il de collecter des recettes et de dépenser l'argent public ? Quelles seront ses priorités en matière de dépenses ? Comment entend-il satisfaire, en termes de finances, les besoins de la population ? À bien des égards, les choix qui s'expriment dans le budget préparé par le gouvernement reflètent sa vision de la société. Un bon budget doit donc être complet et transparent ; il doit aussi, dans la mesure du possible, être prévisible.

L'examen du budget est une source importante de pouvoir pour le Parlement ; il faut cependant relever que le rôle des parlements dans le processus de préparation du budget varie beaucoup d'un pays à l'autre[13].

La participation du Parlement à la gestion des finances publiques et au cycle budgétaire est un sujet en soi qui mérite une étude plus approfondie. Dans la présente section, nous examinerons la participation du Parlement au contrôle budgétaire, les possibilités importantes qui s'offrent à lui de jouer un rôle constructif et quelques-uns des écueils potentiels. Nous verrons ensuite comment renforcer la participation du Parlement au processus budgétaire.

Les possibilités de contrôle parlementaire du budget

Une participation effective du Parlement au processus budgétaire crée des poids et contrepoids essentiels pour un gouvernement transparent et soucieux de rendre compte de son action, mais aussi pour assurer une prestation efficace de services publics. Or, les parlements ne sont pas tous associés à l'ensemble du cycle budgétaire — de la consultation et de l'élaboration des mesures budgétaires jusqu'au travail d'évaluation et de vérification des comptes. La figure 23 présente un tour d'horizon des diverses manières dont les parlements couverts par l'enquête UIP/PNUD supervisent (ou non) le budget.

13 Pelizzo, Stapenhurst et Olson (dir. de publication) (2005)

Conseils aux parlementaires : le contrôle du budget

Pourquoi devrais-je participer ?

Le gouvernement formule ses intentions en termes de politique, ainsi que la manière dont il prévoit de les financer, à travers un budget annuel. Le budget est l'un des documents les plus importants préparés par le gouvernement. Le contrôle parlementaire est non moins important. Rares sont les parlements qui ont la prérogative de préparer eux-mêmes le budget ; ils sont beaucoup plus nombreux, en revanche, à pouvoir l'amender ou le rejeter ; enfin, un petit nombre de parlements n'ont aucune prise sur le budget.

Les commissions spécialisées peuvent aussi superviser les budgets et les dépenses du ministère de leur domaine de compétence en apportant une contribution utile par leur connaissance approfondie et leur expérience des services concernés.

De quoi ai-je besoin ?

- d'une compréhension de base du processus budgétaire, y compris les échéances et les dates clés ;
- d'une connaissance de base des notions essentielles :
  - les recettes (comment le gouvernement lève des fonds),
  - les dépenses (comment le gouvernement dépense l'argent),
  - la différence entre les produits et les dépenses d'investissement,
  - les écarts entre les budgets et les dépenses effectivement encourues,
  - les déficits (l'excédent de dépenses par rapport aux recettes),
  - la dette,
  - les emprunts,
  - la gestion de la trésorerie,
- de conseils et d'analyses d'experts, le cas échéant, y compris des analyses comparatives entre les sexes ; certains parlements mettent à disposition des bureaux de recherche sur le budget.

Comment être efficace ?

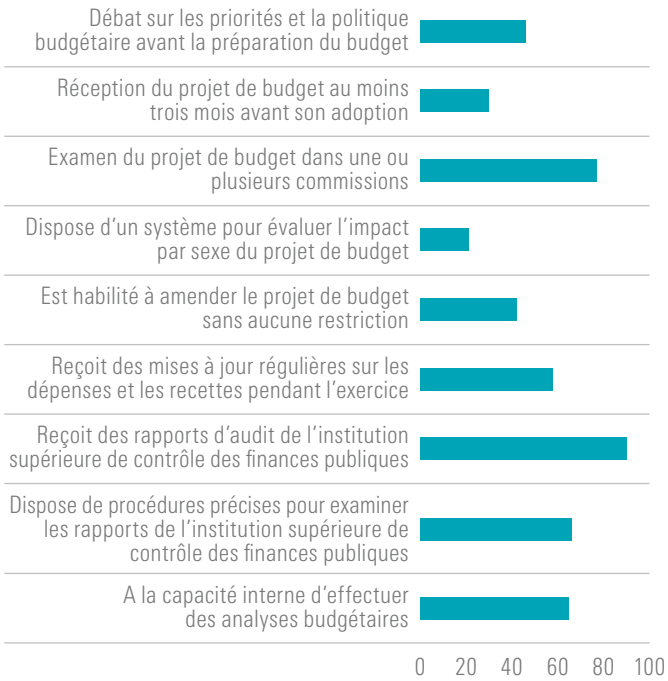
- Réfléchissez aux questions auxquelles se trouve confronté le gouvernement pour l'exercice budgétaire à venir et pour les années futures :
  - Y a-t-il des besoins de financement critiques et spécifiques (intervention militaire, situation d'urgence nationale, dette ou déficit à combler) ?
  - Le gouvernement est-il lié par des niveaux de dépense particuliers dans le cadre d'un engagement international, comme l'appartenance à un organisme régional ?
  - Quelles sont les nouvelles politiques introduites ? Peuvent-elles être financées ? Le gouvernement envisage-t-il de réduire d'autres dépenses pour financer la nouvelle politique ? Ces mesures se justifient-elles ?
  - Les dépenses réalisées à ce jour ont-elles été efficaces ? Quels sont les résultats attendus des dépenses proposées ? Le rapport coût-résultats est-il satisfaisant ?
- Autres questions à envisager :
  - Recettes : comment le gouvernement va-t-il lever les fonds ; quels sont les impôts existants ?
  - L'impôt sur le revenu est-il progressif ? En d'autres termes, les personnes aux revenus les plus élevés doivent-elles contribuer davantage ?
  - Examinez le budget sous l'angle de l'égalité entre hommes et femmes : par exemple, quel est l'impact des impôts sur les hommes par rapport aux femmes ?

Ressources utiles

UIP, PNUD, Institut de la Banque mondiale et UNIFEM (2004). *Parlement, budget et genre* (www.ipu.org/PDF/publications/budget_fr.pdf)

Global Partners Governance (2014). *Show Me the Money: Improving Financial Oversight* (www.gpgovernance.net/publication/paper-4-show-me-the-money)

Figure 23. Les possibilités offertes au Parlement d'exercer un contrôle du budget



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 27 (base pour la question : 100 chambres parlementaires).

Si certains parlements jouissent de prérogatives bien établies en matière de contrôle du budget, d'autres ont dû lutter avec acharnement pour affirmer leur autorité. Le Parlement sud-africain a ainsi dû attendre plus d'une décennie après l'adoption de la constitution actuelle du pays avant de pouvoir formaliser sa procédure de contrôle (voir l'encadré 22).

Encadré 22 Le contrôle parlementaire du budget en Afrique du Sud

La Constitution sud-africaine de 1996 prévoyait l'adoption d'une loi du Parlement instaurant une procédure qui permettrait à l'Assemblée législative d'amender les projets de lois de finances. Il a cependant fallu attendre 12 ans pour que les mesures législatives nécessaires soient adoptées. Ce retard s'explique en partie par des divergences de vues politiques quant au rôle du Parlement en matière d'amendement du budget et quant à l'étendue de ses pouvoirs. D'aucuns ont mis en doute que le Parlement ait les compétences techniques pour participer à la gestion financière. Finalement, grâce à un effort de mobilisation sociale mené par la campagne « pour un budget populaire » (réunissant des ONG et des syndicats), la loi sur la procédure d'amendement des projets de lois de finances et questions connexes a été adoptée en 2009.

Cette loi renforce notablement les pouvoirs du Parlement en matière de contrôle financier en instaurant une procédure d'examen approfondi des budgets des divers départements. Les commissions de l'Assemblée nationale produisent maintenant des rapports annuels sur l'examen du budget et les recommandations budgétaires concernant le ministère relevant de leur compétence. Ces rapports signalent les points critiquables dans l'utilisation des ressources par le ministère et formulent des recommandations pour améliorer les choses. Ils comparent en outre le contenu du plan stratégique du département avec ce qui a été réalisé et mettent le doigt sur les écarts entre les objectifs et les résultats. Ainsi, lorsque le Département de la justice et du développement constitutionnel a annoncé la création de tribunaux spéciaux pour les délits sexuels sans allouer de budget pour les nouveaux procureurs qui étaient pourtant indispensables, le rapport de la commission l'a signalé pour encourager une intervention.

Le ministre des Finances doit soumettre un rapport au Parlement sur la manière dont le projet de loi sur la répartition des recettes et le budget national répondent aux recommandations contenues dans les rapports des commissions sur l'examen du budget. S'il n'a pas été donné suite aux recommandations, le ministre doit expliquer pourquoi.

La loi permet aussi au Parlement de contribuer à la définition du cadre budgétaire général du gouvernement. Le ministre des Finances doit présenter une déclaration de politique budgétaire à moyen terme au moins trois mois avant que le budget ne soit soumis au Parlement. En plus de passer en revue les dépenses en cours du gouvernement, ce document expose les priorités en matière de dépenses pour les trois prochaines années et comprend un cadre budgétaire pluriannuel révisé. Il est transmis aux commissions compétentes en matière de finances et d'affectations de fonds afin qu'elles puissent se pencher sur ses implications pour le potentiel de croissance de l'économie à long terme et pour assurer un équilibre approprié entre les recettes, les dépenses et l'emprunt. Au terme de ce processus d'examen détaillé, le Parlement peut recommander des amendements au cadre budgétaire lorsqu'il est proposé parallèlement au budget national.

Dans l'ensemble, cette loi a renforcé le pouvoir réel du Parlement en matière de contrôle du budget. Elle a aussi ouvert des possibilités de participation civique en permettant aux commissions de consulter des organismes publics compétents durant le processus d'examen. Il est important que la législation cherche à situer le contrôle budgétaire dans le contexte de la situation économique de l'Afrique du Sud, qui est une société où les inégalités atteignent un niveau intolérable. Le Parlement peut maintenant superviser le budget de manière à encourager l'inclusion et à promouvoir des réformes sociales à large assise.

Source : Joy Watson (2016)

Contribuer à l'élaboration du budget

Les parlements peuvent être associés au processus budgétaire avant même que les projets de lois de finances ne soient officiellement soumis à la chambre. Une proportion importante des parlements couverts par l'enquête (47 pour cent) indique qu'ils tiennent un débat consacré aux priorités et à la politique budgétaire avant la rédaction du budget. Certains parlements organisent des consultations préalables par l'intermédiaire de leurs commissions des finances. Ces auditions publiques peuvent permettre de cerner les priorités de la population et de proposer des postes de recettes et de

dépenses. Un nombre de parlements plus important intervient au stade de l'élaboration. Les commissions peuvent, par exemple, examiner les budgets et les plans du département qui les concerne et passer en revue les principales estimations, c'est-à-dire les dépenses que le gouvernement prévoit d'engager au cours de l'exercice budgétaire à venir ventilées par département et par programme. L'examen des estimations peut être inscrit dans le programme de travail annuel de la commission et inclure l'examen de la planification des programmes. Par exemple :

- Quel sera l'impact du programme ?
- Que révèle l'analyse coûts-avantages du programme ?
- Comment l'exécution du programme sera-t-elle contrôlée ?
- Quels seront les répercussions du programme et des dépenses associées pour les hommes et pour les femmes ?

Certains parlements organisent un débat préalable sur le budget six mois environ avant le début de l'exercice budgétaire. La discussion est généralement axée sur une déclaration d'intention que le gouvernement présente au Parlement concernant sa politique budgétaire, ses objectifs et les plafonds de dépenses pour l'exercice.

L'examen du budget proposé

Une fois les projets de lois de finances soumis au Parlement, ce dernier est censé les étudier. Comme le montre la figure 23, les parlements indiquent, dans 77 pour cent des réponses à l'enquête, qu'ils transmettent les projets de lois pour examen à « une ou plusieurs commissions ». Il existe plusieurs manières pour les commissions d'effectuer un contrôle budgétaire. Dans certains parlements, toutes les commissions permanentes doivent examiner les aspects pertinents du budget et faire rapport à une commission centrale du budget, tandis que d'autres parlements ont mis sur pied des commissions spécialisées chargées de cet examen.

> « Nous avons institué une commission du budget qui étudie la façon dont le gouvernement a dépensé l'argent au cours des dernières années et se penche sur ce qu'il demande dans son budget pour l'exercice suivant, et à quelles fins. Nous examinons actuellement notre troisième budget. La Commission du budget est habilitée à modifier les montants de dépenses prévus pour certains postes. Elle est aussi la seule commission qui a le pouvoir de déplacer des ressources d'un domaine à un autre. L'un des points positifs de ce mode de fonctionnement est qu'il encourage la participation. Il arrive que nous soyons en désaccord ; dans ce cas, nous demandons à des consultants extérieurs de donner leur avis. Même en matière fiscale, nous invitons des personnes à venir nous parler des conséquences. »
>
> *Anne Makinda, Présidente de l'Assemblée nationale, République-Unie de Tanzanie*

La transparence des finances publiques consiste aussi, en partie, à laisser au Parlement suffisamment de temps pour examiner le projet de budget dans le détail[14].

La durée de la période consacrée à l'examen du budget peut être prescrite dans une large mesure par la Constitution (Danemark, Espagne, Finlande, France, République de Corée), par la législation (Allemagne, États-Unis, Japon, Suède), par le règlement intérieur du Parlement (Nouvelle-Zélande), par la pratique et la coutume (Canada et Royaume-Uni), ou dans quelques-unes ou la totalité de toutes ces sources de droit. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le budget est présenté entre deux et quatre mois avant le début de l'exercice budgétaire. Dans certains pays, la loi exige que le budget annuel soit adopté avant le début de l'exercice budgétaire[15].

Trente pour cent des parlements couverts par l'enquête indiquent que le projet de budget est soumis au Parlement trois mois au moins avant la date butoir fixée pour son adoption. Néanmoins, dans certains pays, le gouvernement retarde la présentation du budget au Parlement ou celui-ci ne prévoit pas suffisamment de temps pour l'analyser. Le temps à disposition pour organiser des auditions publiques et pour solliciter l'avis des organisations de la société civile, des économistes et des autres experts est alors limité.

Amender le budget

Une minorité importante des parlements couverts par l'enquête (42 pour cent) déclare être habilitée à « amender le projet de budget sans aucune restriction », bien que ce chiffre serait peut-être plus faible si l'échantillon de parlements était plus grand. D'autre part, si le Parlement ne dispose pas des compétences nécessaires, le pouvoir d'amendement peut rester lettre morte. Les parlements qui n'ont pas le pouvoir d'apporter eux-mêmes des amendements peuvent néanmoins utiliser leur pouvoir d'approbation du budget pour encourager indirectement certaines modifications, en particulier lorsque les budgets ne correspondent pas aux objectifs qu'ils étaient censés atteindre.

> « Nous avons identifié la santé comme un problème crucial, [en particulier] la mortalité maternelle. Nous avons décidé, dans nos rapports, que le secteur devrait, tous les trois ou quatre ans, s'efforcer d'augmenter les salaires, de recruter plus de médecins, et ainsi de suite. Lors de la deuxième session, nous avons annoncé que nous n'adopterions pas le budget si cette question n'était pas réglée. Comme le président de la commission était membre du parti au pouvoir, le gouvernement était très mal à l'aise de voir un membre de son propre parti exiger cet amendement. Le gouvernement a fini par céder. »
>
> *Rebecca Kadaga, Présidente du Parlement, Ouganda*

Le contrôle des comptes publics

L'adoption de la loi de finances ne met pas un point final à la participation du Parlement aux dépenses publiques, bien au contraire : c'est alors un nouveau chapitre de responsabilités qui s'ouvre, le Parlement jouant dès lors un rôle directeur pour surveiller les dépenses du gouvernement tout au long de l'exercice.

14 FMI (2007)

15 Lienert (2010)

Or, une minorité importante des parlements couverts par l'enquête (42 pour cent) affirme ne pas recevoir de rapports réguliers sur les dépenses et les recettes pendant l'exercice budgétaire, ce qui complique la tâche consistant à suivre en permanence les dépenses pour s'assurer qu'elles ne s'écartent pas des cibles fixées.

> « Il est extrêmement ardu de surveiller le règlement réel des comptes de l'exercice, car nous recevons les dépenses de l'année du gouvernement et ensuite les comptes sont bouclés. Les états financiers ne nous parviennent que beaucoup plus tard. Il est donc très difficile de contrôler les choses. En outre, le contrôle des comptes chevauche partiellement le contrôle budgétaire, ce qui ajoute encore à la difficulté. Et comme nous sommes maintenant dans l'opposition, nous n'avons pas le droit d'apporter la moindre modification au budget car c'est la tâche du parti au gouvernement. C'est encore une difficulté supplémentaire. »
>
> *Chinami Nishimura, membre de la Chambre des représentants, Japon*

Dans l'examen d'un budget, on oublie facilement que les chiffres inscrits dans un bilan concernent la vie de personnes bien réelles. Comme le relèvent ces parlementaires de Djibouti, c'est une chose d'examiner les comptes d'un hôpital, mais la visite de l'établissement peut être une meilleure manière de se rendre compte si les fonds permettent d'atteindre les objectifs fixés :

> « Lorsqu'on a programmé de se déplacer à l'hôpital, l'objectif était de constater réellement si le budget alloué à cet hôpital avait été respecté ou s'il y avait eu un dépassement (...). C'était pour vérifier si l'objectif avait été atteint. Nous avons constaté que le budget alloué avait été respecté, mais qu'il y avait eu un dépassement du niveau des besoins. C'est en cela que notre contrôle est efficace : parce que nous sommes allés sur place. Si on n'était pas allés sur les lieux, on n'aurait pas pu constater ça. »
>
> *Deka Ahmed Elmi et Hassan Said Goumaneh, membres de l'Assemblée nationale, Djibouti*

Le Parlement et les parlementaires doivent veiller à concentrer leur activité de contrôle sur les répercussions et l'exécution à l'échelle *nationale*, et bien opérer la distinction entre cet aspect et leurs tâches de représentation de leur circonscription ; cependant, il peut aussi être utile pour eux de consacrer du temps à constater « de visu » les effets « sur le terrain ».

Dans son examen de l'utilisation des fonds publics, le Parlement bénéficie du concours essentiel de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC), généralement par l'intermédiaire de la Commission des comptes publics ou autre commission équivalente chargée des questions d'audit (voir l'encadré 23). La coopération étroite avec l'ISC est un moyen très important pour le Parlement de bénéficier de compétences techniques essentielles et de prévenir la mauvaise gestion et la corruption (voir aussi le chapitre 5). À titre d'exemple, le contrôleur général de Trinité-et-Tobago :

> « contrôle chaque année les comptes publics de Trinité-et-Tobago (y compris ceux de la Cour) ainsi que les comptes, les bilans et les états financiers de toutes les entreprises publiques et il les soumet aux Parlement. Ces rapports du contrôleur général sont ensuite transmis à la Commission des comptes publics ou à la Commission des comptes des entreprises publiques. Le contrôleur général coopère étroitement avec les commissions des comptes publics pour les épauler dans leur examen des états financiers vérifiés des organismes publics. »
>
> *Contribution écrite du Parlement, Trinité-et-Tobago*

Encadré 23 Les facteurs d'efficacité au sein des commissions des comptes publics

Les commissions des comptes publics sont spécialisées dans le contrôle financier des dépenses effectuées, leur objectif étant de vérifier que les ministères ont bien utilisé les ressources publiques de manière honnête et conforme à la loi. Elles sont souvent soutenues, dans ce travail, par les institutions de contrôle des finances publiques qui, dans certains cas, sont indépendantes du gouvernement et soumettent leurs rapports directement aux commissions. Afin de souligner le fait que ce processus de contrôle est une fonction exclusive du Parlement, totalement indépendante du pouvoir exécutif, la commission des comptes publics est généralement présidée par un parlementaire membre de l'opposition.

L'Association parlementaire du Commonwealth et l'Institut de la Banque mondiale ont identifié une série de facteurs qui permettent d'améliorer l'efficacité de ces commissions :

Effectifs : le nombre de membres de la commission doit être relativement réduit.

Orientation politique : il est préférable que la commission soit présidée par un membre de l'opposition.

Expérience : le président devrait être un parlementaire chevronné.

Durée du mandat : le mandat de la commission devrait être égal à la durée de la législature et elle devrait disposer de ressources suffisantes.

Règlement : les rôles et attributions des commissions devraient être clairement définis.

Fréquence des réunions : la commission devrait siéger fréquemment.

Publicité : les séances de la commission devraient être publiques.

Relations avec l'ISC : le rapport du contrôleur général devrait être transmis automatiquement à la commission et le contrôleur général devrait rencontrer les membres de la commission pour leur présenter les points saillants du rapport.

Rapports : la commission devrait publier, au moins une fois par an, des rapports officiels portant sur les questions de fond.

Suivi à long terme : la commission devrait arrêter une procédure d'entente avec le gouvernement concernant les suites à donner aux conclusions de ses rapports.

Source : Association parlementaire du Commonwealth et Institut de la Banque mondiale (2006). Parliamentary Financial Scrutiny: The Role of the Public Accounts Committees

Les ressources nécessaires à l'analyse du budget

L'analyse budgétaire requiert des compétences spécialisées ; les parlementaires doivent maîtriser les notions et les méthodes utilisées. Le personnel parlementaire doit être capable de produire des analyses fines des budgets des départements, y compris sous l'angle de l'égalité hommes-femmes et du point de vue des groupes socialement défavorisés.

Il est donc essentiel que le personnel et les parlementaires reçoivent une formation appropriée. Pourtant, si 65 pour cent des parlements indiquent disposer des capacités internes nécessaires pour effectuer une analyse budgétaire, moins de 50 pour cent ont dispensé une formation dans ce domaine (*UIP/PNUD (2016), Questionnaire adressé aux parlements, question 36).*

> « Au début, lorsque le budget était présenté, chacun pouvait l'étudier et poser des questions, et c'est ce que nous faisions. Ensuite, nous avons reçu une formation, qui nous a appris comment examiner le budget et formuler de bonnes questions, et c'est ce que nous faisons maintenant. »
>
> *Victorine Shikongo, membre du Conseil national, Namibie*

Encadré 24 L'intégrité des données

Un contrôle des comptes publics de bonne qualité exige des données de bonne qualité. Reconnaissant que des données de qualité sont essentielles pour identifier les problèmes, de même que pour suivre les progrès réalisés vers les objectifs de développement, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 comprend une cible spécifique sur le renforcement des capacités nationales en matière de statistiques : « d'ici à 2020, apporter un soutien accru au renforcement des capacités des pays en développement, notamment des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement, l'objectif étant de disposer d'un beaucoup plus grand nombre de données de qualité, actualisées et exactes, ventilées par niveau de revenu, sexe, âge, race, appartenance ethnique, statut migratoire, handicap, emplacement géographique et selon d'autres caractéristiques propres à chaque pays » (cible 17.18).

Pour garantir l'intégrité des données, le Parlement devrait s'interroger sur la fiabilité des données qu'il utilise et se mettre en rapport avec l'Office national de la statistique pour s'assurer que les commissions reçoivent des données répondant à leurs besoins. Parmi les questions qu'il convient de garder présentes figurent les suivantes :

- Qui a fourni les données ? S'agit-il d'une source de bonne réputation et fiable ?
- Comment les données ont-elles été collectées ? La méthodologie a-t-elle été vérifiée de manière empirique dans d'autres cadres (par exemple par d'autres offices nationaux de statistique ou à d'autres échelons du gouvernement) ?
- Les données sont-elles représentatives de la population ? Quelles techniques d'échantillonnage ont-elles été appliquées ?
- Les données sont-elles ventilées par sexe, par groupes ethniques et minorités, par âge, par handicap ?
- Quels sont les coûts entraînés par la production des données ? Y a-t-il des difficultés particulières ? Comment peuvent-elles être résolues ?

Les bureaux parlementaires du budget

Au lendemain de la crise financière mondiale de 2008, un certain nombre de parlements se sont efforcés d'améliorer leurs capacités d'analyse en mettant sur pied un bureau parlementaire du budget, ou un service interne de recherche. Les services internes spécialisés comme les bureaux parlementaires indépendants peuvent faciliter le contrôle du budget en simplifiant des informations très techniques, en produisant des analyses spécialisées et en surveillant le respect par le gouvernement de la réglementation budgétaire nationale et internationale.

> « L'Assemblée nationale a créé le bureau parlementaire du budget de la République de Serbie le 13 novembre 2013 pour soutenir le Parlement dans son activité de contrôle du gouvernement. Le bureau aide les parlementaires aussi bien pendant la procédure de préparation du budget (en formulant des expertises, des analyses et des études succinctes dans divers domaines) que dans la phase de rapport sur l'exécution du budget. L'idée consiste à disposer, à terme, d'un service spécialisé indépendant au sein de l'Assemblée nationale, capable d'effectuer des analyses et d'apporter le soutien d'experts touchant le budget et les questions de contrôle financier, tout en formulant des conseils, des informations et d'autres types d'appui aux parlementaires. »
>
> *Slobodan Vukadinovic, chargé de cours assistant, faculté de droit, Université Union, Serbie*

Le Parlement italien a créé un bureau du budget en 2014 afin d'analyser et de surveiller la politique macroéconomique du gouvernement et les prévisions en matière de finances publiques et pour contrôler le respect des règles budgétaires nationales et européennes. Le bureau fonctionne sur la base d'un programme de travail annuel en réalisant des analyses et en préparant des rapports sur demande des commissions parlementaires responsables des finances publiques[16].

Les bureaux du budget permettent non seulement de disposer d'une gamme complète d'analyses budgétaires, mais aussi facilitent le développement professionnel dont ont besoin les parlementaires pour remplir efficacement leur rôle de contrôle. Toutefois, un grand nombre de petits parlements peuvent avoir du mal à mettre sur pied un tel bureau, faute

16 Contribution écrite soumise par la Chambre des députés italienne aux fins du présent rapport.

de ressources financières et de personnel. Dans ce cas, une coopération appropriée avec l'instance nationale de vérification des comptes revêt une importance particulière; faire appel à des experts extérieurs, dans la mesure du possible, peut aussi être utile pour le Parlement.

La budgétisation sensible au genre

L'un des aspects importants de l'intégration d'une perspective de genre au contrôle parlementaire consiste à faire en sorte que le budget réponde bien aux besoins de chacun — des femmes comme des hommes. Rationaliser les aspects techniques du processus budgétaire n'a guère de sens si la répartition des ressources nationales qui en résulte est perçue comme inadaptée ou injuste. L'objectif fondamental de la participation du Parlement à la mise au point des propositions de budget du pouvoir exécutif est bel et bien de négocier un règlement équitable à l'échelle nationale. L'analyse du budget sous l'angle de l'égalité des sexes est indispensable pour garantir cette équité; en identifiant les besoins et les contributions individuelles à l'économie, elle permet de mesurer les effets des dépenses réalisées en application des politiques gouvernementales sur les hommes et sur les femmes, sur les garçons et sur les filles. Cette analyse, qui exige un examen approfondi de l'impact des budgets, permet une allocation plus efficace et mieux ciblée des dépenses publiques[17].

La budgétisation sensible au genre, ou « budgétisation-genre », a été définie comme une « méthode d'élaboration du budget visant à intégrer les questions de genre dans la définition des politiques économiques et à transformer l'ensemble du processus budgétaire. La budgétisation-genre désigne non seulement les dépenses pré-affectées à la cause des femmes, mais aussi l'appréhension du budget tout entier dans une perspective d'égalité des sexes, ce qui inclut la sécurité, la santé, l'éducation, les travaux publics, etc., pour faire en sorte que les lignes budgétaires et les actions qui en résultent répondent aux besoins des femmes et des hommes[18] ».

Un peu plus de 20 pour cent des chambres couvertes par l'enquête ont indiqué qu'elles disposaient d'un système permettant d'effectuer une analyse différenciée par sexe de l'impact du projet de budget.

> « La budgétisation sensible au genre vient tout juste d'être introduite au mois de décembre. L'adoption d'un projet de loi exige maintenant trois lectures. La déclaration concernant l'impact du budget sur les hommes et les femmes est expliquée au cours de la première lecture. Le budget est ensuite envoyé à tous les organismes publics, accompagné de nos recommandations, qu'ils sont tenus de mettre en œuvre avant la deuxième lecture. Nous avons recommandé, par exemple, que les femmes qui ont des enfants handicapés soient rémunérées: elles percevront un salaire et elles toucheront une retraite. »
>
> *Ainuru Altybaeva, membre du Conseil suprême, Kirghizistan*

> « Depuis peu, le cabinet israélien inclut dans la loi de finances bisannuelle une analyse spécifique sous l'angle de l'égalité des hommes et des femmes. Le Centre de recherches et d'information [de la Knesset] ajoute une analyse critique de ces données aux documents qu'il prépare pour les parlementaires au sujet de la législation relative au budget. »
>
> *Contribution écrite, Knesset, Israël*

Les parlementaires devraient faire pression sur leur gouvernement pour qu'il élabore des budgets sensibles au genre et pour qu'il veille à ce que le principe de la budgétisation sensible au genre soit intégré à toutes les phases du cycle du budget, de la préparation des budgets des ministères jusqu'à l'évaluation et à la révision.

Certains parlements ont intégré la budgétisation-genre dans leur cadre législatif; ainsi, en Autriche, la Constitution fédérale donne au Parlement un mandat légal pour appliquer ces principes et exige des gouvernements à l'échelon de l'État fédéral, des États et des municipalités qu'ils tiennent compte de l'égalité des sexes dans leur processus budgétaire. En outre, la loi de 2013 relative au budget fédéral a instauré des évaluations obligatoires de l'impact sur les hommes et les femmes dans le cadre d'un grand processus de réforme budgétaire.

Les parlements qui n'ont pas un mandat officiel imposant la budgétisation-genre peuvent néanmoins en appliquer les principes. Il faut pour cela que les dirigeants parlementaires, qui de par leur position peuvent donner l'exemple et provoquer ainsi un changement général de comportement, y mettent du leur (voir aussi le chapitre 5). Ce processus peut toutefois prendre du temps.

> « Nous avons demandé qu'un budget qui tient compte des spécificités des hommes et des femmes soit présenté au Parlement afin de nous permettre d'évaluer les programmes et les politiques dans ce domaine et d'établir s'ils ont eu des effets concrets et permis de favoriser l'autonomisation des femmes. Nous avons reçu, en tout et pour tout, une demi-page dans le budget indiquant que les dépenses générales en faveur des femmes s'élevaient à 20 pour cent, sans aucun détail sur l'origine de ces chiffres. Je voudrais savoir, par exemple, si le gouvernement parle là des femmes qui travaillent dans le secteur public ou dans le secteur privé. Je voudrais aussi connaître le montant total des dépenses consacrées aux femmes [dans chaque secteur]. »
>
> *Rula Al-Farra, membre de la Chambre des représentants, Jordanie*

Encadré 25 L'analyse des effets sur l'égalité des sexes dans le projet de budget en Suède

C'est à la fin des années 1980 que l'idée d'intégrer la notion d'égalité des sexes à l'élaboration du budget national (budgétisation sensible au genre) a été introduite en Suède, mais ce n'est qu'en 2004, lorsque le Parlement a adopté un plan sur six ans pour l'intégration de la dimension de genre dans les

17 Quinn (2009)

18 UIP (2011)

services gouvernementaux, avec un accent particulier sur les activités liées au budget, qu'elle a été réellement incluse dans les activités régulières. La budgétisation sensible au genre englobe trois domaines différents : la gestion et la direction économique des institutions gouvernementales, les documents sur lesquels se fondent les décisions de politique économique, et les données statistiques ventilées par sexe en tant qu'outil important pour réaliser l'égalité hommes-femmes. Les premières années, les activités ont visé avant tout à mettre en valeur la vision de l'égalité des sexes dans la gestion financière des organismes publics par une action de sensibilisation — dans une perspective de genre — aux relations qui existent entre les objectifs et le financement de l'activité du gouvernement et ses résultats. Le plan pour l'intégration de la dimension de genre au processus budgétaire contenait une série d'indicateurs clés à suivre annuellement : par exemple, le degré de ventilation par sexe des statistiques dans le projet de loi sur le budget (depuis 2003, le budget de l'État contient une annexe consacrée à l'égalité qui décrit spécifiquement l'allocation des ressources économiques entre les femmes et les hommes), ou le nombre d'objectifs de politiques de l'égalité qui ont été identifiés dans divers domaines d'action et le nombre d'analyses sur l'égalité des sexes qui ont été réalisées.

Source : Contribution écrite soumise pour le présent rapport par le Parlement suédois (2015).

En résumé : le contrôle budgétaire

L'adoption du budget représente la fonction parlementaire la plus ancienne et la plus puissante en matière de contrôle. Le Parlement doit faire valoir son droit de superviser les dépenses publiques à chaque étape du cycle, de l'élaboration du budget à son approbation, puis à son exécution et enfin à son évaluation. Il doit aussi disposer de suffisamment de temps et de compétences pour mener des enquêtes détaillées et, le cas échéant, réaliser des visites sur site qui lui permettent de comprendre parfaitement quels effets les budgets exercent sur la vie des personnes. Les bureaux parlementaires du budget peuvent, le cas échéant, apporter une contribution utile en fournissant des analyses spécialisées du budget ainsi qu'une formation pour les parlementaires comme pour le personnel. De plus en plus de parlements appliquent les principes de la budgétisation sensible au genre ; toutefois, ses avantages et les techniques nécessaires à sa mise en œuvre doivent encore être étudiées et approfondies plus largement.

3.5 Conclusions

La plupart des parlements disposent de plusieurs mécanismes et pratiques de contrôle. Ces outils sont — en théorie tout au moins — à la disposition de tous les parlementaires. Dans la pratique, les possibilités pour eux de mener à bien des activités de contrôle varient en fonction de leur affiliation de parti, de leur ancienneté, de leur expérience ou de leur sexe. Les parlementaires doivent se familiariser eux-mêmes avec les diverses manières de procéder au contrôle dans des contextes différents. Malgré leurs caractéristiques différentes, le contrôle en plénière et en commission sont souvent complémentaires. Les résultats d'une enquête menée par une commission peuvent, en règle générale, être utilisés durant le débat en séance plénière ou pris pour base d'une question orale ou écrite. De la même manière, une enquête effectuée par une commission a souvent pour origine des débats en plénière ou des déclarations ministérielles ; il se peut aussi qu'une question soit directement confiée à une commission par la plénière.

Chapitre 4 : Les cas particuliers du contrôle parlementaire

Ce chapitre aborde trois domaines qui présentent des difficultés spécifiques pour le contrôle parlementaire et qui exigent des méthodes particulières pour que le contrôle soit efficace. Le secteur de la sécurité pose des problèmes liés à l'accès à des données particulièrement sensibles, qui doivent être traitées avec toutes les garanties de sécurité nécessaires. Le contrôle des engagements pris au regard du droit international relatif aux droits de l'homme exige une démarche trans-sectorielle, même si la responsabilité première incombe souvent à une commission dotée d'un mandat dans le domaine des droits de l'homme. Enfin, le contrôle des progrès réalisés pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) exige que le Parlement adopte une démarche intégrée, qui représente l'un des moyens de faire face au problème aigu du manque de moyens d'un grand nombre de parlements de taille petite ou moyenne, surtout lorsqu'il s'agit de superviser des objectifs aussi divers que complexes.

4.1 Le secteur de la sécurité

Dans de nombreux domaines de la politique nationale et étrangère, les limites entre le mandat démocratique du gouvernement de diriger les affaires du pays, d'une part, et, d'autre part, le droit et le devoir d'une commission de contrôle de contester l'exercice de ce mandat sont relativement stables. En revanche, dans certains secteurs, la situation peut être plus controversée et difficile à gérer. Le secteur de la sécurité représente un cas extrême et illustre un grand nombre des difficultés auxquelles se heurte, de manière générale, le contrôle parlementaire.

Encadré 26 La gouvernance du secteur de la sécurité

La gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) est une notion relativement nouvelle qui, depuis son apparition dans les années 1990, a pris une place considérable dans le discours politique comme universitaire. Elle a permis d'élargir le spectre étroit des relations entre civils et militaires pour couvrir la totalité du secteur de la sécurité, y compris les forces armées, la police, les services de renseignement, la sécurité des frontières et les entreprises et milices de sécurité privées. Outre le secteur de la sécurité proprement dit, la nécessité de la transparence démocratique et du contrôle civil sur le secteur de la sécurité s'est élargie et englobe aujourd'hui toutes les institutions chargées de tâches de gestion et de contrôle, comme les organes indépendants de contrôle des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et la société civile.

La capacité du Parlement d'assurer la GSS

Dans le secteur de la sécurité, le Parlement se heurte à des obstacles particuliers pour exercer son activité de contrôle, comme la nécessité de traiter des informations confidentielles et, dans certains cas, un manque de connaissances spécialisées sur les questions touchant la gouvernance du secteur. La capacité d'un Parlement d'assurer la GSS peut être évaluée à l'aune de trois critères :

L'autorité : le Parlement jouit-il de la compétence légale et de la marge de manœuvre juridique nécessaires pour exercer le contrôle du secteur de la sécurité ?

Les moyens : le Parlement dispose-t-il des ressources et du personnel nécessaires, a-t-il accès aux informations classées secrètes et à des experts de la sécurité nationale ?

L'attitude : les membres du Parlement sont-ils décidés à exiger du secteur de la sécurité qu'il rende compte de son activité ?

Source : Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), Genève (2016)

Dans les domaines de la sécurité et du renseignement, une prémisse implicite est toujours présente, à savoir que toute publicité donnée dans le cadre de l'activité de contrôle parlementaire aux activités des organes concernés, avec le même degré de détail que pour un ministère d'exécution ou un organisme public, présenterait des risques pour la sûreté nationale. Néanmoins, certains parlements, invoquant l'actualité et l'importance de ce domaine, ont inclus ces questions dans leur mandat général de contrôle et institué des commissions spécialisées pour assumer cette tâche.

Encadré 27 La Commission parlementaire norvégienne de contrôle des services de renseignement

La Commission parlementaire norvégienne de contrôle des services de renseignement (Commission EOS) est une commission permanente composée de sept membres élus par le Parlement pour un mandat de cinq ans et chargée de surveiller les activités du service de sécurité de la police, du service de sécurité de la défense et du renseignement militaire. Elle est chargée de superviser en continu les activités de ces services et d'enquêter en cas de plainte. Elle peut aussi, le cas échéant, lancer ses propres enquêtes. L'objectif principal de la commission est de garantir la sécurité individuelle des citoyens.

La Commission présente un rapport annuel au Parlement. Elle n'est pas habilitée à ordonner aux services qu'elle supervise d'agir de manière précise sur un dossier, ni à prendre des décisions contraignantes pour ces services. Elle peut en revanche exprimer son avis au sujet de questions ou de situations sur lesquelles elle enquête dans le cadre de ses tâches de contrôle et formuler des recommandations aux services en question. Elle peut, par exemple, recommander que les informations concernant une personne soient supprimées des registres d'un service, qu'un dossier soit réexaminé, ou qu'il soit mis un terme à une pratique ou à une mesure. Dans ses

rapports au Parlement sur ses activités de contrôle, la Commission peut choisir de mettre l'accent sur diverses situations ou problèmes liés aux activités de sécurité ou de renseignement qu'elle juge pertinentes ou actuelles.

Les rapports de la Commission fournissent au Parlement les informations dont il a besoin pour décider s'il est nécessaire d'introduire des amendements à la législation en vigueur ou des changements dans les pratiques. Les rapports spéciaux de la Commission sont aussi disponibles en langue anglaise.

Source : Commission parlementaire norvégienne de contrôle des services de renseignement (2016) (eos-utvalget.no/english_1).

La mesure dans laquelle ces commissions peuvent prendre connaissance des aspects opérationnels est soumise à des restrictions, mais elles peuvent formuler des avis et être autorisées à présenter des rapports au Parlement. Ce faisant, les commissions chargées des activités de renseignement agissent de la même manière que les autres commissions parlementaires qui effectuent des enquêtes.

La mesure dans laquelle ces rapports au Parlement sont bien informés et utiles, de manière générale, en tant que « produits » du contrôle, dépendra du degré d'accès des commissions aux services compétents et, dans le cas d'une commission traitant de questions sensibles, du consensus entre le gouvernement et la commission — aussi difficile soit-il — sur les données pouvant être divulguées. Si l'accès à l'information ainsi convenu d'un commun accord est trop limité, les rapports de commission risquent de manquer de crédibilité, ce qui aura des conséquences négatives pour la confiance du public à l'égard du processus de contrôle.

Au Japon, la Diète a élaboré une procédure spéciale pour superviser les cas dans lesquels des informations sont considérées comme des secrets d'État :

« Afin de surveiller de manière continue la manière dont le gouvernement applique le système pour la protection des secrets spécialement désignés, chaque chambre est dotée d'un Conseil de supervision et d'examen des secrets spécialement désignés. Ces organismes examinent les conditions dans lesquelles les informations sont classées comme secret spécialement désigné, ou dans lesquelles il est mis fin à cette classification, ou dans lesquelles des procédures d'autorisation d'accès sont mises en œuvre. Ils se penchent aussi sur les décisions prises par les dirigeants des organes administratifs en réponse aux demandes parlementaires de divulgation de secrets spécialement désignés pour en évaluer le bien-fondé. »

Contribution écrite, Diète, Japon

Encadré 28 Les contraintes imposées aux rapports sur la sécurité et le renseignement au Royaume-Uni

« La Commission soumet au Parlement un rapport annuel sur les activités relevant de son mandat. Elle peut aussi produire des rapports sur des enquêtes spécifiques. Avant la publication, les données sensibles dont la publication pourrait compromettre la sécurité nationale sont censurées (« caviardées »). Ces omissions sont indiquées dans le texte par des astérisques (***). Les organes de renseignement et de sécurité peuvent demander l'omission de certains passages du rapport s'ils estiment que leur publication porterait atteinte à leur activité, par exemple en révélant leurs cibles, leurs méthodes, leurs sources ou leurs capacités opérationnelles. La commission étudie ces demandes avec le plus grand soin. Les organes doivent clairement démontrer en quoi la publication des informations en question serait dommageable pour que la commission accepte de les censurer. La commission s'efforce de réduire au minimum ces omissions dans le rapport. Elle considère important que le Parlement et la population puissent voir à quels endroits des informations ont été omises. C'est pourquoi le rapport publié est identique à la version « confidentielle » transmise au Premier ministre (bien qu'elle comporte des omissions). »

Source : Commission du renseignement et de la sécurité du Parlement britannique, Rapport annuel 2015-16

Le gouvernement, qui assume la responsabilité en matière de défense, est tenu de préserver la confidentialité des opérations, mais il a aussi d'excellentes raisons de garantir aux commissions un accès important aux informations. Tout comme dans n'importe quel autre secteur, l'activité d'une commission bien gérée rassure, de manière générale, quant au fait que l'intérêt public au sens large est bien pris en considération dans un secteur qui est, par nécessité, dans une large mesure fermé aux regards. Si d'autres organismes capables d'exercer un contrôle — tels que les médias — ne sont pas en mesure d'obtenir des informations autorisées, le droit du Parlement d'avoir accès à des renseignements est d'autant plus important.

Le débat sur l'efficacité et la nature d'un contrôle raisonnable des organismes de sécurité et de renseignement est permanent ; l'utilité de ce contrôle est loin de faire l'unanimité. Dans le sillage des attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, la Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis (dite « Commission du 11 septembre »), saisie de la question du contrôle des organes de renseignement des États-Unis, a conclu qu'il subsistait parmi les parlementaires « un sentiment diffus de mécontentement » et que le contrôle par le Congrès des organismes de renseignement était « inopérant ». Cependant, tout en reconnaissant l'extrême difficulté de la tâche consistant à renforcer le contrôle parlementaire, la Commission a conclu qu'il s'agissait d'un impératif vital[1].

En résumé : le secteur de la sécurité

Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité présente une difficulté particulière : comment concilier l'accès aux informations classées secrètes — dont le Parlement a besoin pour effectuer un contrôle efficace — et le maintien de la confidentialité ? Un nombre croissant de parlements reconnaissent la nécessité de résoudre ce dilemme et une gamme de méthodes diverses sont appliquées pour faire en sorte que les parlements puissent

1 *The 9/11 Commission Report* (2004), p. 419-420

pleinement jouer leur rôle. L'accès aux informations concernant la sécurité et le renseignement pour les commissions chargées du contrôle doit être suffisant pour que leur travail soit utile, et en particulier pour que leurs rapports suscitent la confiance de l'opinion.

4.2 Les engagements internationaux en matière de droits de l'homme

Le Parlement a un rôle essentiel à jouer pour la protection et l'avancement des droits de l'homme, notamment à travers sa fonction de contrôle. Si les gouvernements sont responsables de veiller à ce que chacun jouisse des droits garantis dans les textes internationaux qu'ils se sont engagés à respecter en matière de droits de l'homme, les parlements ont le devoir de contrôler le respect de cette obligation par l'exécutif.

Il importe de distinguer les organes de contrôle institués par les neuf traités fondamentaux des droits de l'homme (voir l'encadré 29) et les organes subsidiaires créés par les organes de la Charte des Nations Unies, comme le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et son Examen périodique universel (EPU). Les engagements pris en vertu des traités des droits de l'homme sont contrôlés, à l'échelle internationale, par des organes composés d'experts indépendants reconnus pour leur compétence en matière de législation relative aux droits de l'homme, tandis que les engagements pris dans le cadre du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sont contrôlés par les États membres du Conseil. Les gouvernements présentent des rapports réguliers et comparaissent devant les deux types de mécanismes de contrôle des droits de l'homme pour débattre des progrès accomplis. Les directives de l'ONU en matière de rapports indiquent qu'ils devraient englober les activités du Parlement[2].

La publication *Droits de l'homme — Guide à l'usage des parlementaires*[3] formule des orientations sur la manière dont les parlementaires peuvent utiliser les outils de contrôle afin de surveiller le respect par le gouvernement des normes internationales des droits de l'homme. Les parlementaires peuvent entre autres :

- Veiller à ce que les dispositions internationales relatives aux droits de l'homme soient incorporées dans le droit interne et, si possible, dotées d'un statut constitutionnel et à ce que l'ensemble des lois nationales en vigueur soient compatibles avec ces dispositions.
- Vérifier que le gouvernement dispose de procédures institutionnelles, de budgets et de capacités techniques appropriés pour assumer ses obligations en matière de droits de l'homme.
- Donner suite aux mesures prises par le gouvernement en réponse aux conclusions ou aux recommandations des mécanismes des droits de l'homme.
- Vérifier l'état de la coopération entre leur pays et les mécanismes de contrôle des Nations Unies en demandant des informations à leur gouvernement (éventuellement en posant des questions parlementaires).
- Veiller à ce que le Parlement soit tenu au courant des travaux des mécanismes de contrôle et reçoive régulièrement des informations pertinentes.

Encadré 29 Les neuf organes institués par les traités des droits de l'homme

Traité relatif aux droits de l'homme	Année d'adoption	Année du ou des Protocole(s) facultatif(s)	Organe de contrôle établi par le traité
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)	1966	1966 et 1989	Comité des droits de l'homme
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)	1966	2008	Comité des droits économiques sociaux et culturels
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	1965		Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	1979	1999	Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	1984	2002	Comité contre la torture Sous-Comité pour la prévention de la torture
Convention relative aux droits de l'enfant	1989	2000 et 2011	Comité des droits de l'enfant

2 ONU (2009), paragraphe 43 a)

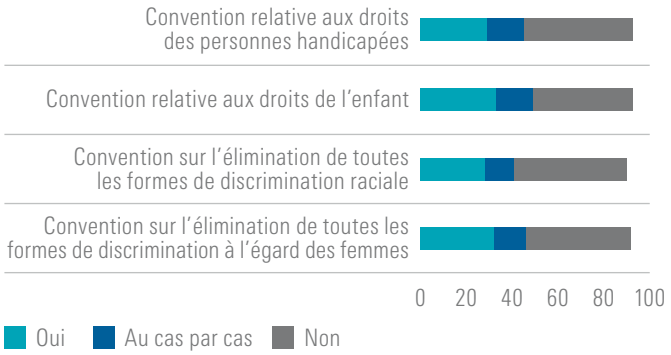
3 UIP et HCDH (2017)

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille	1990		Comité des travailleurs migrants
Convention relative aux droits des personnes handicapées	2006	2006	Comité des droits des personnes handicapées
Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées	2006		Comité des disparitions forcées

Source : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

On compte au moins 108 parlements nationaux dotés d'une commission traitant explicitement des droits de l'homme[4]. Toutefois, moins de la moitié des 103 chambres parlementaires qui ont fourni des informations aux fins du présent rapport indiquent disposer d'un système quelconque de suivi des engagements pris au regard des traités internationaux des droits de l'homme. Parmi celles qui disposent d'un tel système, un tiers à peu près évoquent un système « ad hoc ». Ces chiffres donnent à penser que les parlements pourraient faire beaucoup mieux en matière de contrôle des engagements pris par les gouvernements dans le domaine des droits de l'homme.

Figure 24. Votre parlement dispose-t-il d'un système de contrôle du respect des obligations internationales contenues dans les traités suivants ?



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 32 (base pour la question : 93 chambres parlementaires)

4 Base de données PARLINE de l'UIP sur les parlements nationaux (www.ipu.org/parline)

La participation des parlements à l'Examen périodique universel au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies

Dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU), le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies effectue un bilan des droits de l'homme dans tous les États membres de l'ONU avec pour objectif ultime d'améliorer la situation concrète dans ce domaine. L'EPU aboutit à des recommandations spécifiques pour chaque État.

L'EPU constitue, en quelque sorte, une forme de contrôle à l'échelle internationale. Chaque pays fait l'objet d'un examen tous les quatre ans et demi sur la base d'un rapport présenté par l'État lui-même et de deux rapports contenant des informations fournies par des ONG et d'autres parties prenantes, ainsi que des conclusions et recommandations formulées par les mécanismes et entités des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme.

En 2014, le Conseil des droits de l'homme a expressément déclaré que les États devraient « promouvoir, conformément à leur législation nationale, la participation des parlements à toutes les étapes du processus d'établissement de rapports au titre de l'Examen périodique universel », y compris à l'application des recommandations[5].

Encadré 30 La participation du Congrès de l'Union du Mexique au processus de l'EPU

Le Mexique a fait l'objet de deux cycles de l'EPU, en 2009 et en 2013. Le Parlement mexicain (Congrès de l'Union) a participé à tous les stades de la procédure, en particulier lors du second cycle.

Durant le second cycle, le Parlement faisait partie du groupe de travail créé par le ministère des Affaires étrangères pour établir le rapport national. Les commissions parlementaires des droits de l'homme du Sénat et de la Chambre des députés ont préparé un rapport sur les réformes législatives entreprises dans le domaine des droits de l'homme au cours des quatre dernières années, et elles ont été priées d'identifier les principaux problèmes et besoins non satisfaits qui entravent le plein exercice des droits de l'homme au Mexique.

Au cours des deux cycles de l'EPU, des membres du Parlement faisaient partie de la délégation nationale officielle qui a présenté le rapport au Conseil des droits de l'homme (trois députés lors du premier cycle, six sénateurs et cinq députés lors du second). La Présidente de la Commission des droits de l'homme du Sénat, la sénatrice Angélica de la Peña, a répondu aux questions du Groupe de travail de l'EPU sur des questions législatives au cours de la présentation du rapport national lors du deuxième examen.

Au cours des deux cycles, le Parlement a participé à un processus de consultations pour définir la position du Mexique vis-à-vis des recommandations et conclusions du Groupe de travail. Pour le deuxième cycle, ce processus s'est déroulé dans le cadre du groupe de travail qui avait été initialement constitué pour établir le rapport national sous la coordination du secrétariat de l'Intérieur et du ministère des Affaires étrangères.

5 Document Nations Unies A/HRC/26/L.21, 23 juin 2014,

Les suites données aux recommandations issues de l'EPU ont permis de réaliser des progrès considérables en ce qui concerne la législation relative aux droits de l'homme au Mexique au cours des dernières années, y compris l'adoption de la loi générale sur les droits des enfants et des adolescents (décembre 2014) et la réforme du Code de justice militaire (juin 2014). En outre, un projet de loi général sur les disparitions forcées est en cours d'examen au Parlement.

Source : UIP et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2017). Droits de l'homme — Guide à l'usage des parlementaires n° 26 (archive.ipu.org/PDF/publications/hrights-fr.pdf).

La participation des parlements aux activités du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes offre un cadre complet pour promouvoir les droits humains des femmes et l'égalité entre hommes et femmes. Ratifiée par 189 États, elle représente un engagement presque universel et concerne la quasi-totalité des parlements nationaux.

La Convention institue un mécanisme de rapports à présenter à son organe de contrôle, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui assure le contrôle international de la mise en œuvre des dispositions de la Convention à l'échelle nationale. Le mécanisme de rapports donne aussi l'occasion au Parlement de superviser l'action du gouvernement en faveur de l'égalité des sexes.

Depuis 2008, le Comité fait figurer dans ses observations finales un paragraphe spécial invitant les parlements à donner suite à ses recommandations. Le Comité a souligné, en particulier, « combien il est important de renforcer les mécanismes nationaux visant à promouvoir l'égalité des sexes au sein des parlements, comme par exemple les commissions pour l'égalité, les missions, la communication d'informations en réponse à des questions portant sur la violence à l'égard des femmes et la réforme de la législation sur l'égalité entre les hommes et les femmes[6] ».

Dans certains pays, les parlements supervisent la préparation du rapport national sur l'application de la Convention et donnent suite à l'examen du rapport par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Le Parlement participe de cette manière à la définition des priorités pour la mise en œuvre de la Convention à l'échelle nationale, mais aussi au suivi régulier des mesures prises pour parvenir à l'égalité entre les sexes dans le pays. Un tiers seulement des parlements, toutefois, déclarent disposer de procédures systématiques pour contrôler le respect de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Le séminaire organisé conjointement en mai 2016 par l'UIP et le Parlement namibien sur la Convention et les recommandations de l'EPU concernant les droits des femmes en Namibie est un bon exemple de l'impact que peut avoir le contrôle parlementaire. Les participants — qui comprenaient des parlementaires, mais aussi les ministres de l'Egalité hommes-femmes et de la justice ainsi que des représentants de la société civile et du bureau du médiateur — ont examiné et adopté un ensemble de recommandations sur les suites à donner aux observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Ces recommandations ont ensuite été intégrées au plan national d'action sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (2016–2020) élaboré par le ministère de l'Egalité hommes-femmes. Des membres de haut rang du personnel des deux chambres du Parlement participent aux travaux de la commission technique chargée de superviser l'exécution du plan d'action.

En résumé : les engagements internationaux en matière de droits de l'homme

Les parlements peuvent agir de bien des manières pour contribuer à traduire les mécanismes internationaux des droits de l'homme en lois et pratiques nationales. Le contrôle parlementaire est l'une d'elles. De nombreux parlements, par exemple, disposent de commissions des droits de l'homme. Cela ne signifie pas nécessairement pour autant qu'ils aient, dans tous les cas, la volonté et la capacité de contrôler systématiquement la mise en œuvre par le gouvernement de ses engagements internationaux en matière de droits de l'homme. Il est important que, lorsque ce suivi fait défaut, les parlementaires relèvent le défi du contrôle.

4.3 Les ODD et le Programme 2030

« Avec les ODD, nous avons entrepris un voyage : c'est le pouvoir exécutif qui est au volant, mais le Parlement monte aussi à bord. Loin de nous l'idée de contester les prérogatives de l'exécutif ; nous souhaitons simplement que le Parlement et le gouvernement soient tous deux du voyage. »

Viliame Rogoibulu Gavoka, membre du Parlement, Fidji

Les 17 ODD du Programme de développement durable à l'horizon 2030, adoptés par les dirigeants du monde entier en septembre 2015, représentent un engagement important des pays du monde en faveur de l'éradication de la pauvreté.

Les parlements ont un rôle clé à jouer pour réaliser ce programme. Ils peuvent être un moteur du changement en faveur du développement durable en traduisant les ODD en lois nationales qui puissent être pleinement appliquées et qui répondent aux priorités de développement spécifiques du pays et s'intègrent aux plans existants, en surveillant l'application de ces lois et en veillant à ce que le gouvernement rende compte de son action à la population en matière de progrès du pays vers les ODD.

Il est crucial de considérer les ODD comme un cadre qui répond à une gamme de préoccupations sur lesquelles

6 Déclaration sur les liens entre le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et les parlementaires, doc. Nations Unies E/CN.6/2010/CRP.2, Annexe VI, paragraphe 16.

Conseils aux parlementaires : le contrôle des normes internationales relatives aux droits de l'homme

Pourquoi devrais-je participer ?

Nombreux sont les pays qui ont signé et ratifié des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les parlementaires peuvent — en posant des questions, par leur travail en commission et durant les débats — s'enquérir des mesures prises par le gouvernement pour respecter ses obligations. Le Parlement peut aussi inciter le gouvernement à rendre compte des mesures prises pour donner suite aux observations finales et aux recommandations formulées par chaque organe de traité, ainsi que par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, afin de veiller à ce que les obligations soient respectées ou tout au moins en voie de l'être.

De quoi ai-je besoin ?

- du texte des traités essentiels des droits de l'homme et de leurs protocoles facultatifs, ainsi que d'informations sur les règles et le fonctionnement de chaque organe des traités et du Conseil des droits de l'homme ;
- du dernier rapport soumis par le gouvernement sur le respect de ses engagements, ainsi que des rapports parallèles publiés concernant votre pays ;
- d'informations supplémentaires émanant d'organisations des droits de l'homme, d'universités et d'organisations de la société civile.

Comment être efficace ?

- Vérifiez si une procédure est prévue au sein de votre parlement pour contrôler le respect des obligations internationales du pays.
  - Existe-t-il une commission spécialisée (par exemple une commission des droits de l'homme) ?
  - Une plage de temps est-elle prévue en plénière pour débattre de chaque processus potentiel de ratification d'un traité, y compris les propositions de réserves et leur conformité avec l'objet et le but du traité ?
  - Les lois proposées sont-elles vérifiées sous l'angle du respect de chaque traité des droits de l'homme déjà ratifié (par exemple par une analyse d'impact) ?
- Tenez-vous informé du calendrier de présentation de rapports pour chaque traité ratifié, ainsi que de la procédure d'EPU du Conseil des droits de l'homme.
- Posez des questions sur ce que prévoit de faire le gouvernement pour préparer son prochain rapport :
  - Qui sera chargé de rédiger le rapport ?
  - Qui sera consulté et quelles données seront-elles utilisées pour préparer le rapport ?
  - Les délais sont-ils respectés ou le rapport a-t-il été reporté (et si oui, pourquoi) ?
  - Le gouvernement a-t-il l'intention d'inviter un ou plusieurs parlementaires — en particulier des membres de commissions parlementaires consacrées aux droits de l'homme — à faire partie de la délégation nationale qui présentera le rapport du pays devant les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies ?
- Après la comparution du gouvernement devant un organe des traités, demandez au gouvernement quelle suite il entend donner aux observations finales du comité et quelles mesures il envisage de prendre pour répondre aux éventuelles recommandations.

Ressources utiles

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

(www.ohchr.org/FR/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx)

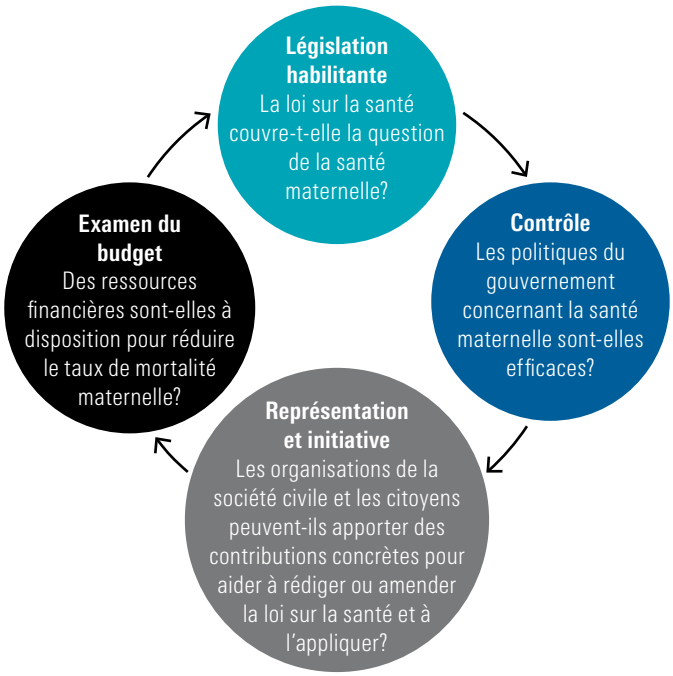
ONU et UIP (2003). *La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif — Guide pratique à l'usage des parlementaires* (www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_fr.pdf)

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. *National Parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (ohchr.org/documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf)

les parlements ont toujours travaillé à l'échelon national. La première étape dans la mise en œuvre des ODD consiste à transposer et assimiler ces objectifs à l'échelle du pays, et à refléter les cibles nationales dans le plan national de développement ou dans une stratégie pour les ODD. Les ODD offrent l'occasion aux parlements de contribuer à de meilleurs résultats en matière de développement pour leurs citoyens, à l'opposé d'un processus international lointain, sans rapport avec les priorités et les politiques nationales.

Ainsi, lorsqu'ils examinent les moyens d'atteindre la cible 3.2 — les mesures visant à réduire les décès évitables d'enfants de moins de 5 ans —, les parlementaires devraient en premier lieu s'assurer que cet objectif est inclus dans le plan national de développement du pays. Ils devraient ensuite prendre des mesures systématiques et continues en matière législative et budgétaire, mais aussi en termes de contrôle et de représentation, pour traduire cette aspiration en réalité. Il peut être nécessaire pour cela de demander des données au bureau national de la statistique, de consulter les organisations de la société civile sur la législation ou les amendements qui pourraient être appropriés, de mettre à disposition le financement nécessaire et de mener un contrôle régulier de l'action du gouvernement, en particulier au moyen de questions et de débats parlementaires ainsi que par un travail approfondi en commission pour examiner de près les progrès et les obstacles. La figure 25 montre les interactions entre ces diverses tâches.

Figure 25. Le rôle du Parlement dans l'ODD 3: permettre à tous de vivre en bonne santé



Intégrer les ODD aux activités du Parlement

La force des ODD réside dans la reconnaissance du fait que les diverses questions touchant le développement durable sont liées entre elles et doivent donc être considérées de manière globale. Ce fait encourage les différentes branches du gouvernement à coopérer pour atteindre les cibles qui ont été fixées au terme d'un processus inclusif et consultatif à l'échelon national, sans exclure personne.

Il faut donc espérer que les ODD permettront d'atténuer un problème traditionnel de la vie politique, à savoir que les gouvernements et les parlements ont tendance à travailler de manière compartimentée. Il existe un ministère (et le cas échéant une commission parlementaire) chargé de l'économie, un autre pour l'environnement, un autre pour le commerce, etc., et la coordination entre eux est trop limitée. De toute évidence, il ne sera pas suffisant d'attribuer simplement chaque objectif à un ministère ou à une commission parlementaire spécifiques puisque les objectifs sont tous liés d'une manière ou d'une autre. De la même manière, il est toujours nécessaire d'encourager une plus grande cohérence des politiques entre des domaines politiques qui peuvent paraître sans rapport (commerce, finance, coopération pour le développement, politique monétaire, etc.).

Le rôle de coordination habituel qui incombe à certains ministères clés — comme le ministère des Finances — est utilisé dans certains pays pour intégrer les ODD aux plans nationaux de développement dans tous les secteurs. Les parlements doivent refléter cette méthode de coordination dans les mécanismes qui seront mis en place, quels qu'ils soient. Il sera important, par exemple, que les commissions de contrôle sectorielles soient associées au processus d'examen des progrès réalisés par le gouvernement, mais, dans le même temps, les parlements devront veiller à ce que leur travail de contrôle des ODD dans son ensemble soit suivi, décrit et communiqué. Les stratégies parlementaires peuvent offrir un cadre approprié pour un tel processus.

L'UIP et le PNUD ont aidé des parlements à réfléchir à l'intégration des ODD dans leurs structures existantes. L'extrait ci-dessous (voir l'encadré 31) du rapport d'une mission conjointe UIP-PNUD d'évaluation des besoins à Fidji en juillet 2016 propose une analyse et des recommandations.

Encadré 31 L'intégration des ODD dans le Parlement des Fidji

Conclusions

Le système de commissions du Parlement des Fidji offre un cadre idéal pour contrôler l'action du gouvernement concernant les ODD. Comme c'est le ministère de l'Economie qui aura la responsabilité essentielle de coordonner le plan national de développement, la Commission permanente des questions économiques devrait jouer les premiers rôles au sein du Parlement pour évaluer l'exécution du plan. Il est essentiel cependant que toutes les commissions permanentes se penchent sur les cibles des ODD pour évaluer les activités du gouvernement dans leur domaine respectif.

Recommandations

La Commission permanente des questions économiques devrait se voir confier la responsabilité principale de l'examen parlementaire du plan national de développement et de sa coordination pour l'ensemble des portefeuilles gouvernementaux; elle devrait organiser, tous les six mois, une audition publique avec le ministère de l'Economie dans le cadre du processus de contrôle. Cette audition devrait examiner l'ampleur des progrès réalisés pour atteindre les cibles des ODD.

Chaque commission permanente devrait effectuer un examen annuel des résultats atteints par le gouvernement dans son domaine, et mesurer les résultats à l'aune des objectifs et des cibles des ODD.

Un groupe de présidents et de vice-présidents de commissions devrait être mis sur pied pour guider le travail du Parlement sur les ODD et assurer une démarche coordonnée dans l'ensemble du Parlement pour contrôler les activités du gouvernement à ce sujet. Les membres de ce groupe de coordination pourraient aussi se faire les « champions » parlementaires des ODD au sein de la communauté, dans le cadre des activités extérieures du Parlement.

Source : rapport de la mission conjointe UIP-PNUD d'évaluation des besoins (2016)

Tirer les enseignements des Objectifs du Millénaire pour le développement

Les parlements qui ont mené des activités liées aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) entre 2000 et 2015 (voir l'encadré 32) en ont retenu des enseignements qui seront probablement utiles dans l'action sur les ODD. L'une des leçons essentielles est que la création de nouvelles structures parlementaires — une commission spécialisée, par exemple — peut en réalité dissuader les autres commissions thématiques de s'occuper des ODD (ou des OMD). Il est important que les parlements exploitent les ressources de toutes les commissions compétentes, dans les domaines tels que la santé, l'éducation, l'environnement, et ainsi de suite. Il faut, en parallèle, qu'un mécanisme de coordination soit en place pour aider le Parlement à suivre globalement les progrès réalisés vers les cibles nationales, et à focaliser et mobiliser l'action du Parlement en faveur des ODD.

Encadré 32 Les enseignements tirés de l'activité parlementaire en faveur des OMD

- Chaque parlement doit réfléchir sur son système et sa réglementation en matière de commissions et, sur la base des circonstances particulières à chaque pays (situation politique, niveau de développement, système des partis, ressources parlementaires), réfléchir à la nécessité de créer un groupe ou une commission spéciale sur les OMD.
- La constitution d'un groupe de parlementaires sur les OMD peut favoriser une sensibilisation des membres du Parlement aux OMD.
- Après les élections, les parlements doivent veiller à ce que les nouveaux élus soient bien informés sur les ODD.
- Dans tous les pays, y compris ceux qui sont dotés d'une structure spécifique aux OMD, les commissions de portefeuille (santé, éducation, budget, par exemple) jouent un rôle essentiel. Tout programme destiné à renforcer le rôle des parlements en matière d'OMD doit tenir compte de ces commissions.
- Dans les pays étudiés disposant effectivement d'une structure OMD, celle-ci sert de point d'entrée aux organisations de la société civile et aux institutions multilatérales désireuses de travailler avec le Parlement sur ces objectifs.
- Les parlementaires des partis d'opposition ont le sentiment que l'existence d'une structure spécifique aux OMD facilite l'accès à des informations qu'ils ont par ailleurs du mal à obtenir de l'exécutif.
- Certains parlementaires ont évoqué le risque que la constitution d'une commission spécialisée sur les OMD crée une sorte de « ghetto des OMD », alors que cette problématique devrait être conçue comme une question intéressant toute l'assemblée.
- Les structures parlementaires ont besoin de disposer de ressources suffisantes pour assumer leur rôle. Lorsqu'un parlement envisage la création d'une ou de plusieurs commissions supplémentaires, il doit aussi évaluer les ressources qui seront disponibles pour cette nouvelle structure. Il est également important d'évaluer les ressources dont disposent des commissions telles que celles de l'éducation ou de la santé.
- Les parlements étudiés ne se sont pas vu présenter des rapports-pays sur les OMD, et aucune discussion n'a eu lieu, dans ces parlements, au sujet des objectifs que les pays se sont engagés à réaliser. Le devoir mutuel de rendre des comptes sur les OMD au niveau international est un point positif, sous réserve que l'exécutif respecte préalablement ses obligations de reddition de comptes au niveau national.

Source : UIP (2010). Étude analytique des mécanismes mis en place par les parlements à l'appui des OMD (www.ipu.org/splz-f/mdg10/dr-study.pdf)

Évaluer le degré de préparation du Parlement par rapport aux ODD

La richesse du cadre des ODD amène à s'interroger sur la manière dont les parlements peuvent intégrer les ODD dans l'ensemble de la structure existante des commissions — consacrées à un département ministériel ou à une thématique — afin de demander efficacement des comptes au gouvernement.

En règle générale, les parlements ne peuvent guère être utilisés pour encourager ce degré supérieur d'intégration et de cohérence. Chaque parlement devra effectuer une évaluation interne de son degré de préparation à l'activité en faveur des ODD, et déterminer ensuite sur cette base comment procéder. Il est nécessaire dans un premier temps de passer en revue la structure des commissions et l'ensemble des procédures associées afin d'intégrer plus efficacement les nouveaux objectifs.

Un outil d'auto-évaluation préparé par l'UIP et le PNUD ainsi qu'un manuel préparé par le PNUD en coopération avec la Banque islamique de développement et l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption fournissent des cadres permettant d'évaluer la capacité des parlements à contribuer aux ODD, ainsi que des idées et des exemples sur la manière dont les parlements peuvent remplir leur rôle dans la mise en œuvre des ODD et les intégrer à l'ensemble de leurs procédures[7].

7 UIP et PNUD (2017) ; PNUD, BID et GOPAC (2017)

Encadré 33 Questions destinées à évaluer l'engagement du Parlement à l'égard des ODD

Partie A : Éléments de base

Le pays a-t-il préparé un rapport national sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des ODD ?

Le pays a-t-il participé aux mécanismes d'examen du Forum politique de haut niveau et a-t-il reçu des recommandations internationales au sujet des mesures à prendre pour mettre en œuvre les ODD ?

Au cours des douze derniers mois :

- Combien d'auditions les commissions ont-elles consacrées aux ODD ?
- Combien de questions parlementaires faisaient expressément référence aux ODD ?
- Combien d'enquêtes ont été menées en lien avec les ODD ?

Partie B : Réflexion sur l'impact de votre action

Dans quelle mesure le Parlement examine-t-il, débat-il et donne-t-il suite aux rapports d'étape ou autres documents pertinents produits par le gouvernement sur la mise en œuvre des ODD et/ou des plans nationaux de développement durable ?

- Le Parlement a-t-il participé à la préparation de rapports d'étape ?
- Ces rapports sont-ils transmis à une commission parlementaire pour en débattre davantage ?
- Comment les recommandations parlementaires sur le développement durable et/ou les questions relatives aux ODD sont-elles prises en compte dans les processus de formulation des politiques du gouvernement ?

Dans quelle mesure le Parlement peut-il assurer le suivi des recommandations sur la mise en œuvre des ODD présentées par le Forum politique de haut niveau ?

- Les rapports aux mécanismes internationaux de suivi sont-ils présentés et débattus lors des séances plénières du Parlement ?
- Ces rapports sont-ils renvoyés devant une commission pour être examinés plus avant (commission des affaires étrangères ou autre commission sectorielle pertinente, par exemple) ?
- Lorsque des organismes internationaux font des recommandations au gouvernement sur la mise en œuvre des ODD, ces recommandations sont-elles présentées devant le Parlement en vue d'être examinées, débattues et/ou de leur donner suite ?

Dans quelle mesure le Parlement peut-il ouvrir et mener ses propres enquêtes sur les questions relatives à la mise en œuvre des ODD ?

- Le pouvoir d'ouvrir des enquêtes est-il utilisé pour examiner les questions relatives à la mise en œuvre par le gouvernement des programmes et des politiques en lien avec les ODD ?
- Dans le cadre de ces enquêtes parlementaires, un dialogue ouvert est-il engagé avec les citoyens pour recueillir et utiliser leurs observations sur la mise en œuvre concrète des ODD ?
- Une fois achevées, les enquêtes donnent-elles lieu à des rapports officiels ? Dans l'affirmative, y a-t-il obligation de rendre les rapports publics ? Les rapports sont-ils effectivement rendus publics (en les mettant à disposition dans la bibliothèque parlementaire ou en les publiant sur le site web du Parlement, par exemple) ?
- Dans quelle mesure le Parlement peut-il efficacement faire pression sur les interlocuteurs gouvernementaux et/ou le centre de liaison sur les ODD pour qu'ils tiennent compte des recommandations issues des enquêtes ?

Dans quelle mesure le suivi parlementaire de la politique du gouvernement en matière de développement (que ce soit à titre de « donateur » ou de « bénéficiaire » de l'aide extérieure au développement) est-il efficace ?

- Les rapports annuels sur les décaissements ou les recettes en lien avec l'aide extérieure au développement sont-ils soumis au Parlement pour examen en séance plénière ou en commission ?

Dans quelle mesure le suivi parlementaire des interactions entre le gouvernement et les partenaires internationaux de développement (bailleurs d'aide bilatérale, organismes régionaux et organisations multilatérales, etc.) est-il efficace ?

- Le gouvernement doit-il présenter au Parlement des informations sur les programmes, projets et activités soutenus par les partenaires internationaux de développement ?
- Les partenaires internationaux de développement sont-ils invités à communiquer devant le Parlement ou ses commissions sur les questions relatives aux ODD ?

Source : UIP et PNUD (2017). Les ODD à l'usage des parlements. Outil d'auto-évaluation. www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-f.pdf.

Comme relevé plus haut, l'une des principales étapes à franchir dans le cadre des ODD est la reconnaissance du fait que des institutions fortes sont indispensables pour atteindre les objectifs de développement, quel que soit le domaine. Cette réalité est reflétée dans les cibles 16.6 et 16.7 des ODD.

Encadré 34 Les cibles des ODD concernant directement l'institution parlementaire

Objectif de développement durable 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place à tous les niveaux des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

- Cible 16.6 : Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.

- Cible 16.7 : Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.

Source : ONU, Département des affaires économiques et sociales (2015). Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Suivi des rapports d'étape nationaux sur les ODD

L'une des occasions offertes aux parlements pour contrôler les progrès réalisés par leur pays au regard des ODD réside dans les rapports volontaires que les pays sont invités à soumettre au Forum politique de haut niveau pour le développement durable[8] au sein des Nations Unies. Tout comme pour l'EPU et d'autres processus de contrôle internationaux, il est important pour les parlements d'être associés à la préparation de ces rapports faisant état des progrès réalisés, de faire partie de la délégation qui présente le rapport au Forum, d'interroger le gouvernement sur ce qu'il prévoit de faire pour combler les éventuelles lacunes et pour donner suite aux recommandations résultant de l'examen. Les premières indications des rapports présentés à ce jour au Forum politique de haut niveau n'indiquent pas un degré de participation important du Parlement dans les pays concernés.

Exemples d'activités parlementaires au service des ODD

Bien que les ODD soient encore relativement récents, de nombreux parlements ont pris des mesures pour mettre en place des mécanismes de contrôle.

Encadré 35 Exemples d'activités parlementaires au service des ODD

- **Pakistan :** en février 2016, le Parlement a créé un secrétariat des ODD afin d'offrir une assistance technique aux parlementaires pour qu'ils puissent efficacement mener des activités de contrôle, combler les lacunes législatives et garantir le respect des droits de leurs électeurs.
- **Sierra Leone :** les ODD ont été liés aux huit piliers du programme national pour la prospérité et à son troisième document de stratégie de réduction de la pauvreté, et associés à chaque catégorie de dépenses du budget national de 2016.
- **Trinité-et-Tobago :** le Parlement a créé une nouvelle commission d'enquête conjointe sur l'environnement et le développement durable.
- **Zambie :** les parlementaires ont créé un groupe spécial sur les ODD.

Source : PNUD (2016). Fast Facts: Parliaments & SDGs www.agora-parl.org/sites/default/files/june_2016._fast_facts_-_sdgs_and_parliaments.pdf

À titre d'exemple, le Parlement géorgien a lancé en 2015, avec l'appui de l'UE et du PNUD, ses premiers programmes d'action stratégiques pluriannuels pour les commissions parlementaires. Ces documents — élaborés grâce à la participation active des membres et du personnel des commissions, et en consultation avec le gouvernement et des représentants de la société civile — favorisent une démarche structurée dans les activités des commissions et améliorent l'efficacité de leur travail de contrôle. La portée des programmes d'action des commissions a été élargie pour tenir compte des ODD. Les commissions sur la santé et les questions sociales, sur la protection de l'environnement et les ressources naturelles et sur l'agriculture ont inclus dans leur programme d'action une colonne spéciale indiquant l'ODD pertinent relevant de leur domaine de responsabilité, avec des cibles et des indicateurs nationaux. Cette méthode contribue à faire connaître les ODD parmi les membres et les collaborateurs des commissions, tout en établissant des liens avec les priorités nationales, et elle permet de mieux comprendre le rôle des ODD à l'appui des réformes à l'échelle nationale.

Il est trop tôt pour dire quelle méthode — ou combinaison de méthodes — sera la plus efficace. Certaines observations peuvent cependant être formulées avec un degré raisonnable de confiance, même à ce stade précoce. Premièrement, le rôle des parlements au regard des ODD est maintenant bien établi : les cibles 16.6 et 16.7 reconnaissent la nécessité d'institutions efficaces, responsables et transparentes afin de garantir que les décisions soient caractérisées par le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation. Deuxièmement, le fait d'intégrer dans le mandat de contrôle du Parlement le suivi des progrès réalisés vers les cibles des ODD conduira sans doute à une mise en œuvre meilleure, car plus transparente et responsable. Enfin, l'avènement des ODD et la nécessité de jouer un rôle efficace pour soutenir leur réalisation offre aux parlements une occasion nouvelle et importante, dans leur rôle au service du développement national, de comparer les bonnes pratiques à l'échelle mondiale et de revitaliser au besoin toutes leurs procédures en tirant parti de ces exemples positifs.

En résumé : les ODD et le Programme 2030

Les ODD comprennent des cibles qui concernent la quasi-totalité des ministères du gouvernement, ce qui ne facilite pas la tâche des parlements désireux de contrôler leur réalisation de manière intégrée. Il sera nécessaire d'observer les démarches adoptées par les parlements pour assurer le contrôle des ODD afin d'identifier et de partager les exemples les plus fructueux. Les parlements eux-mêmes figurent dans les cibles de l'ODD 16 sur les institutions solides, ce qui fournit une occasion de revoir et de renforcer le fonctionnement du Parlement lui-même.

4.4 Conclusions

Si les objectifs et les mécanismes du contrôle parlementaire sont universels, certains domaines thématiques exigent une interprétation et une application particulières des principes généraux. Chacun des trois cas de figure abordés dans ce chapitre comporte des difficultés distinctes. Il revient aux parlements de faire preuve d'ingéniosité pour adapter et développer leurs outils de contrôle afin de relever ces défis.

8 Examens nationaux volontaires. Forum politique de haut niveau pour le développement durable sustainabledevelopment.un.org/vnrs

Chapitre 5 : Le réseau de relations entre les institutions chargées du contrôle

Bien qu'il ait un rôle sans équivalent en matière de contrôle, le Parlement n'est pas la seule institution qui appelle le gouvernement à rendre compte de son action. L'une des clés d'un contrôle parlementaire efficace est de nouer de solides relations avec les autres organismes qui exercent une supervision de l'exécutif. Ces relations sont fondées sur une gamme d'interactions officielles et officieuses.

Les relations qu'entretiennent les parlements et les parlementaires avec ces organismes varient considérablement. Lorsqu'elles sont distantes ou empreintes d'hostilité, les perspectives de contrôle efficace sont moins bonnes. Lorsqu'elles sont vigoureuses et synergiques, ces partenaires en matière de contrôle peuvent apporter des ressources et des contributions utiles pour surmonter un grand nombre des obstacles identifiés dans les chapitres précédents.

5.1 Méthodes de contrôle officielles et officieuses

L'une des conclusions marquantes qui émergent des recherches réalisées pour le présent rapport est que les parlementaires recourent souvent à des pratiques de contrôle parallèles pour « faire avancer les choses ». Ces pratiques comprennent un large éventail d'activités qui ne font pas partie des mécanismes officiels de contrôle définis dans les règlements. Les pratiques non officielles remplissent, pour les parlementaires et pour le Parlement, de nombreuses fonctions différentes ; bien qu'elles ne soient pas exclusivement centrées sur le contrôle, elles peuvent néanmoins contenir une dimension de contrôle.

Les pratiques officieuses permettent aux parlementaires (et notamment aux membres du ou des partis politiques au gouvernement) de contrôler le gouvernement sans être perçus publiquement comme excessivement critiques. Elles permettent aussi aux parlementaires appartenant à des camps politiques différents de collaborer sur des questions d'intérêt commun. Les entretiens menés avec des femmes parlementaires dans le cadre des recherches effectuées semblent indiquer qu'elles peuvent recourir à des méthodes officieuses lorsqu'elles ont été empêchées de recourir aux outils officiels de contrôle ou lorsqu'elles doutent de leur efficacité.

Dans certains contextes politiques, lorsque les outils officiels de contrôle (questions aux ministres, enquêtes des commissions parlementaires, etc.) qui sont inscrits dans la législation et les règlements intérieurs ne fonctionnent pas bien, le recours à des solutions parallèles peut être la meilleure — voire la seule — option. Les pratiques officieuses sont, dans une certaine mesure, une réalité de la vie politique : les parlementaires souhaitent utiliser tous les moyens à leur disposition pour atteindre leurs objectifs. Toutefois, un recours fréquent à ce type de pratique dénote probablement des lacunes dans les procédures officielles de contrôle, ce qui devrait inciter les parlements à se pencher sur la nature de ces obstacles et sur ce qu'il faudrait faire pour y remédier.

L'encadré 36 énumère les moyens officiels et officieux auxquels recourent généralement les parlementaires dans leurs interactions avec leurs partenaires extérieurs en matière de contrôle. Nous reviendrons plus en détail sur chacune de ces catégories d'organisations. Ces interactions constituent une partie du cadre général dans lequel opèrent les parlementaires. Elles peuvent fournir aux parlementaires des informations qu'ils pourraient trouver utiles dans leur travail de contrôle, de même qu'elles peuvent motiver les parlementaires à soulever certaines questions au sein du Parlement.

Encadré 36 Interactions officielles et officieuses au sein du réseau d'acteurs du contrôle de l'action gouvernementale

Relation de contrôle	Exemples d'interactions officielles	Exemples d'interactions officieuses
Institutions de contrôle extérieures	Présentation de rapports, formulation de recommandations, présentation d'éléments probants	Séances d'information et envoi d'autres informations aux parlementaires et au personnel parlementaire
Gouvernement	Présentation de rapports, réponse aux questions, présentation d'éléments probants, etc.	Échanges officieux des parlementaires avec le ministre Échanges d'informations avec des responsables de l'administration
Médias	Information sur les activités parlementaires	Pressions exercées sur les parlementaires pour qu'ils agissent sur des dossiers « Sanction » officieuse du gouvernement en révélant publiquement des dysfonctionnements

Organisations de la société civile	Présentation de contributions et témoignages dans des enquêtes parlementaires	Pressions exercées sur les parlementaires pour qu'ils agissent sur des dossiers Appeler l'attention des parlementaires sur les problèmes
Groupes professionnels	Présentation de contributions et témoignages dans des enquêtes parlementaires	Pressions exercées sur les parlementaires pour qu'ils agissent sur des dossiers Transmission d'informations aux parlementaires
Réseaux sociaux		Contributions aux enquêtes des commissions, suggestions pour des questions parlementaires Échanges de vues avec les parlementaires

En résumé : méthodes officielles et officieuses de contrôle parlementaire

Les parlementaires utilisent généralement un mélange de méthodes officielles et officieuses pour leurs activités de contrôle dans leurs contacts avec les partenaires intérieurs et extérieurs. Les pratiques officieuses peuvent être fort utiles pour « faire avancer les choses », mais un recours excessif à ces procédés peut être le révélateur de dysfonctionnements dans les mécanismes officiels de contrôle d'un parlement.

5.2 Les institutions de contrôle externes

« Ce que nous comptons faire est de trouver une coopération avec la Cour des comptes pour que, effectivement, le contrôle parlementaire de l'exercice du budget puisse aller dans la répartition des projets, dans la façon dont les projets sont mis en œuvre et, surtout, vérifier s'il y a des anomalies, vérifier s'il y a des lenteurs, vérifier s'il y a des dépassements budgétaires pour nous permettre d'aller encore plus dans le contrôle de l'action gouvernementale. »

Mohamed Ennaceur, Président de l'Assemblée des représentants du peuple, Tunisie

Chaque pays dispose d'une gamme d'institutions spécifiquement vouées à des activités de contrôle. Les plus répandues sont les suivantes :

- **Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC)** sont des institutions publiques qui réalisent des audits externes des comptes publics et qui peuvent aussi effectuer des audits de la performance des politiques et programmes du gouvernement.
- **Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH)** sont des organismes d'État dotés d'un mandat constitutionnel ou législatif de protection et de promotion des droits de l'homme.
- **Les médiateurs** sont des personnes indépendantes du gouvernement qui dirigent une institution publique, prévue par la Constitution ou par la loi, chargée d'enquêter en cas de plainte déposée par des personnes privées touchant les décisions, les actes ou les omissions de l'administration.

Chacun de ces organismes diffère des autres sur un certain nombre de points importants, comme son degré d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif, l'ampleur de son mandat et les ressources humaines et financières dont il dispose. Dans certains pays, ils constituent des services du Parlement et sont placés sous son autorité directe.

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques

« Nous avons fait des efforts délibérés depuis quelques années pour améliorer notre contrôle du pouvoir exécutif de bien des manières différentes. Nous avons créé le poste de médiateur ainsi que le bureau national de contrôle des comptes, et ces institutions ont été placées, dès le premier jour, sous l'autorité directe du Parlement islandais. Des lois ont été adoptées pour renforcer leur indépendance. Ainsi, le médiateur n'est pas désigné, mais bien directement élu par le Parlement. Le projet de loi relatif à l'institution nationale de contrôle des comptes comprend une clause prévoyant que le vérificateur soit aussi élu. »

Einar Gudfinnsson, Président du Parlement, Islande

L'indépendance des vérificateurs des comptes à l'égard du gouvernement est cruciale puisque leur tâche consiste à formuler des jugements professionnels — fondés sur des pratiques comptables largement reconnues — concernant la manière dont le gouvernement dépense l'argent et rend compte de ses activités. Le degré d'indépendance d'un vérificateur des comptes est déterminé par les procédures conduisant à sa désignation et par la durée de son mandat. Les vérificateurs nommés exclusivement ou partiellement par le Parlement, et dont le mandat est de longue durée, sont généralement considérés comme étant les plus indépendants.

Les effectifs et le professionnalisme des ISC est aussi fort variable. Dans de nombreux pays en développement, le nombre réduit de collaborateurs et d'autres limitations de personnel entraînent des retards dans la production des rapports. Dans sa contribution au présent rapport, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) relève que le renforcement des capacités des ISC est un « préalable

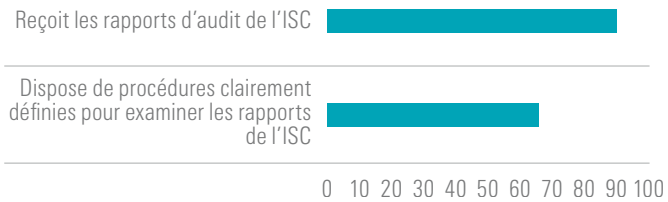
essentiel » à la fourniture d'informations indépendantes afin d'accroître la transparence et l'exercice de responsabilité publique de l'action du gouvernement.

Enfin, les organismes de vérification des comptes diffèrent aussi par l'étendue de leurs responsabilités. Selon les cas, leur activité peut ou doit étayer les poursuites pour malversation financière, et leurs responsabilités en matière d'audit sortent parfois du cadre strictement financier pour englober les expertises de programmes. Ainsi, aux États-Unis, le Bureau général de la comptabilité (General Accounting Office) a changé de nom pour devenir le Bureau de l'obligation de rendre compte du gouvernement (Government Accountability Office) pour refléter sa transformation d'un organisme de contrôle financier en un organe qui évalue aussi l'efficacité de l'action du gouvernement dans son ensemble.

L'utilité des relations entre les parlements et les ISC varie considérablement elle aussi. À un extrême, les commissions reçoivent des rapports d'audit qu'elles ne peuvent pas comprendre, ou qui sont parfois tellement anciens qu'ils en deviennent inutiles, et elles ont si peu de temps et si peu de soutien pour les comprendre que les conclusions n'ont guère d'effets sur la gouvernance. À l'autre extrême, on trouve des relations fructueuses, avec des ISC qui informent les commissions au sujet de la qualité de la gestion financière dans l'ensemble du gouvernement, qui identifient des domaines exigeant une attention particulière et qui fournissent aux commissions une assistance compétente.

Les parlements ont la responsabilité d'étudier et d'utiliser les rapports des vérificateurs. La figure 26 présente les réponses des parlements concernant la régularité des rapports reçus de la part des ISC et l'existence de procédures pour leur examen.

Figure 26. La collaboration entre le Parlement et l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 27 (base pour la question : 100 chambres parlementaires)

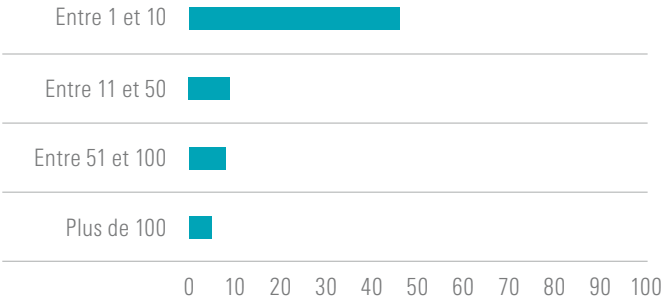
Les informations recueillies grâce au questionnaire montrent que la grande majorité des parlements (90 pour cent) reçoivent des rapports émanant de l'ISC. En revanche, le pourcentage de parlements qui indiquent disposer de procédures bien établies pour examiner ces rapports est beaucoup plus faible (66 pour cent). C'est donc un domaine dans lequel la situation pourrait être améliorée. La réponse de la Tunisie au questionnaire montre que ce point a déjà été pris en considération.

> « Le rapport annuel de la Cour des comptes est soumis au Parlement sans examen préliminaire, mais certaines commissions organisent un débat sur la base des informations qu'il contient. C'est ainsi qu'un groupe de discussion formé de conseillers parlementaires réalise actuellement une étude visant à formuler des recommandations pour inclusion dans les règles de fonctionnement internes, y compris la procédure d'examen du rapport de la Cour des comptes. »

Quant au nombre de rapports reçus chaque année par les parlements de la part de l'ISC, il varie considérablement.

Figure 27. Nombre de rapports de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques reçus en 2015

Nombre de chambres pour chaque tranche de chiffres



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 28 (base pour la question : 71 chambres parlementaires)

Une grande majorité de parlements indique recevoir 10 ou moins de 10 rapports par an de la part de l'ISC ; 27 parlements sur 71 ayant répondu à la question précisent qu'ils ne reçoivent qu'un seul rapport par an. Ces réponses dénotent de grandes différences entre les pays dans les méthodes de travail et les relations. Un parlement qui reçoit de nombreux rapports dispose de davantage d'informations, mais il en découle des difficultés évidentes en termes de capacités et de temps à disposition pour étudier ces documents. Ainsi, le Parlement islandais relève qu'il a reçu et examiné 33 rapports de l'ISC en 2015, alors que l'Assemblée nationale du Kenya recevait, la même année, 106 rapports du même type mais n'examinait que 48 d'entre eux. Le volume de rapports crée des difficultés pour les parlementaires comme pour le personnel ; le retard qui peut en résulter a pour effet de limiter l'utilisation que le Parlement peut faire de ces documents. Il serait souhaitable qu'un dialogue se développe entre les parlements et les ISC sur la nature, la forme et le contenu des rapports d'audit pour les rendre plus faciles d'emploi et renforcer leur impact potentiel.

La relation entre les deux institutions n'est pas nécessairement passive et à sens unique : dans leur réponse au questionnaire, les Pays-Bas notent que le Parlement peut aussi, si la majorité en convient, demander à l'ISC d'effectuer des enquêtes.

> « Le Parlement peut demander à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques d'enquêter sur la mise en œuvre d'une politique donnée et sur les dépenses y relatives. Cette requête doit faire l'objet d'une décision de l'assemblée en séance plénière. »

Il n'est sans doute pas inutile de noter que seules 71 des 103 chambres parlementaires ayant répondu au questionnaire étaient en mesure de fournir des données sur le nombre

de rapports reçus de la part de l'ISC au cours des années récentes. Certains parlements ne prennent pas note de ces données ; dans d'autres, les informations peuvent être disponibles dans des commissions spécifiques sans que l'on dispose d'un tableau d'ensemble du degré d'interaction entre le Parlement et l'ISC. L'Assemblée nationale française note dans sa réponse au questionnaire :

> « L'Assemblée nationale ne dispose pas de statistiques sur les documents transmis par la Cour des comptes à l'Assemblée nationale et à ses organes (commissions, rapporteurs, etc.), car la Cour des comptes ne peut s'adresser directement aux commissions permanentes ni à leurs rapporteurs. »

Outre la capacité d'étudier les informations reçues par le Parlement, la difficulté consiste aussi à amener le gouvernement à agir sur la base des recommandations formulées dans les audits. Comme le relève un parlementaire autrichien :

> « La Cour des comptes a déclaré que le salaire des PDG des entreprises publiques est trop élevé, et le Parlement a exprimé le même avis. Très bien ; et après ? Vous avez le rapport, vous avez la critique du Parlement, mais à quoi ça sert ? Rien ne change. »
>
> *Reinhold Lopatka, membre du Conseil national, Autriche*

Utiliser tous les moyens à la disposition du Parlement — y compris le pouvoir de dénonciation — afin de garantir qu'une suite soit donnée aux questions soulevées par les vérificateurs est important pour construire des relations productives et pour, à terme, renforcer l'impact du contrôle parlementaire.

Encadré 37 La coopération entre le Parlement et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans les pays de langue portugaise

Le projet Pro PALOP-TL SAI[1] a pour objet de renforcer les capacités des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, des parlements nationaux et de la société civile en matière de contrôle externe des finances publiques dans cinq pays africains où le portugais est une langue officielle : l'Angola, la République de Cabo Verde, la Guinée-Bissau, le Mozambique et Sao Tomé-et-Principe, ainsi qu'au Timor-Leste (le sigle PALOP-TL est formé des initiales des mots « Pays africains de langue officielle portugaise et Timor-Leste »). Le programme offre une occasion sans pareil d'encourager et d'observer les synergies entre les acteurs clés des systèmes de gestion des finances publiques (SGFP) dans ces pays.

Un séminaire organisé en février 2017 en Guinée-Bissau[2] a rassemblé plus de 50 représentants d'ISC, de parlements, de ministères des Finances et de la société civile pour évaluer les progrès accomplis dans le contrôle externe et le suivi social des SGFP dans les divers pays. Les informations présentées à cette occasion ont montré que les contacts entre les parlements et les ISC se limitent, la plupart du temps, à la séance officielle annuelle prévue par la loi.

L'expérience des pays PALOP et de Timor-Leste fait ressortir trois possibilités d'améliorer la collaboration entre les parlements et les ISC :

- **Des séminaires de formation** pour les vérificateurs des ISC, les parlementaires et le personnel parlementaire des pays PALOP, du Timor-Leste, du Brésil et du Portugal. Ces séminaires ont contribué à diffuser des pratiques optimales et à encourager le dialogue entre membres de partis différents. Ils ont joué un rôle crucial pour contribuer à la réforme du cadre juridique de la Cour des comptes du Cabo Verde.
- **Renforcement ciblé des capacités** des parlementaires, du personnel parlementaire et des commissions législatives, et en particulier des commissions chargées des questions financières. Cette mesure permet de renforcer le contrôle parlementaire du cycle budgétaire au Cabo Verde et au Mozambique, en utilisant les principaux documents relatifs au budget (la proposition de budget émanant de l'exécutif, le budget adopté, les rapports sur les dépenses durant l'exercice, l'évaluation à mi-parcours et le rapport des vérificateurs). Les parlements gagnent par là en assurance et deviennent plus exigeants dans leurs relations avec les ISC. Les rapports des ISC sont examinés de manière plus approfondie et les ISC sont sollicités plus fréquemment durant l'exercice pour réaliser des audits.
- **Formation spécialisée au contrôle des finances publiques dans une perspective de genre.** Il s'agit de permettre au Parlement d'engager avec l'exécutif, durant la phase d'élaboration du budget, une discussion fondée sur le programme et les résultats afin d'identifier des marqueurs de genre alignés sur les cibles et les indicateurs de l'ODD 5, qui peuvent ensuite être intégrés au SGFP. Les forums de femmes parlementaires jouent un rôle plus actif au sein des parlements et auprès des ISC pour plaider en faveur d'audits de performance ciblant les dépenses publiques liées à la dimension de genre. Cette pratique a démarré au Cabo Verde en 2016 et elle est en cours d'adoption dans tous les autres pays PALOP ainsi qu'au Timor-Leste.

Il s'agit là de trois exemples de la manière dont les parlements peuvent entrer en relation avec les ISC afin de renforcer le suivi et le contrôle des dépenses publiques et d'accélérer la réalisation des ODD 5 et 16.

Source : Pro PALOP-TL SAI (2017)

Les institutions nationales des droits de l'homme

La protection et la promotion des droits de l'homme exigent les efforts et la coopération de divers acteurs, dont les parlements et les institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme (INDH). La coopération entre ces institutions est essentielle puisque les parlements définissent le cadre légal dans le respect des normes internationales et nationales, tandis que les INDH surveillent

1 Le projet Pro PALOP-TL SAI est un projet du PNUD, entièrement financé par l'Union européenne www.propaloptl-sai.org

2 Voir : www.propaloptl-sai.org/index.php/pt/2015-02-19-12-51-50/noticias/477-as-financas-publicas-nos-palop-e-em-timor-leste

de manière indépendante la mise en œuvre de cette législation à l'échelle nationale.

Les activités des INDH sont guidées par les Principes de Paris, un ensemble de normes internationales adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993. Les pays sont évalués en fonction du degré de respect des Principes de Paris par leurs INDH : la note « A » signifiant un respect intégral. Les Principes de Belgrade, adoptés en 2012, s'appuient sur les Principes de Paris en évaluant, en particulier, la relation entre les INDH et les parlements (voir l'encadré 38).

Encadré 38 Les rapports soumis par les INDH au Parlement

Extrait des Principes de Belgrade

14) Les INDH devraient présenter leurs rapports directement aux Parlements.

15) Les INDH devraient soumettre au Parlement un rapport annuel d'activités ainsi qu'un résumé exécutif de ce rapport, et un rapport sur la situation des droits de l'homme dans le pays et sur toute question relative aux droits de l'homme.

16) Les Parlements devraient recevoir, examiner et interagir avec les rapports des INDH et s'assurer qu'ils en débattent les priorités et les rapports thématiques les plus pertinents.

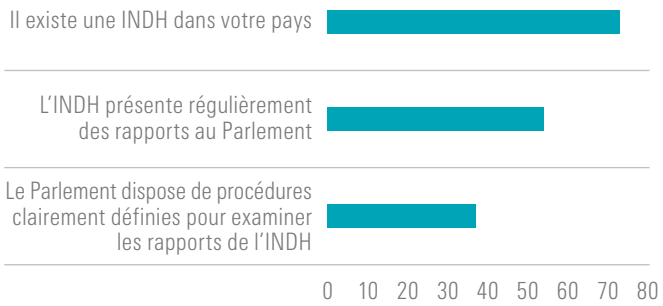
17) Les Parlements devraient développer un cadre de principe pour débattre les activités des INDH tout en respectant leur indépendance.

18) Les Parlements devraient entretenir des débats publics sur les recommandations des INDH.

19) Les Parlements devraient demander aux autorités publiques concernées des informations sur la prise en compte des recommandations des INDH.

Source : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2012). Principes de Belgrade, section I D)

Figure 28. Les relations entre le Parlement et l'Institution nationale des droits de l'homme



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 33 (base pour la question : 103 chambres parlementaires)

Comme le montre la figure 28, le tableau général de la collaboration des parlements avec les INDH ressemble quelque peu à celui de la collaboration entre les parlements et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, mais avec un nombre généralement moins élevé de rapports présentés et de parlements dotés de procédures d'examen de ces rapports. Le Sénat du Swaziland note ainsi dans sa réponse que :

> « L'institution nationale des droits de l'homme est établie dans la Constitution, mais la loi d'habilitation — qui prévoira probablement la présentation de rapports au Parlement — est toujours en cours d'élaboration. »

Une étude réalisée en 2016 portant sur 72 pays dont l'INDH, et accréditée dans la catégorie « A » selon les Principes de Paris[3], a montré que l'INDH soumet un rapport annuel au Parlement dans plus de 90 pour cent des pays étudiés, ainsi que des rapports spéciaux dans 79 pour cent des pays. Dans la moitié des parlements, l'INDH organise une présentation annuelle de son rapport, souvent suivie par un débat parlementaire. Pourtant, 50 à 60 pour cent des parlements signalent qu'ils ne donnent pas suite au rapport.

Encadré 39 La coopération entre les INDH et le Parlement en République de Corée et au Costa Rica

République de Corée

La relation de travail entre la Commission nationale des droits de l'homme de Corée et le Parlement du pays respecte pleinement les Principes de Belgrade, en particulier en ce qui concerne la remise de rapports et les formes de coopération. La Commission présente des rapports annuels et des rapports spéciaux à la Commission permanente de l'Assemblée nationale. Ses rapports contiennent des informations détaillées sur la situation nationale en matière de droits de l'homme, sur les enquêtes concernant des violations, ainsi que des recommandations à l'Assemblée nationale et des plans stratégiques pour l'année suivante.

Les membres de la Commission permanente étudient les rapports et se réunissent régulièrement avec des représentants de la Commission nationale des droits de l'homme pour débattre des points saillants évoqués dans les rapports et pour envisager les suites à donner. Comme la Commission permanente comprend des parlementaires de divers partis politiques, le point de vue des membres sur les recommandations de la Commission nationale des droits de l'homme peut varier. Certains membres mettent en doute le caractère pratique de certaines recommandations. Toutefois, le cadre formel dans lequel se déroulent ces échanges entre les deux organismes favorise une discussion active et leur permet de coopérer pour identifier des solutions pragmatiques.

Costa Rica

Le Costa Rica respecte la plupart des dispositions des Principes de Belgrade. L'INDH nationale, *la Defensoría de los Habitantes*, a l'obligation légale de soumettre et de présenter oralement un rapport annuel à l'Assemblée législative. Bien que la loi ne l'exige pas, les parlementaires ouvrent un débat avec *la Defensoría* après la présentation du rapport afin de préciser les recommandations et toute question d'ordre administratif

3 UIP, GANHRI et GIIDS (2016)

qu'il peut soulever. Les parlementaires consultés aux fins de cette étude conviennent que les rapports reflètent fidèlement la réalité de la situation sur le terrain et qu'ils stimulent des mesures immédiates permettant d'améliorer la situation en matière de droits de l'homme dans le pays.

La coopération entre *la Defensoría* et l'Assemblée est étroite, en particulier pendant la phase de rédaction des textes législatifs pertinents. La Commission permanente spéciale des droits de l'homme est en contact direct et constant avec *la Defensoría* et sollicite régulièrement son avis sur un large éventail de sujets. Si ces liens sont très solides dans la pratique, ils sont cependant quelque peu fragilisés par l'absence d'un cadre législatif, mais des plans sont en cours pour légaliser formellement cette relation.

Source : UIP, Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) et Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) (2016)

Les médiateurs

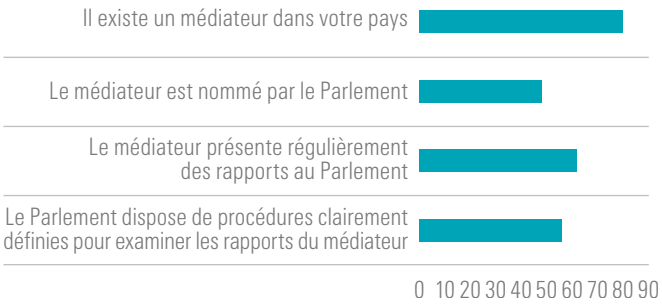
L'institution du médiateur est un mécanisme très répandu et qui est, en général, étroitement associé au Parlement. Bien que des services similaires aient sans doute existé de tout temps, les premiers services parlementaires de médiateur à l'époque moderne ont été créés en Suède au début du XIXe siècle. Le Parlement suédois décrit aujourd'hui dans les termes suivants le rôle du médiateur :

> « Passer en revue l'application des textes législatifs et autres règlements dans le secteur public au nom du Parlement et indépendamment du pouvoir exécutif, afin de garantir que les autorités publiques et leur personnel respectent les lois et les autres textes qui régissent leur action. »

La formulation précise du mandat peut varier d'un pays à l'autre, mais le rôle du médiateur consiste en règle générale à enquêter sur des plaintes concernant des décisions administratives ou des recommandations émanant de ministères ou d'autres organes du pouvoir exécutif. Les médiateurs accomplissent à ce titre un travail essentiel de contrôle de l'action gouvernementale en contribuant à garantir que le gouvernement agit dans le respect de la loi. Les médiateurs offrent aux citoyens un point de contact facile à identifier pour faire valoir leurs griefs. Le service du médiateur, avec son droit de regard sur l'ensemble de l'action gouvernementale, peut fournir au Parlement des recommandations détaillées à des fins de contrôle parlementaire ou de nouvelles mesures législatives. La démarche du médiateur, qui est saisi de cas individuels, et l'optique du Parlement, qui procède à l'examen des politiques, sont de toute évidence complémentaires. En se fondant sur des cas spécifiques, le médiateur peut porter à l'attention du Parlement des questions qui exigent une réponse d'ordre politique.

Plus de la moitié des médiateurs existants sont nommés par le Parlement. Le service du médiateur dépend hiérarchiquement du Parlement dans un nombre de pays encore plus élevé, même lorsqu'il n'est pas nommé par l'Assemblée législative. Toutefois, le médiateur ne dépend pas toujours du Parlement : ainsi, le Parlement de Madagascar indique : « Il existe un Médiateur de la République, mais aucun texte n'établit de relation entre cette fonction et le Parlement. »

Figure 29. Les relations entre le Parlement et le médiateur



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 33 (base pour la question : 103 chambres parlementaires)

Les échanges avec le Parlement se déroulent en général sur la base d'un rapport annuel. En Autriche, les possibilités d'échanges entre le Parlement et les services du médiateur se présentent de la manière suivante :

> « Le bureau du médiateur soumet un rapport annuel aux Conseils national et fédéral, et ses trois membres ont le droit d'assister aux débats concernant les rapports du bureau du médiateur, tant lors des séances des Conseils national et fédéral que dans les réunions de leurs commissions et sous-commissions. »

Au cours des dernières années, la fonction du médiateur s'est développée au-delà du cadre strict de l'administration publique, avec la création de postes de médiateur pour des secteurs précis. Le Parlement de la Nouvelle-Zélande, par exemple, a créé en 1986 un poste de commissaire parlementaire pour l'environnement[4] dont le mandat est défini ainsi :

> « Le Commissaire dispose d'un large mandat lui permettant d'enquêter sur les actes des autorités publiques dès l'instant où ils peuvent avoir des effets sur l'environnement, et de contrôler les procédures que les autorités publiques ont elles-mêmes mises en place pour réduire tout effet néfaste que leurs activités pourraient avoir sur l'environnement. »

L'Autriche, la Lituanie, la Norvège et la Croatie ont créé des services de médiateur pour atteindre les objectifs fixés en matière d'égalité et de non-discrimination. En Croatie, la Commission de l'égalité hommes-femmes, qui promeut et encourage l'application des principes de l'égalité entre les sexes dans la législation, peut tirer parti des activités du médiateur pour l'égalité des sexes qui :

> « agit en toute indépendance, contrôle l'application de la loi relative à l'égalité hommes-femmes et des autres dispositions législatives sur l'égalité et présente un rapport au Parlement croate au minimum une fois par an. »

4 New Zealand Parliamentary Commissioner for the Environment www.pce.parliament.nz

Dans son rapport annuel de 2017 sur l'état de la démocratie, V-Dem relève que le rôle des institutions de contrôle externes revêt une importance croissante. Selon le rapport, il est de plus en plus probable dans un certain nombre de pays que :

> « Si le pouvoir exécutif prend une mesure contraire à la Constitution, le Parlement ou d'autres organismes de contrôle — médiateur ou procureur général, par exemple — lanceront une enquête et rendront une décision défavorable à l'exécutif. Dans ces deux [scénarios], des avancées notables ont été réalisées dans plus de 15 pays, tandis que le nombre de pays qui enregistrent un recul est inférieur à 10[5]. »

Le renforcement des relations avec les institutions de contrôle externes

Tout comme pour les outils de contrôle parlementaires, la simple existence d'institutions de contrôle externes ne garantit pas à elle seule un contrôle efficace. Qui plus est, il ne faut pas tenir pour acquis que le Parlement aura nécessairement une relation de travail étroite avec ces institutions. Les parlements et les parlementaires doivent œuvrer activement pour entrer en contact avec elles, pour collaborer et pour bénéficier de leurs compétences.

Trois facteurs doivent être réunis pour instaurer une relation fructueuse et complémentaire :

- Premièrement, le Parlement devrait — si nécessaire par un mandat législatif — créer ces institutions de contrôle externes (si elles n'existent pas encore) et examiner régulièrement les rapports qu'elles rédigent.
- Deuxièmement, le Parlement doit veiller à ce que ces institutions aient les capacités requises (en termes d'autonomie et de moyens humains et financiers) pour s'acquitter de leur mandat. La responsabilité de l'efficacité du travail des institutions de contrôle externes repose souvent sur le Parlement.
- Troisièmement, le Parlement et les institutions de contrôle peuvent créer une culture de confiance mutuelle en agissant de concert. Ainsi, le Parlement aura toute confiance dans les conclusions des organismes externes, tandis que ces derniers ne douteront pas de la volonté du Parlement de prendre au sérieux leurs recommandations.

En résumé : les institutions de contrôle externes

Les parlements devraient recevoir à titre officiel et étudier systématiquement les rapports des institutions de contrôle externes, car celles-ci présentent en règle générale des informations et des analyses impartiales concernant un éventail de préoccupations politiques qui peuvent être utiles pour mettre en question la politique du gouvernement et pour demander des changements en cas de besoin. De même que les institutions de contrôle externes doivent disposer de ressources pour présenter des rapports en temps opportun, les parlements doivent aussi être dotés de moyens pour interpréter leurs conclusions.

5 V-Dem (2017), p. 26

5.3 Développer les relations avec les autres parties prenantes

Le gouvernement

Les ministères du gouvernement, qui détiennent les connaissances spéciales que seule la mise en œuvre des politiques permet d'obtenir, sont une source essentielle d'information, de connaissances spécialisées et d'assistance pour le contrôle parlementaire. En outre, les responsables gouvernementaux qui souhaitent s'acquitter de leur tâche au mieux peuvent considérer qu'aider les parlementaires est une manière d'améliorer leur propre activité. Les responsables gouvernementaux peuvent être des alliés de premier plan ; ils peuvent même, dans des cas exceptionnels, servir de « donneurs d'alerte » ou d'informateurs lorsque la bureaucratie se montre particulièrement peu disposée à coopérer.

En règle générale, toutefois, le point de vue des responsables gouvernementaux diffère, sur des points importants, de celui des parlementaires. La relation de contrôle entre le Parlement et le gouvernement suscite à la fois des incitations à la coopération et des sources potentielles de conflit. D'une part, la coopération peut être mutuellement avantageuse car les législateurs peuvent utiliser les connaissances et les compétences spécialisées des fonctionnaires, et les administrations publiques ont tout intérêt à gagner et à conserver l'appui du corps législatif. En revanche, le contrôle parlementaire est souvent axé sur la recherche de défauts ou de lacunes dans le fonctionnement de l'administration publique.

« Toucher un mot » au Ministre

Un certain nombre de parlementaires mentionnent la pratique des contacts personnels avec les ministres afin d'obtenir des informations et d'exercer une influence politique. Il peut s'agir d'un bref échange dans les couloirs du Parlement, ou à l'occasion d'un vote, sans nécessairement qu'il y ait un rendez-vous officiel entre le parlementaire et le ministre.

> « En tant que parlementaire, nouer une relation solide avec un ministre et avec des membres du cabinet revêt une importance considérable pour pouvoir peser sur les décisions et pour pouvoir poser les questions qui fâchent, celles qui exigent vraiment une réponse. C'est pourquoi, même si des procédures existent, il reste essentiel d'entretenir ces relations, et il est aussi capital pour le cabinet et l'exécutif d'offrir des occasions aux membres du Parlement qui n'ont pas nécessairement ces relations privilégiées. »
>
> *Louise Markus, membre de la Chambre des représentants, Australie*

Outre la recherche d'informations sur telle ou telle question, les parlementaires soulignent aussi la nécessité de développer leurs relations avec les ministres pour pouvoir appeler leur attention — et trouver des solutions — sur des questions urgentes.

« En tant que membre de la Commission sur les ressources naturelles, les biens publics et l'environnement, j'ai alerté le ministre de l'Environnement au sujet de la pollution de l'eau causée par les rejets des exploitations de bétail dans ma circonscription. La Commission s'est penchée sur les mesures prises par le ministre et son délégué sur place pour régler le problème. Je me suis ensuite rendue sur place avec le ministre pour qu'il se rende compte par lui-même de la situation. C'est grâce à ce processus que les mesures de contrôle des fermes ont été renforcées et que des sanctions ont été introduites en cas de violation des normes en vigueur sur la protection de l'environnement. »

Denise Pascal Allende, membre de la Chambre des députés, Chili

Ces contacts directs présentent de nombreux avantages potentiels : ils permettent de porter directement la question à l'attention du ministre (et peuvent ainsi avoir pour effet que cette question deviendra ensuite prioritaire), et ils peuvent aussi donner au ministre un signal d'alerte indiquant un problème potentiel en aval.

Les aspects négatifs de ces contacts sont tout aussi évidents. En premier lieu, la question de l'accès aux membres du gouvernement qui sera beaucoup plus facile pour les parlementaires appartenant au parti qui dirige le pays que pour les membres de l'opposition. En deuxième lieu, le rôle de contrôle qui incombe aux parlementaires : s'ils utilisent des canaux officieux pour informer et influencer les ministres, les membres du parti au gouvernement seront moins enclins à recourir aux procédures formelles de contrôle qui sont publiques et qui servent à donner des informations aux citoyens. Enfin, tout processus de contrôle qui manque de transparence présente un risque de corruption.

« Les parlementaires préfèrent parfois régler les problèmes ou obtenir des réponses sans passer par les canaux officiels. Ils prennent leur téléphone et appellent directement le ministre. Ce type de communication sans protocole entre parlementaires et membres du gouvernement est parfois perçu comme plus efficace que de prier des ministres d'assister à des séances de commission et de poser des questions en public. Le problème vient d'une conception erronée du travail en équipe. Les parlementaires membres du parti au pouvoir ont souvent le sentiment qu'il n'est pas correct pour eux de questionner en public une personne de leur propre équipe. Les membres de l'opposition sont plus actifs. Je suis fermement convaincu que les membres de la majorité doivent se montrer plus actifs eux aussi, et que leurs échanges privés avec les ministres ne conduiront pas à un contrôle parlementaire efficace et ne seront pas productifs. »

David Usupashvili, Président du Parlement, Géorgie

On peut comprendre que les parlementaires appartenant à la majorité de gouvernement préfèrent évoquer leurs préoccupations (ou celles de leurs électeurs) de manière discrète : ils souhaitent éviter de placer le gouvernement dans une situation potentiellement gênante. Dans le même esprit, une autre méthode consiste à recourir à la correspondance pour inciter les ministres à agir. Les parlementaires d'opposition posent plus volontiers des questions qui peuvent être embarrassantes pour le gouvernement lorsqu'elles sont soulevées publiquement, tandis que les parlementaires du parti de gouvernement préféreront sans doute aborder une question en privé, par lettre, plutôt que de l'évoquer en public sous forme de question ou dans un débat. Si cette attitude est compréhensible, elle soulève, une fois de plus, la question du partage de la responsabilité du contrôle entre parlementaires.

La société civile

Les parlementaires se doivent de communiquer régulièrement avec leurs électeurs, d'une part pour leur expliquer les activités qui se déroulent au Parlement, et d'autre part afin de connaître leur avis sur ce qui fonctionne bien et ce qui laisse à désirer. Ces contacts peuvent se dérouler directement par exemple dans des permanences dans les circonscriptions, ou indirectement par des réunions avec des organisations de la société civile. Les réactions recueillies par les parlementaires auprès des citoyens sont essentielles pour leur travail de contrôle au Parlement. En montrant qu'ils sont réceptifs aux préoccupations de la population, les parlementaires renforcent les liens avec leur électorat et acquièrent des connaissances qu'ils peuvent utiliser au Parlement, par exemple en posant une question parlementaire.

« D'abord, chaque député et chaque sénateur, il a absolument deux jours par mois de descente sur le terrain. Où tu vas (…) n'importe où au Rwanda, pour voir des problématiques qu'il y a (...), et c'est toujours par rapport au programme du gouvernement. C'est par rapport au projet, c'est par rapport aux doléances de la population. Donc quand nous revenons, nous faisons un rapport au bureau du Parlement. Et les rapports sont compilés et sont présentés. Et c'est dans ces rapports, maintenant, que nous choisissons des thèmes pour aller faire des contrôles. »

Jeanne d'Arc Gakuba, Vice-Présidente du Sénat, Rwanda

Les organisations de la société civile

L'existence d'une société civile agissante est un élément essentiel de la démocratie[6]. Les citoyens se rassemblent en fonction d'intérêts communs au sein d'organisations de la société civile. Les parlements jouent un rôle crucial pour mettre en place le cadre législatif qui permet à ces associations de s'épanouir. Il incombe aux parlements de rechercher et de maintenir le dialogue avec un large éventail d'organisations de la société civile, dans le cadre du processus parlementaire, en sollicitant leurs contributions durant des auditions et en soutenant leur capacité de contribuer au débat.

L'un des aspects importants de la relation entre ces organisations et les parlements (et les parlementaires) est que tous deux prétendent représenter la population et militer pour la transparence. De ce fait, les relations entre les organisations de la société civile et le Parlement peuvent parfois être

6 UIP (1997), paragraphe 18

Conseils aux parlementaires : encourager la participation citoyenne

Pourquoi devrais-je participer ?

La fonction de représentation des parlementaires est intrinsèquement liée à la fonction de contrôle. Les contacts avec les électeurs et avec d'autres membres du public vous permettent de comprendre mieux que quiconque l'existence des simples citoyens et les répercussions des politiques du gouvernement. C'est tout aussi important pour les parlementaires qui soutiennent le gouvernement — qui ont intérêt à faire en sorte que les politiques publiques soient efficaces — que pour les parlementaires d'opposition qui peuvent souhaiter mettre au jour des manquements du gouvernement.

De quoi ai-je besoin ?

- d'informations sur les préoccupations des électeurs, afin d'identifier les empêchements qui se répètent fréquemment et qui peuvent être le signe d'un problème systémique ;
- d'un plan pour consulter les électeurs ainsi que les groupes et les organisations les plus importants (des réunions peuvent être organisées régulièrement, ou de manière ponctuelle, en réponse à des politiques spécifiques ou à des propositions de loi du gouvernement) ;
- de recherches sur les politiques et les lois en vigueur, y compris des informations émanant d'organisations de la société civile et concernant des cas dans lesquels d'autres parlementaires ont soulevé des questions similaires.

Comment être efficace ?

Pour réagir

- Utilisez vos contacts avec la population pour identifier les questions à évoquer au Parlement.
- Soyez à l'écoute des groupes et des organisations qui expriment les préoccupations d'un grand nombre de personnes.

Pour prendre l'initiative

- Organisez des réunions afin d'évaluer l'impact exercé par les politiques gouvernementales, par exemple avec des groupes de professionnels dans des secteurs tels que la santé ou l'éducation, ou avec des groupes démographiques tels que les personnes âgées ou les enfants et adolescents.
- Visitez des services dans votre circonscription avec des questions préparées au préalable.
- Rassemblez les habitants d'une même localité — par exemple d'une zone isolée, avec un accès limité aux services publics — pour comprendre leurs préoccupations.

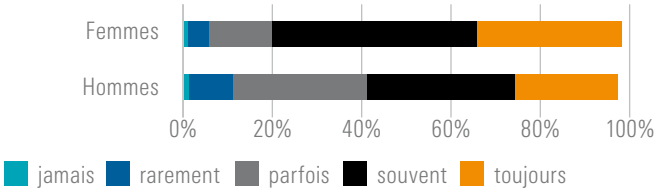
Au Parlement

- Utilisez des outils de contrôle appropriés, par exemple posez des questions parlementaires, prenez la parole dans des débats sur le thème qui vous occupe, ou proposez la tenue d'un débat.
- Transmettez les préoccupations que vous avez recueillies à une commission compétente et incitez-la à mener une enquête.
- Cherchez à amender la législation ou, si possible, à proposer de nouveaux textes de loi.
- Armez-vous de persévérance : il faut parfois beaucoup de temps pour obtenir l'attention du gouvernement. Saisissez chaque occasion qui s'offre pour évoquer les problèmes qui vous occupent.
- Cherchez des alliés : trouvez d'autres parlementaires qui partagent vos préoccupations ou tentez de persuader directement un ministre.

difficiles. Il n'y a là rien d'anormal : ils ont des mandats et des priorités complémentaires, mais agissent sur le même terrain.

L'enquête de l'UIP et du PNUD auprès des parlementaires leur demandait d'indiquer dans quelle mesure ils sollicitaient l'opinion des organisations de la société civile. Un peu moins de 30 pour cent ont répondu qu'ils le faisaient « toujours », 39 pour cent ont répondu « souvent » et 24 pour cent ont répondu« parfois ». Il est intéressant de relever que les réponses des femmes diffèrent quelque peu de celles des hommes. Alors que l'affiliation politique (gouvernement/opposition) n'influe guère sur la réponse, les femmes parlementaires sont plus enclines que les hommes à consulter *systématiquement* les organisations de la société civile (voir la figure 30). Ce fait semble suggérer l'existence d'un lien entre les questions spécifiques défendues par les organisations de la société civile et celles qui sont soutenues par les femmes parlementaires, à moins que, tout simplement, les femmes parlementaires soient plus susceptibles que leurs homologues masculins de chercher à connaître l'avis des personnes concernées par les politiques qu'elles examinent, quelles que soient celles-ci.

Figure 30. Consultez-vous les organisations de la société civile ?
Par sexe



Source : UIP/PNUD (2016). Questionnaire à l'intention des parlements, question 1 (base pour la question : 212 parlementaires de sexe masculin, 132 parlementaires de sexe féminin)

Pour les organisations de la société civile, la stratégie consistant à cibler des parlementaires individuellement dans leur action de sensibilisation peut être potentiellement très fructueuse, car les parlementaires sont parfois très désireux d'utiliser l'information reçue dans leur contribution au processus officiel de contrôle parlementaire.

> « Chacun de nous tisse donc dans les ministères, dans les ONG, son propre réseau de contacts grâce auquel il reçoit des informations en permanence. C'est le seul moyen d'obtenir des informations, car si on passe par la voie officielle on obtient des réponses évasives, que ce soit de la part d'un responsable, du ministre en personne, ou du président. »
>
> *Robert Alfred Lees, membre de l'Assemblée nationale, Afrique du Sud*

Le secteur privé

Au nombre des facteurs qui peuvent inciter les groupes du secteur privé à nouer des relations avec le gouvernement figurent les intérêts économiques et professionnels, mais aussi les perspectives idéologiques. Les gouvernements prennent des décisions qui créent et qui réglementent les droits politiques et personnels. Le pouvoir de l'État peut aussi aider les individus à gagner de l'argent en réglementant la concurrence et en influant sur le prix des biens par la taxation, la protection et d'autres moyens.

Il existe, dans la plupart des pays, des groupes économiques de pression qui représentent des activités et des secteurs économiques spécifiques. Leurs ressources comprennent non seulement des moyens financiers, mais aussi des compétences et des informations sur ce qui se passe dans leur secteur et sur les conséquences, pour eux, des mesures prises par le gouvernement. Ces ressources peuvent certes être employées à des fins intéressées, mais elles peuvent néanmoins avoir une certaine valeur pour des parlementaires désireux de comprendre la situation réelle dans un domaine précis. En tout état de cause, les parlementaires souhaiteront connaître les répercussions que pourraient avoir les mesures potentielles du gouvernement sur tel ou tel groupe du secteur privé.

Bien comprendre ces intérêts et ces perspectives divers permet aux législateurs d'approfondir leurs connaissances et d'acquérir une vision équilibrée ; avec l'appui d'un personnel compétent, les parlementaires devraient être à même de distinguer dans les informations qu'ils reçoivent le bon grain de l'ivraie. Ce débat d'idées fournit aux parlementaires les informations spécialisées dont ils ont besoin pour trancher entre des positions concurrentes.

Les problèmes surgissent lorsqu'il y a déséquilibre entre les divers arguments en présence et lorsque seuls certains intérêts ont voix au chapitre. Il est de la responsabilité du Parlement de demeurer également accessible à toutes les parties intéressées et de veiller à ce que les interactions soient transparentes et conformes aux principes éthiques. En encourageant des groupes du secteur privé à contribuer aux processus officiels de contrôle — tels que les enquêtes des commissions —, le Parlement peut aider à déplacer les activités de contrôle du secteur privé dans la sphère publique.

Les médias

Il ne saurait y avoir de démocratie sans liberté d'opinion et d'expression. Des médias ouverts et libres sont une composante essentielle d'une société démocratique et un partenaire important du Parlement dans l'accomplissement de sa fonction de contrôle. La relation entre le Parlement, les médias et le contrôle du gouvernement est complexe, dynamique et potentiellement complémentaire.

C'est à travers les médias que le grand public reçoit une grande partie de ses informations sur la conduite des affaires publiques, y compris sur le contrôle parlementaire du pouvoir exécutif. Des médias libres de toute restriction en matière de contenu et dotés de personnel compétent sont un canal essentiel pour permettre à la population d'être informée des activités de contrôle parlementaire. D'autre part — c'est un point relevé par de nombreux participants aux groupes de discussion dans toutes les régions du monde —, la couverture médiatique stimule aussi l'attention des autres législateurs.

Le journalisme d'enquête est un facteur important pour l'obligation de rendre compte. Il peut fournir des informations utiles au contrôle parlementaire : ainsi, la publication et l'analyse des « Panama Papers », en 2015, a été essentiellement le fait des médias ; elle a ensuite conduit à de nombreuses initiatives de contrôle parlementaire dans divers pays.

Dans le même temps, les médias radiodiffusés en particulier peuvent avoir une large audience, mais manquer parfois de profondeur et de persévérance dans leur couverture des dossiers lorsque l'attention du public se porte sur d'autres sujets. Les médias se focaliseront plus volontiers sur les activités de contrôle suscitées par des faits scandaleux que sur des examens techniques de l'action gouvernementale. La presse écrite en revanche — et en particulier les organes de presse les plus prestigieux — offre davantage de possibilités pour des analyses approfondies, équilibrées et détaillées s'étalant sur une plus longue période.

Les journalistes prennent fréquemment contact avec les parlementaires pour obtenir des informations qui ne sont pas dans le domaine public. Quant aux parlementaires, ils expriment souvent leur désappointement de voir les médias décrire leur action de manière fallacieuse, alors même qu'ils recherchent la visibilité que les médias peuvent leur offrir.

Nous avons déjà signalé l'importance, pour le Parlement, de faire connaître son travail de contrôle du gouvernement à travers les médias, afin de mobiliser un public plus large, et le rôle que peut jouer le pouvoir de dénonciation pour encourager le gouvernement à répondre aux préoccupations soulevées dans le cadre du contrôle.

> « Nous devons utiliser tous les outils à notre disposition, et ensuite il ne reste plus qu'à descendre dans l'arène extérieure et à faire appel à la presse, aux médias (...) il faut disposer d'une presse et de médias bien informés et responsables pour obtenir les meilleurs résultats possibles. »
>
> *Baronne Gloria Hooper, membre de la Chambre des Lords, Royaume-Uni*

Renforcer la compréhension mutuelle entre le Parlement et les médias présente des avantages et entraîne des coûts. Une meilleure connaissance des procédures et des pratiques législatives peut améliorer la qualité des informations publiées. Une couverture plus approfondie peut encourager un responsable politique à formuler des commentaires plus circonstanciés plutôt que de chercher simplement à faire les grands titres. Ceci étant, le Parlement et les médias ont des rôles et des intérêts distincts et leurs contributions au bon fonctionnement de la démocratie sont de nature différente.

Les réseaux sociaux

Partout dans le monde les réseaux sociaux enrichissent l'information à disposition, pour les élites comme pour les simples citoyens, en tenant informés des publics toujours plus nombreux et en permettant à un nombre croissant de participants de devenir, à leur tour, des sources d'information. Les réseaux sociaux sont particulièrement importants pour les jeunes qui innovent et créent des formes nouvelles d'interaction politique. L'utilisation balbutiante de ces technologies a déjà modifié, ou pourrait modifier à l'avenir, le cadre dans lequel se déroule le contrôle parlementaire.

> « Le contrôle ne peut que gagner en efficacité avec la participation de la population. Le moment est venu pour l'institution du Parlement d'utiliser davantage les réseaux sociaux. »
>
> *Michael Carrington, Président de l'Assemblée, Barbade*

Les parlements utilisent activement les réseaux sociaux pour communiquer avec les citoyens[7]. Des expériences sont en cours dans un certain nombre de pays pour utiliser les réseaux sociaux afin de rassembler des informations à des fins de contrôle parlementaire. En 2012 déjà, la Commission de l'éducation de la Chambre des communes au Royaume-Uni avait invité la population à proposer des questions destinées à un ministre par Twitter ; une sélection d'entre elles furent ensuite posées lors d'une audition de commission[8].

Malgré ces avancées, les parlements continuent à indiquer que leurs objectifs premiers, en ce qui concerne la communication en ligne, sont d'expliquer l'action du Parlement et de fournir des informations aux citoyens. Rares sont les parlements qui ont commencé à utiliser les réseaux sociaux pour inviter la population à contribuer au travail de contrôle de l'action de l'exécutif.

Les réseaux sociaux peuvent être un allié précieux dans la bataille du Parlement contre deux ennemis du contrôle parlementaire : l'ignorance et l'indifférence générale. La population recourt aux réseaux sociaux pour alerter les législateurs au sujet de problèmes qui requièrent le contrôle, comme la corruption des institutions ou le mépris des normes de santé et de sécurité. Les réseaux sociaux peuvent aussi être utilisés très efficacement pour mobiliser l'appui de secteurs de la population restés jusqu'ici en sommeil.

Pourtant, l'ampleur croissante des réseaux sociaux provoque aussi certains effets négatifs pour le contrôle parlementaire. Lors du débat sur cette question à l'occasion de la 137e assemblée de l'UIP en avril 2017, un parlementaire belge a relevé que les ministres utilisaient maintenant les réseaux sociaux comme le premier forum de débat politique. Selon lui, les ministres devraient être obligés de faire leurs annonces et de présenter les dossiers au Parlement en premier lieu, à la fois par respect pour l'institution parlementaire et aussi pour qu'ils puissent être interrogés et pour qu'ils aient à rendre des comptes.

Les possibilités offertes par les réseaux sociaux à des fins de contrôle méritent des recherches et des analyses plus approfondies.

En résumé : tisser des relations avec les autres acteurs

Le gouvernement, les groupes issus du secteur privé, la société civile, les médias et les réseaux sociaux font tous partie d'un réseau de contrôle complexe, aux éléments interdépendants. Le Parlement peut, et doit, se positionner au centre du processus national de contrôle de l'action gouvernementale. Chaque élément du réseau est important et devrait être relié au Parlement à travers des systèmes et des processus clairement définis.

- Entretenir des relations officieuses avec des ministres et des responsables du gouvernement peut être utile pour les parlementaires qui souhaitent évoquer des dossiers sans apparaître comme critiques du gouvernement aux yeux de l'opinion. Cependant, ces contacts « en coulisses » peuvent compromettre la transparence et l'obligation de rendre compte. Le critère de base pour les activités officieuses en matière de contrôle parlementaire est qu'elles devraient être entreprises pour renforcer le contrôle officiel et ne jamais entraver les processus formels.
- Les parlementaires ne sauraient représenter efficacement leurs mandants sans communiquer régulièrement avec eux pour savoir quelles sont les conséquences des politiques du gouvernement sur leur vie quotidienne. Les organisations de la société civile peuvent aider à rassembler et canaliser ce type d'informations.

7 UIP (2016 iii))

8 Michael Gove answers #AskGove Twitter questions (Parlement du Royaume-Uni : www.parliament.uk/education-committee-askgove-twitter-questions)

Conseils aux parlementaires : utiliser les réseaux sociaux aux fins du contrôle parlementaire

Pourquoi devrais-je participer ?

Les réseaux sociaux permettent aux parlementaires de toucher un immense public — et en particulier les jeunes — à faible coût. Ils peuvent accroître la visibilité d'un parlementaire dans l'opinion, tout spécialement s'il recourt aux réseaux sociaux pour faire connaître son activité en matière de contrôle. Les réseaux sociaux offrent aussi aux parlementaires un canal efficace pour évoquer et faire largement connaître des questions qui exigent une attention urgente et pour recevoir des informations et des réactions du grand public.

De quoi ai-je besoin ?

- d'une connaissance des règles touchant le bon usage des réseaux sociaux, y compris les éventuels codes de comportement parlementaires ;
- d'une connaissance des diverses plates-formes de réseaux sociaux (Twitter, Facebook, Instagram, WhatsApp, etc.) pour être en mesure de décider lequel ou lesquels vous conviendront le mieux.

Comment être efficace ?

- Explorez votre réseau personnel sur les réseaux sociaux : abonnez-vous aux comptes de votre Parlement, de vos partenaires de contrôle et des organismes publics qui vous intéressent tout particulièrement.
- Rassemblez des contenus intéressants, par exemple :
  - des récits pris sur les sites Web du Parlement ou de partis ;
  - vos propres images ou photographies et les graphiques d'autres organisations (n'oubliez pas de citer les sources) ;
  - des articles intéressants parus dans les médias ;
  - des informations émanant de vos partenaires en matière de contrôle ;
  - des citations intéressantes des manifestations auxquelles vous assistez.
- Ne tenez aucun propos dans vos communications en ligne que vous ne voudriez pas voir cité dans le journal télévisé du soir.
- Soyez brefs : sur les réseaux sociaux, les messages doivent être succincts à l'extrême. Par exemple, la limite de 140 caractères imposée par Twitter ne laisse guère de marge de manœuvre pour faire passer votre message.
- Retweetez, avec vos propres commentaires, les messages postés par les membres de votre réseau de contrôle.
- Utilisez des hashtags (#mot):
  - Utilisez les hashtags existants pour étendre la portée de vos messages (p. ex. #contrôleparlementaire, #parlement, #[votre pays]).
  - Créez de nouveaux hashtags pour des campagnes spécifiques et des questions nouvelles (p. ex. #femmesdanslesconseils).
- Faites figurer dans vos messages le pseudo utilisé sur les réseaux sociaux par vos partenaires en matière de contrôle.
- Créez vos propres tchats en ligne ; vous pourriez vous entretenir avec vos abonnés chaque mois sur un nouveau thème concernant le contrôle en utilisant un hashtag particulier (p. ex. #InterrogezVotreDéputé).
- Assurez-vous que vous, ou votre secrétariat, avez la capacité de répondre aux messages reçus sur les réseaux sociaux.

- Les parlementaires devraient veiller à ce que leurs relations avec des groupes représentant le secteur privé soient toujours transparentes et libres de toute influence indue, même si les informations que ces groupes détiennent peuvent souvent être utiles.
- Les parlementaires ont toujours utilisé les médias pour faire connaître au grand public leur activité de contrôle, mais ils communiquent aujourd'hui de plus en plus directement avec la population par l'entremise des réseaux sociaux.

5.4 Les forums parlementaires et autres méthodes de contrôle officieuses

Les parlementaires peuvent agir en dehors des mécanismes officiels de contrôle (les commissions, les questions, les débats ou l'examen du budget) en recourant à une série de processus qui ne sont généralement pas codifiés dans les

règles internes du Parlement. Ils comprennent les groupes politiques constitués de membres d'un même parti, les forums et groupes d'intérêt interpartis et les pratiques de contrôle parallèles. Ces instruments peuvent servir à de nombreuses fins et le contrôle n'est pas toujours la principale d'entre elles, mais ils contiennent des aspects qui peuvent être considérés comme une forme de contrôle.

Les forums au sein des partis

Les groupes politiques rassemblent les membres d'un même parti qui se réunissent pour prendre des décisions sur les orientations, les programmes, les projets de loi et le personnel dirigeant. Ces réunions se déroulent généralement à huis clos, ce qui permet aux parlementaires de confronter leurs points de vue librement entre eux sans compromettre l'unité du parti. Elles permettent ainsi d'aborder des questions sur le contrôle, ce qui est particulièrement utile pour les membres des partis au pouvoir qui ne souhaitent peut-être pas critiquer publiquement leurs collègues ministres.

Comme les parlementaires appartenant au parti qui dirige l'exécutif sont comptables devant les électeurs de la politique du gouvernement, ils sont particulièrement intéressés par la possibilité d'influencer et de contrôler l'action de l'exécutif. Il ne faut pas oublier d'autre part que les partis représentés au gouvernement dépendent du soutien de leurs parlementaires pour faire adopter leur programme législatif.

> « Nous avons discuté dans le détail avec notre ministre de l'Education d'une question de politique pendant près d'une heure. Nous avons évoqué toutes les modifications nécessaires et nous avons demandé tous les documents, tous les chiffres, toutes les informations. Elle est venue accompagnée de quelques spécialistes pour nous fournir tous les renseignements car elle savait qu'il s'agissait d'un sujet très sensible. Nous sommes vraiment entrés dans le détail et avons même suggéré quelques changements. Mais ce type de rencontre se déroule plutôt à l'intérieur des partis politiques, pas en public et pas en commission. »
>
> *Vytautas Gapsys, membre du Parlement, Lituanie*

À certains égards, ce processus de mise en question et de réaction débouchant sur d'éventuels ajustements ressemble au processus officiel de contrôle qui se déroule au sein des commissions parlementaires. Lorsque la démocratie interne au sein des partis est satisfaisante, les réunions de groupes offrent un espace aux parlementaires pour soulever des questions, obtenir des réponses et proposer des ajustements aux orientations politiques.

Un argument inverse affirme que puisque les parlementaires peuvent aborder les problèmes au sein de leur groupe, ils sont moins incités à contribuer à l'activité de contrôle parlementaire dans le cadre des procédures formelles (et publiques). Toutefois, si un parlementaire souhaite aboutir à un résultat positif pour le citoyen et pour son parti, il s'efforcera d'adopter la démarche la plus appropriée quelle que soit la situation. Les parlementaires continueront à participer aux processus officiels lorsqu'ils ressentiront le besoin d'être perçus comme incitant le gouvernement à rendre compte de son action.

Les forums multipartites et les groupes d'intérêt

Les forums multipartites et les groupes d'intérêt sont des instruments importants de collaboration interpartis ; à ce titre, ils renforcent le contrôle parlementaire. Ces groupes sont inspirés par le désir, parmi les parlementaires, de se rassembler derrière un objectif ou un programme commun. Leurs activités sont souvent très diverses et peuvent comprendre la sensibilisation, la préparation de propositions de loi et le contrôle des effets des politiques du gouvernement.

Il faut bien distinguer les groupes multipartites des commissions parlementaires. Leur structure est habituellement plus souple ; ils ne disposent pas, en règle générale, des prérogatives officielles des commissions comme la possibilité de demander la préparation de documents ou de convoquer des témoins. Leurs membres participent la plupart du temps à titre volontaire plutôt que d'être nommés. Néanmoins, ces groupes peuvent apporter une contribution au travail de contrôle.

Selon le groupe de discussion mis sur pied en Serbie aux fins du présent rapport :

> « Les forums interpartis ont donné de bien meilleurs résultats que les méthodes officielles de contrôle et ils ont fourni des occasions importantes pour élargir le contrôle de l'exécutif. Le Réseau des femmes parlementaires, le Forum des Verts, l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) et le Forum de l'énergie sont quelques exemples parmi d'autres de groupements organisés sur des domaines et des sujets spécifiques, qui permettent d'aborder les dossiers sous un angle différent. »

Les facteurs de réussite des forums interpartis comprennent la communauté de vues et des objectifs bien définis, une dynamique politique constructive et des dirigeants forts. Le succès d'un tel groupe dépend aussi du degré de soutien des dirigeants du Parlement à son action et à ses méthodes de travail. Un forum multipartite qui cherche à encourager le consensus par-delà les divisions politiques a davantage de chances d'être appuyé par les dirigeants parlementaires et de voir son activité acceptée, ce qui accroît ses possibilités d'accomplir un travail de contrôle efficace.

Au Royaume-Uni, le système de groupes parlementaires regroupant tous les partis (All-Party Parliamentary Group, APPG) est un bon exemple de mécanisme interpartis qui facilite les échanges entre parlementaires de toutes tendances politiques. Il s'agit de groupes officieux qui rassemblent des parlementaires souhaitant débattre d'un sujet particulier d'intérêt commun. Ils offrent la possibilité aux membres du Parlement d'échanger des points de vue avec des organisations et des personnes extérieures qui partagent l'intérêt du groupe pour le sujet.

Au Nigéria, les jeunes parlementaires se sont réunis en 2015 pour former un groupe interpartis : le Forum des jeunes parlementaires. Ce groupe a assumé un rôle de contrôle, y compris en servant de canal de communication pour répercuter, au niveau du Parlement, les préoccupations des jeunes au sein de la population. En octobre 2016,

une directive gouvernementale a restreint les possibilités pour les jeunes diplômés, d'effectuer leur service civil national. Le Forum des jeunes parlementaires a pris en considération les préoccupations exprimées par les organisations d'étudiants et de jeunes et a soulevé la question au Parlement suscitant un débat en séance plénière qui a abouti à une résolution, adoptée à l'unanimité, demandant que la question soit soumise à examen. Le dossier a été transmis à la Commission sur le développement de la jeunesse, et le ministre de la Jeunesse et des Sports ainsi que le Directeur général du service civil national ont été convoqués pour être interrogés. Quelques jours plus tard, le Président du pays est intervenu pour abroger la décision.

Une étude de l'UIP sur l'impact exercé par divers types d'organismes parlementaires sur les décisions en matière de VIH et de sida, publiée en 2012[9], a conclu que les forums interpartis sont généralement les plus efficaces en matière de sensibilisation, de transposition des résultats scientifiques dans la législation, de coopération avec les organisations de la société civile, etc. Toutefois, leur efficacité dépend presque entièrement de la disponibilité d'un personnel d'appui. Les études de cas montrent que le personnel est parfois fourni par le Parlement et parfois par une source extérieure — organisation de la société civile ou groupe professionnel.

L'activité des forums interpartis ne va pas toujours de soi. Certains partis politiques peuvent limiter les possibilités de leurs parlementaires de collaborer avec les membres d'autres partis. À l'instar d'une commission, un forum interpartis doit s'interroger sur sa structure et sur son fonctionnement en termes de direction, de composition, de règlement intérieur, de programme d'activité, de plan de développement stratégique, de personnel d'appui et de financement. Tous ces éléments ne s'assemblent pas toujours de manière optimale, et les exemples sont nombreux de forums de ce type qui sont loin de remplir leur mandat.

Encadré 40 Des pressions multipartites à l'appui de la politique de l'énergie durable au Bangladesh

En 2012, le Parlement du Bangladesh a adopté la loi sur l'Autorité de développement des énergies durables et renouvelables qui institue un organisme appelé à servir de point focal pour la promotion et le développement des énergies durables. Pourtant, près d'une année plus tard, l'Autorité n'avait toujours pas vu le jour. Ce retard a incité une masse critique de parlementaires de divers partis à se rassembler et à prendre une série de mesures positives et concrètes.

Ce groupe interpartis a commencé par organiser au Parlement une réunion d'experts sous le titre « L'application de la loi sur l'Autorité de développement des énergies durables et renouvelables » avec la participation des présidents des commissions compétentes, de fonctionnaires du ministère de l'Energie et des ressources minérales, d'experts des énergies renouvelables et de représentants de l'industrie et des médias. Cette manifestation a permis d'appeler l'attention des législateurs, de la société civile et de partenaires clés sur le retard dans la mise en œuvre de la loi.

Le groupe a ensuite soumis des mémoires au ministre des Finances et au ministre de l'Energie et des Ressources minérales pour exiger que la loi soit appliquée. Un autre mémoire interpartis du même type a été soumis à la Commission parlementaire permanente sur le ministère de l'Energie et des Ressources minérales pour demander son intervention.

Le groupe interpartis a ensuite rencontré le ministre de l'Energie et des Ressources minérales pour donner suite aux mémoires. Le ministre a alors donné des instructions pour que soit préparée une feuille de route en vue de l'application de la loi. Pendant les négociations sur le budget, le groupe a tenu des réunions supplémentaires avec le ministre, mais aussi avec le ministre des Finances, pour réitérer ses demandes d'allocation budgétaire en faveur de la loi et de fonds pour les énergies propres.

Après les interventions des parlementaires, le ministre des Finances a accordé en 2014 les fonds nécessaires pour que l'Autorité de développement des énergies durables et renouvelables soit pleinement opérationnelle. En outre, un nouveau fonds pour les énergies renouvelables a été créé pour soutenir la création de nouvelles capacités en matière d'énergies renouvelables.

Source : PNUD (2016)

Pour d'autres exemples et pour des conseils concernant le contrôle parlementaire dans le domaine des politiques des énergies renouvelables, voir How-To Guide: Renewable Energy for Parliamentarians *(agora-parl.org/resources/library/renewable-energy-parliamentarians-how-guide-0).*

Les forums interpartis de femmes parlementaires

Les forums de femmes parlementaires sont souvent cités comme des modèles de réussite de la collaboration entre partis politiques. De tels forums ont été créés dans au moins 87 parlements de par le monde[10], ce qui tendrait à montrer que les parlementaires — et en particulier les femmes parlementaires — voient en eux un mécanisme utile. Les deux tiers des forums de femmes parlementaires jouissent d'un statut officiel inscrit dans le règlement intérieur de leur parlement, les autres fonctionnant sur une base officieuse. Ces forums ont aussi commencé à coopérer sur le plan international par la création d'associations régionales de femmes parlementaires. Tout comme dans d'autres forums interpartis, le contrôle des politiques gouvernementales constitue une activité parmi d'autres aux côtés de la sensibilisation, du débat et d'autres fonctions.

Les forums de femmes parlementaires qui fonctionnent bien sont en mesure d'observer la législation et les politiques publiques sous l'angle de l'égalité des sexes et d'apporter une perspective de genre sur la législation afin d'influencer positivement les lois, les priorités des politiques publiques et les politiques des partis. Ces forums peuvent aussi favoriser l'encadrement des femmes parlementaires nouvellement élues et offrir des possibilités de réseautage pour les femmes, un aspect important étant donné que les réseaux politiques demeurent, de manière générale, essentiellement masculins.

9 UIP (2012 ii))

10 Base de données de l'UIP sur les forums de femmes parlementaires w3.ipu.org/fr

Conseils aux parlementaires : les forums interpartis de femmes parlementaires

Pourquoi devrais-je participer ?

Les forums interpartis de femmes parlementaires (de même que les forums sur l'égalité des sexes) sont des mécanismes qui apportent une « valeur ajoutée » à la participation des femmes au Parlement. Ils offrent la possibilité aux femmes parlementaires de fixer des objectifs et des stratégies communs, la plupart du temps dans l'optique de faire progresser les questions d'égalité hommes-femmes au sein du Parlement. Ces forums peuvent être très différents ; leurs objectifs et leurs modes de fonctionnement aussi. Certains d'entre eux cherchent simplement à encourager le dialogue entre les partis à travers et au sein de ceux-ci et à offrir à leurs membres formation et soutien. D'autres ont une activité davantage axée sur l'action législative et cherchent à peser sur les programmes politique et législatif par une coopération interpartis. Ils peuvent aussi encourager une perspective de genre dans toutes les activités de contrôle.

De quoi ai-je besoin ?

- d'un intérêt et d'un engagement sincères et d'autres collègues parlementaires intéressées pour constituer un forum ;
- du soutien des dirigeants du Parlement et des partis politiques ;
- d'une évaluation réaliste des perspectives de collaboration interpartis au sein du Parlement ;
- d'un mouvement de femmes vigoureux ou de groupes de femmes de la société civile disposés à travailler en partenariat avec le forum ;
- des enseignements tirés d'éventuelles tentatives antérieures de créer un forum (pourquoi ont-elles fait long feu ? Les problèmes qui ont entraîné l'échec ont-ils été réglés ?).

Comment être efficace ?

- Définissez les objectifs du forum par rang de priorité en réfléchissant à la manière dont l'intégration de la dimension de genre, la participation des femmes à la vie politique et aux instances dirigeantes peuvent être favorisées grâce à la fonction de contrôle et aux autres fonctions fondamentales. Cherchez à dégager un consensus sur les questions de fond et célébrez les avancées.
- Cherchez à dégager un accord entre les membres sur la structure et le mode de fonctionnement du forum :
  - Comment la composition du forum sera-t-elle fixée ? Comment seront désignées ou élues les dirigeantes ? Quel sera le mode de décision (vote ou consensus) ?
  - Le forum fonctionnera-t-il en appliquant le règlement du Parlement ? Va-t-il se doter de son propre règlement ? Quels seront ses pouvoirs (pourra-t-il convoquer des personnes ou demander la rédaction de documents) ?
- Négociez pour obtenir des ressources suffisantes (personnel, salles de réunion, financement d'activités).
- Précisez la relation du Forum avec le Parlement. Quels seront les rapports hiérarchiques du Forum avec le Président du Parlement, avec la plénière ou avec une commission parlementaire traitant de sujets connexes ?
- Maintenez des relations solides avec les organisations de la société civile et les personnes qui militent pour l'égalité.
- Adoptez des plans d'action ou des plans stratégiques dotés de cibles et d'indicateurs afin d'observer et d'évaluer les progrès accomplis. Élaborez un plan de communication pour faire connaître les activités du forum.
- Sollicitez l'appui des organisations régionales de femmes parlementaires.

Ressources utiles

UIP (2013). *Lignes directrices pour forums de femmes parlementaires :* www.ipu.org/pdf/publications/caucus-f.pdf

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) (2013). *A Comparative Study of Structures for Women MPs in the OSCE Region :* www.osce.org/odihr/105940

Dans de nombreux pays, en l'absence de plates-formes de ce genre, le contrôle de l'égalité hommes-femmes risquerait de passer au second plan.

> « Nous avons décidé voici six mois de créer un forum [interpartis] et nous sommes en train de créer des liens entre nous, ce qui n'est une tâche facile. J'ai obtenu un engagement du gouvernement pour un montant de 15 millions d'euros sur trois ans pour l'Initiative Muskoka, qui est une promesse faite par le G8 au Canada de consacrer davantage de ressources à la santé maternelle et infantile. Le forum a appuyé ces amendements et nous avons fait preuve de force en agissant de manière coordonnée. »
>
> *Pia Locatelli, membre de la Chambre des députés, Italie*

À l'instar des autres groupements interpartis, cependant, les forums de femmes parlementaires se heurtent à des problèmes spécifiques, notamment en ce qui concerne la manière de faire face aux influences des politiques de parti. En outre, les différences de références culturelles, de génération, ou encore des malentendus fondamentaux sur la notion d'égalité hommes-femmes, ou un manque de ressources ou de respect sont autant de facteurs susceptibles de saper le travail de contrôle des forums de femmes parlementaires.

Autres modalités officieuses de contrôle

Dans certains cas, les parties ou les parlementaires recourent à d'autres procédés qui diffèrent des processus formels du Parlement (tout au moins initialement, car il n'est pas exclu qu'à terme ils soient intégrés aux règles et pratiques parlementaires). Ces procédés ont pour objet d'atteindre des objectifs politiques que les processus formels ne permettent pas d'atteindre.

Un parlementaire kenyan décrit une enquête qu'il a lancée et menée à titre d'initiative personnelle, avant d'en transférer les résultats dans la procédure officielle de la commission.

> « J'ai lancé moi-même une enquête spéciale [sur l'exploitation des cultivateurs de café] avec mes propres ressources. J'ai invité des personnes compétentes et nous avons entamé le processus de documentation pour produire un rapport indépendant que j'ai maintenant présenté par l'intermédiaire de ma commission. J'ai entrepris ce travail moi-même, en faisant appel à mon propre réseau, parce que je voulais aider les gens de mon district. Dans ma circonscription, la seule culture de rapport est le café, or je constatais que ma commission ne s'occupait pas de la question [de la corruption dans l'industrie du café]. Je me sentais impuissant, d'autant que des forces extérieures commençaient à peser au sein de la commission. Pendant près d'une année, je me suis tenu à l'écart de toutes les réunions où le secteur du café était à l'ordre du jour parce que, chaque fois, le débat était banalisé ou détourné. Je préférais travailler sur ce rapport dans mon coin. Maintenant, je veux que le rapport soit repris et adopté par ma commission pour qu'il soit soumis au Parlement en plénière. Parallèlement, j'ai aussi transmis le rapport à la présidence et à d'autres dirigeants politiques. (...) Si un chemin mène à l'impasse, que faut-il faire ? Abandonner et faire demi-tour ? Non : il faut tenir bon, livrer bataille et trouver une autre voie pour que la question qui vous tient à cœur soit traitée ailleurs. »
>
> *Kabando Wa Kabando, membre de l'Assemblée nationale, Kenya*

Un ancien membre du Congrès des États-Unis qui a pu lancer un certain nombre d'enquêtes alors qu'il présidait la Commission sur le contrôle et la réforme du gouvernement a trouvé des moyens parallèles de poursuivre cette activité après que son parti a perdu dans les urnes la majorité au sein de la commission.

> « L'un des grands motifs de frustration, pour un parlementaire appartenant à la minorité, est que le règlement ne donne guère de moyens pour s'opposer aux enquêtes qui étaient la grande spécialité [du nouveau président]. Le pouvoir de la majorité, surtout à la Chambre, est presque absolu. Pour autant, cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de moyens constructifs pour les membres du parti minoritaire de mener campagne sur les questions qui méritent réellement de faire l'objet d'une enquête. (...) Je n'avais plus le marteau du Président dans les mains, certes, et je ne pouvais donc plus organiser des auditions, mais rien ne nous empêchait de mener nos propres enquêtes sur les questions que nous jugions importantes et d'en publier les conclusions. Cette méthode n'avait pas le même poids médiatique qu'une audition télévisée sur un sujet brûlant, mais nos rapports avaient néanmoins la sanction du Congrès des États-Unis, ce qui n'est pas rien : c'est souvent suffisant pour peser du poids nécessaire dans la balance et susciter des changements significatifs. »
>
> *Henry Waxman, ancien membre de la Chambre des représentants, États-Unis d'Amérique*[11]

En résumé : les forums parlementaires et autres démarches officieuses en matière de contrôle

Les forums et les groupes de travail parlementaires peuvent stimuler le travail de contrôle. Les groupes monopartis offrent une plate-forme utile aux membres d'un parti — en particulier du parti de gouvernement — pour avoir un débat ouvert sur les politiques. Les forums interpartis encouragent la collaboration et le consensus par-delà les divisions entre les partis politiques avec, pour conséquence, que leurs propositions ont davantage de chances d'être perçues comme impartiales et, par conséquent, d'être prises au sérieux par l'opinion publique comme par le pouvoir exécutif.

Les mécanismes officieux permettant de faciliter le contrôle, comme les forums de parlementaires, ont tout à gagner à se doter de mandats et d'objectifs clairs. Les forums de femmes parlementaires sont un exemple courant de coopération par-delà les clivages de parti, mais ils doivent bénéficier du soutien institutionnel nécessaire pour pouvoir remplir leur mandat.

11 Waxman (2009)

Il existe aussi des exemples de parlementaires, ou de petits groupes de parlementaires, qui visent des objectifs spécifiques en matière de contrôle en recourant à des méthodes ad hoc entièrement distinctes des mécanismes officiels.

5.5 Conclusions

Dans une société démocratique, améliorer la qualité de la conduite des affaires publiques correspond fondamentalement à l'intérêt de chacun. Encourager une interaction plus vigoureuse entre le Parlement, l'ensemble de la société — y compris la société civile et le grand public — et les nombreux acteurs ayant des fonctions de contrôle ou associées au contrôle représente une responsabilité politique importante.

Collaborer avec un éventail aussi large de partenaires potentiels en matière de contrôle exige une gamme tout aussi étendue de méthodes officielles et officieuses. Les démarches officieuses peuvent compléter les procédures officielles ou les contourner, voire les compromettre, selon la manière dont elles sont pratiquées. Il est essentiel de bien comprendre la raison politique qui justifie le recours à des outils officieux pour analyser le pourquoi et le comment de leur utilisation. Le présent rapport plaide pour la complémentarité et le partenariat plutôt que pour la concurrence ou la rivalité.

Chapitre 6 : Le contrôle du point de vue du parlementaire

Les chapitres précédents ont mis en lumière l'importance que revêt le contrôle parlementaire pour la démocratie et passé en revue les pouvoirs et les capacités dont disposent les parlements ou qu'ils sont en train d'acquérir. Tout cela reste cependant une simple potentialité aussi longtemps que les parlementaires ne font pas le choix de s'engager activement dans le contrôle.

Le présent chapitre est consacré aux facteurs qui peuvent motiver et habiliter les parlementaires à s'engager activement dans les activités de contrôle, aux avantages qu'ils peuvent en retirer et aux actes qu'ils peuvent accomplir pour renforcer le contrôle en tant que fonction essentielle du Parlement. Il part de l'hypothèse que les parlementaires s'engageront dans le contrôle lorsqu'ils réaliseront ses capacités et son potentiel d'influence politique et prendront conscience du fait qu'ils ont la légitimité et les moyens de réussir.

6.1 Les motifs incitant à s'engager dans le contrôle

Les parlementaires ont le devoir de surveiller la manière dont le pouvoir exécutif s'acquitte de sa tâche. Cependant, les parlementaires ne s'engageront vraiment dans le contrôle que s'ils sont animés par des motifs les y incitant et s'ils ont les capacités nécessaires pour agir.

Les parlementaires consultés pour le présent rapport comprennent que le contrôle est l'affaire de tous les parlementaires. Un grand nombre d'entre eux affirment avoir entrepris des activités de contrôle, par exemple en posant des questions à des responsables gouvernementaux. Toutefois, ceux qui se sont lancés dans un travail de contrôle plus important — en préparant une série de questions bien informées et pertinentes, en donnant suite aux réponses reçues des ministères, en menant des enquêtes ou en produisant des conclusions convaincantes — font souvent partie d'une petite minorité assidue au sein de leurs parlements nationaux.

Il ne serait pas réaliste d'attendre de tous les parlementaires le même engagement en matière de contrôle étant donné, notamment, la diversité de leurs domaines d'intérêt et leurs nombreuses obligations. Un parlementaire doit décider combien de temps il peut consacrer au travail de contrôle au détriment d'autres priorités et comment il peut s'y atteler.

Pour qu'un système de contrôle parlementaire soit efficace, il doit mobiliser une masse critique de parlementaires. Il n'est toutefois pas nécessaire, pour commencer, de rassembler une majorité. Les parlementaires individuels ont souvent la capacité d'agir seuls ou en petits groupes. Le contrôle commence par des mesures spécifiques prises par des parlementaires agissant à titre individuel ou en groupe : il peut s'agit par exemple de poser une question incisive à un ministre, ou de la décision d'un président de commission de lancer une enquête, ou encore de la décision d'un dirigeant parlementaire de soutenir une investigation.

Des perspectives diverses pour l'évaluation du gouvernement

Il est inévitable que les valeurs, les points de vue et les objectifs propres d'un parlementaire entrent en jeu dans l'évaluation de l'activité du gouvernement. L'un des facteurs essentiels qui incitent les parlementaires à s'engager dans l'activité de contrôle est la possibilité qui leur est ainsi offerte d'infléchir la politique gouvernementale dans le sens de leurs propres objectifs politiques. D'un point de vue plus général, l'activité de contrôle produit aussi des avantages pour la société et améliore l'image du Parlement dans l'opinion.

Pour un parlementaire, la question se pose donc dans les termes suivants : « En quoi une telle activité peut-elle être favorable (ou défavorable) aux objectifs qui m'intéressent ? » Les parlementaires évaluent le comportement du gouvernement sous divers angles. Toutes les motivations sont extrêmement personnelles, complexes et, dans bien des cas, partiellement invisibles, mais les perspectives indiquées dans l'encadré 41 correspondent aux préoccupations les plus courantes et donnent une idée des raisons qui poussent les parlementaires à mener une action de contrôle.

Encadré 41 Cinq angles d'approche pour l'évaluation de l'action gouvernementale

Angle d'approche du contrôle	Objet de l'évaluation
Probité	la présence ou l'absence de corruption
Fidélité	dans quelle mesure le gouvernement respecte la loi
Équité	l'impartialité de la répartition des coûts ou des prestations par le gouvernement
Efficience	le rapport coûts-bénéfices
Efficacité	dans quelle proportion les mesures prises portent leurs fruits

Probité

Contrer la corruption : certains parlementaires souhaitent avant tout réduire l'ampleur de la corruption comme une fin en soi. Leur objectif est de renforcer la probité. Certains parlementaires actifs dans ce domaine sont membres d'organisations telles que l'Organisation mondiale des

parlementaires contre la corruption (GOPAC)[1], tandis que d'autres sont issus d'organisations de la société civile ou sont motivés parce qu'ils ont personnellement pâti des conséquences de la corruption.

Promouvoir un objectif politique désirable : d'autres parlementaires peuvent se montrer intéressés avant tout par des objectifs politiques précis, comme l'amélioration des services d'éducation ou de santé. Leur principale objection à la corruption est qu'elle détourne des ressources déjà insuffisantes des objectifs politiques qu'ils souhaitent atteindre ; c'est ce qui les motive à révéler les comportements douteux. Juan Pablo Letelier, sénateur et membre du groupe de discussion du Chili, a noté que la population apprécie tout particulièrement les activités de contrôle portant sur les prestations de services publics qui importent pour elle, comme le logement et l'éducation.

Enrichir son expérience politique : un parlementaire qui se fait une réputation par son activité de lutte contre la corruption peut démontrer par là ses qualifications pour un poste plus élevé. Les enquêtes anti-corruption se voient souvent donner un large écho dans les médias et attirent l'attention du public sur les parlementaires qui les animent, ce qui renforce leur crédit politique et les aide à progresser dans leur carrière. Un correspondant anonyme du Parlement kenyan note ainsi que : « Presque toutes les allégations de corruption citées par les médias entraînent une audition devant les parlementaires, ce qui démontre les avantages politiques que peut amener une enquête. »

Fidélité

Garantir une application correcte de la loi : cette forme de contrôle vise à établir si le gouvernement a bien respecté la loi dans la mise en œuvre de ses politiques. Cette question doit être au cœur des préoccupations du Parlement, car la loi est le principal moyen pour ce dernier d'influencer le gouvernement. Si l'exécutif ne se plie pas à la loi que les législateurs ont rédigée à son intention, le pouvoir d'influence du Parlement s'en trouve diminué.

Promouvoir un objectif politique souhaitable : les parlementaires qui ont réussi à faire adopter une loi pour mener une réforme politique seront particulièrement désireux de s'assurer que leur action produit des effets concrets.

> « Une loi peut bien être parfaitement rédigée : si elle n'est pas appliquée, la réforme visée ne se réalisera pas. De la même manière, les intérêts des citoyens ne seront pas représentés si les personnes chargées d'appliquer la loi n'ont pas à rendre des comptes. »
>
> *Rapport du groupe de discussion multi-parties prenantes, Serbie*

Protéger et représenter des groupes marginalisés : de la même manière, les parlementaires qui défendent des groupes de personnes exclues ont intérêt à ce que les lois favorables aux besoins et au développement de ces personnes débouchent sur des mesures positives du gouvernement. Ces parlementaires peuvent donc, en défendant des groupes de personnes, défendre aussi la législation.

> « Pour nous, en tant que parlementaires et en tant que femmes, nous jouons en principe le rôle prépondérant pour faire en sorte que quelque chose, au moins, soit mis en œuvre. »
>
> *Mishi Juma Khamisi, membre de l'Assemblée nationale, Kenya*

Cette fonction de « gendarme » est particulièrement importante dans les cas où la bureaucratie ne considère pas l'application de la loi comme une priorité essentielle.

Équité

Aider les électeurs ou des communautés exclues : l'un des objectifs du contrôle parlementaire est d'évaluer l'équité des programmes du gouvernement. Les parlementaires qui représentent les intérêts de groupes particuliers s'intéressent souvent au contrôle afin de déterminer si ces groupes ont reçu leur juste part de prestations ou s'ils ont dû payer une part excessive des coûts.

Cette préoccupation est en partie inscrite dans le mandat du législateur tel que défini par la loi ; ainsi les membres du Sénat belge sont-ils censés contrôler les conséquences de la loi fédérale sur les collectivités régionales, sur les divers groupes linguistiques, sur les femmes et sur d'autres groupes. De nombreux autres parlementaires, même s'ils ne sont pas formellement tenus de le faire, s'efforcent de veiller à ce que leurs électeurs soient équitablement traités, entre autres, mais pas seulement, pour des raisons électorales.

On attend souvent des parlementaires qu'ils défendent les membres du groupe particulier — défini en termes démographiques ou selon d'autres critères — auquel ils appartiennent eux-mêmes. C'est ainsi que l'on attend encore fréquemment des femmes parlementaires qu'elles jouent les premiers rôles pour défendre l'égalité hommes-femmes[2]. Une femme qui occupe un poste dirigeant au sein du Parlement de la République de Moldova relève ainsi qu'elle reçoit souvent des demandes de la part de femmes qui ne sont pas ses électrices, mais qui la prient de s'occuper de mesures prises par le gouvernement et qui ont des effets sur elles à titre individuel. Elle donne suite à ces requêtes lorsque cela lui est possible, car elle estime que sa visibilité en tant que dirigeante femme lui confère l'obligation d'agir au nom des personnes qui attendent d'elles qu'elle les défende[3]. De la même manière, les quotas spéciaux prévus en Ouganda pour les parlementaires de groupes fréquemment marginalisés (y compris les jeunes, les femmes, les personnes handicapées, etc.) sont justifiés par le fait que l'on attend d'eux qu'ils représentent les intérêts de leur propre groupe.

La motivation d'un parlementaire qui souhaite se livrer à une activité de contrôle pour faire progresser l'égalité pour des groupes marginalisés est souvent renforcée, amplifiée et élargie par d'autres personnes, y compris en dehors

1 Voir aussi PNUD et GOPAC: *Anti-Corruption Self-Assessment Tool for Parliamentarians*

2 UIP (2015 ii))

3 Signalé au cours d'un entretien réalisé dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du Programme d'appui parlementaire du PNUD en République de Moldova (2012).

du Parlement. Pendant un débat consacré au contrôle parlementaire et à la volonté politique, une représentante de la Zambie a relevé que « le contrôle de la parité hommes-femmes est la plupart du temps effectué à l'initiative de femmes parlementaires soutenues par des forums de femmes et des militants de la cause de l'égalité dans la société civile ». Durant la même discussion, un parlementaire du Botswana, soutenu par un homologue de Namibie, a plaidé pour que les parlementaires prennent la défense des personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres (LGBT)[4].

Efficience

Enrichir son expérience politique : le contrôle au service de l'efficience cherche à obtenir un ratio coûts-bénéfices favorable. Il est souvent exercé à l'échelon de la circonscription, par exemple dans le contexte du contrôle budgétaire. Un parlementaire de la République dominicaine formule les choses dans les termes suivants :

> « En principe, un rapport trimestriel sur l'exécution du budget est présenté et les parlementaires se font une idée de la situation. Ensuite (...), le parlementaire peut se rendre en tout temps dans sa communauté, dans la province qu'il représente, chaque fois qu'un problème se pose, pour constater ce qui se passe et ce qui est réalisé avec l'argent du contribuable. (...) C'est une activité importante pour un bon représentant. »
>
> *Graciela Fermín, membre de la Chambre des représentants, République dominicaine*

Les politiques défendent souvent la notion d'efficience, c'est-à-dire la volonté d'obtenir la valeur la plus élevée possible pour l'argent que l'on dépense. En plaidant pour cette forme de contrôle, on se fait beaucoup d'amis et peu d'ennemis qui seraient prêt à objecter publiquement. Un homme politique peut ainsi soigner sa réputation.

Efficacité

Cibler les besoins : le contrôle qui vise l'efficacité cherche à faire en sorte que l'action du gouvernement atteigne le but fixé. Lorsqu'ils évaluent l'efficacité d'un programme, les parlementaires examinent son fonctionnement dans leur propre circonscription car les politiques élaborées à l'échelle nationale ou régionale ne répondent pas toujours aux besoins des circonscriptions individuelles. Dans le Parlement de l'État du Pount, en Somalie, les parlementaires se sont déplacés dans des zones frappées par la sécheresse pour une enquête de commission destinée à évaluer l'efficacité des activités de secours du gouvernement. Sur place, ils ont appris que les besoins des diverses zones touchées différaient considérablement : certaines zones avaient besoin d'eau et de vivres, d'autres de fourrage pour le bétail, tandis que d'autres encore manquaient d'argent pour acheter divers produits essentiels. À la suite de cette enquête parlementaire, le gouvernement a modifié ses pratiques de secours pour mieux cibler les besoins des diverses populations[5].

4 UIP (2015 i))

5 UNDP Parliamentary Support Project in Somalia www.so.undp.org/content/somalia/en/home/operations/projects/poverty_reduction/parliament-support-project

En résumé : les motifs incitant à pratiquer le contrôle

Les parlementaires peuvent recourir au contrôle pour mesurer les résultats de l'action gouvernementale selon cinq principaux critères : la probité, la fidélité à la loi, l'équité, l'efficience et l'efficacité, qui peuvent éclairer sur les raisons sous-jacentes qui incitent les parlementaires à se lancer dans l'activité de contrôle. Le contrôle permet aux parlementaires d'aider leurs électeurs, de servir des objectifs politiques spécifiques, de favoriser leur carrière politique ou d'accroître leur influence personnelle.

6.2 Gagner le respect du gouvernement

Les parlementaires sont davantage susceptibles de s'engager dans l'activité de contrôle s'ils pensent qu'ils obtiendront les effets désirés sur le comportement du gouvernement. Comme le relève Ghassan Moukheiber, parlementaire libanais, rien ne rebute davantage un parlementaire que de parler en pure perte, alors que les décisions sont prises ailleurs[6]. Les chances de réussite dépendent dans une large mesure de deux éléments : les prérogatives formelles et informelles des parlementaires et les ressources disponibles pour faire un usage efficace de ces pouvoirs.

Si la relation entre l'exécutif et le législatif était idéale, le gouvernement prendrait toujours au sérieux n'importe quel rapport de contrôle étayé par des recherches solides qui propose des conclusions et des recommandations adéquates et réalistes. Or, dans la pratique, cette relation n'est pas toujours aussi parfaite.

Les parlementaires ont en théorie à leur disposition une panoplie d'outils pour étayer leurs activités de contrôle : ils peuvent notamment exposer publiquement les manquements du gouvernement, plaider pour l'adoption d'une législation qui améliore la situation, user de leur influence sur le budget et proposer des sanctions par des motions de censure, de destitution ou de défiance (voir le chapitre 2).

À titre individuel, les parlementaires doivent s'assurer qu'ils peuvent se procurer les ressources nécessaires pour faire usage de ces outils qui dépendent, dans bien des cas, du contexte politique et de certains niveaux de capacités pour être efficaces — or, bien souvent, ces derniers font défaut. Pour renforcer l'impact de l'activité de contrôle, il convient d'envisager de collaborer avec la société civile et avec les médias.

Des lacunes critiques en termes de ressources

Les travaux des groupes de discussion et les autres activités de recherche effectuées pour préparer ce rapport ont identifié à plusieurs reprises deux lacunes particulières en termes de ressources. Premièrement, le fossé qui sépare les pouvoirs législatif et exécutif en termes d'information, souvent au désavantage du Parlement. Les ministres, qui sont aux commandes du gouvernement, disposent naturellement

6 UIP (2016 ii))

de meilleures sources, de davantage de compétences spécialisées et de soutien administratif que les parlementaires.

Le second fossé est celui qui sépare les parlements bien établis et relativement bien dotés en ressources de leurs homologues émergents ou moins favorisés. Il arrive que même des parlements bénéficiant d'un soutien satisfaisant se heurtent à des difficultés, mais les problèmes évoqués par les parlements de pays en développement sont souvent bien plus criants et difficiles à surmonter.

Les moyens financiers

Un contrôle efficace dépend de nombreux éléments qui exigent des moyens financiers : des salaires suffisants, un soutien professionnel et d'autres ressources spécialisées. Dans la pratique, les entités chargées du contrôle sont souvent moins bien financées que celles qui font l'objet du contrôle, tout particulièrement dans les pays moins bien dotés en ressources. Dans de nombreux parlements, les parlementaires travaillent sans personnel d'appui et siègent dans des commissions avec un soutien professionnel limité, parfois sans locaux de réunion appropriés. Il est essentiel que le gouvernement comme le Parlement disposent des ressources (différentes) nécessaires pour s'acquitter de leurs mandats spécifiques et distincts.

Nous avons relevé, dans le présent rapport, des initiatives couronnées de succès afin de donner davantage de pouvoir aux parlements en accroissant leur financement et leur pouvoir concernant l'usage de leurs fonds. Ceci dit, même lorsque le Parlement ne dispose pas des moyens financiers nécessaires pour couvrir ses besoins, il peut parfois (tout comme les parlementaires à titre individuel) obtenir beaucoup sans bourse délier, comme nous le verrons plus bas.

L'information

L'information constitue une ressource politique d'une importance critique : elle peut être utilisée pour influer sur les décisions et elle est cruciale pour un contrôle efficace. Les différences entre le Parlement et le gouvernement — et entre parlements — dans des environnements plus ou moins bien dotés en ressources revêtent de nombreuses formes, mais s'il est un domaine dans lequel tous les parlementaires sont désavantagés, c'est bien en matière d'information où l'asymétrie entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est patente.

Un contrôle efficace dépend souvent de la qualité de l'information disponible sur les pratiques du gouvernement. Comme le pouvoir exécutif gouverne et comme c'est lui qui génère une grande partie des informations pertinentes, il dispose tout naturellement de données plus abondantes et de meilleure qualité que la plupart des membres du Parlement sur le fonctionnement du gouvernement, sur ses politiques et sur son action. Cette inégalité de ressources exacerbe le problème, car les parlementaires — y compris la plupart des députés du parti au pouvoir, et généralement la totalité des parlementaires de l'opposition — n'ont pas autant de moyens pour engager du personnel qui pourrait les aider à combler cette lacune.

Fort heureusement, les parlementaires peuvent obtenir beaucoup d'informations sans bourse délier. Les parlements ne fonctionnent pas en vase clos ; c'est la richesse de l'environnement informationnel dans lequel travaille un responsable politique qui détermine à quel point il ou elle est bien informé(e).

Pour être bien informé aux fins du contrôle parlementaire, il importe avant tout de rester ouvert, de connaître les sources d'information, d'être capable d'évaluer leur fiabilité — ou de bénéficier d'aide sur ce point — et de savoir gérer les informations obtenues. Même sans collaborateurs, un parlementaire peut obtenir des renseignements utiles en faisant savoir qu'il cherche des informations ou en organisant des événements qui offriront des occasions d'en recevoir.

Pour un parlementaire intéressé et actif, les sources d'information potentielles ne manquent pas. Les organisations de la société civile, les organismes d'audit, les fonctionnaires, les groupes d'intérêt public et les médias peuvent offrir une gamme étendue de ressources, y compris des liens avec des groupes politiquement actifs au sein de la société, des compétences en matière d'audit et de politiques spécialisées, une visibilité et d'autres ressources utiles en matière de contrôle. Plus que des sources ponctuelles d'informations utiles, ces contacts peuvent devenir des partenaires et des alliés dans des efforts conjoints de contrôle.

Le pouvoir attire l'information

Les personnes qui cherchent à influencer des parlementaires ou des commissions parlementaires peuvent utiliser des informations sur les avantages et les coûts des décisions comme un outil de persuasion. Ces relations peuvent être sources d'informations, à condition que les parlementaires fassent preuve d'une grande vigilance et veillent à ce que leurs relations avec des personnes extérieures restent dans des limites appropriées et n'enfreignent pas de règles éthiques.

Les militants, les lobbyistes, les membres du gouvernement et les membres du public ont tous des raisons pour souhaiter influencer les parlementaires. Des fonctionnaires sympathisants peuvent devenir des sources confidentielles d'information pour des parlementaires en qui ils voient des soutiens pour des causes particulières. Même les parlementaires du parti majoritaire peuvent devenir des sources d'information pour les membres de l'opposition qui peuvent avoir davantage de liberté pour utiliser ces données. Un parlementaire d'opposition a fait remarquer que les parlementaires du parti majoritaire partagent parfois des informations qu'ils ne peuvent eux-mêmes utiliser publiquement pour des raisons politiques.

Les informations destinées à influencer les décisions sont parfois communiquées plus facilement aux personnes qui ont le pouvoir de prendre ces décisions. Les hauts responsables et les parlementaires les plus en vue attireront, en règle générale, des informations plus nombreuses et de meilleure qualité que les parlementaires de base.

Un parlementaire peut cependant agir pour accroître le flot d'informations qui lui parvient ou qui parvient à sa commission. Développer une réputation en tant que

spécialiste ou avocat d'une cause précise suscite le respect et, de ce fait, attire les informations. Les parlementaires qui combattent la corruption reçoivent des confidences, les parlementaires qui se font les champions de l'égalité se voient transmettre des exemples de discrimination, les défenseurs de l'éducation sont contactés par les groupes d'intérêt scolaires, et ainsi de suite. Il est fréquent que les parlementaires critiques de l'action du gouvernement reçoivent des récits d'électeurs contrariés et des fuites de personnes insatisfaites au sein même de l'administration gouvernementale. Il n'a jamais été aussi facile pour les citoyens, grâce aux communications électroniques, d'identifier les parlementaires intéressés par une question précise et de se mettre en rapport avec eux.

Des commissions efficaces et actives — par exemple, les commissions qui font savoir qu'elles souhaitent recevoir des informations en organisant des auditions publiques — attirent aussi les personnes qui souhaitent exercer une influence sur la législation. Ces auditions ont un double effet : elles permettent aux membres de la Commission de s'informer, mais elles servent aussi de forum public pour les personnes qui viennent présenter des informations, ce qui leur permet de toucher un plus vaste public.

Du côté des éléments moins positifs, les parlementaires et les commissions peuvent aussi, par leur comportement, limiter la richesse de leur environnement en termes d'information. Des relations conflictuelles entre le Parlement et les organisations de la société civile — lorsque chacune des parties affirme mieux représenter la population, ou le renforcement des clichés selon lesquels tous les responsables politiques sont corrompus, toutes les organisations de la société civile sont des marionnettes aux mains de groupes d'intérêt spéciaux et des agents de leurs sources de fonds — peuvent, on l'a vu, creuser un fossé entre les parlementaires et la société civile. Les commissions peuvent négliger de consulter des groupes concernés (ou décider de ne consulter que certains d'entre eux), se réunir à huis clos ou adopter d'autres comportements qui restreignent le flot d'informations de sources publiques parvenant jusqu'à elles.

Utiliser les mandats pour exiger des informations régulières

Un autre procédé consiste, en présence d'une majorité parlementaire, à exiger que les ministères et autres organismes publics fournissent les informations pertinentes. C'est particulièrement important lorsque les lois qui sont mises en œuvre portent sur des points spécifiques intéressant les parlementaires.

Aux États-Unis, par exemple, les organismes responsables de l'environnement doivent présenter des rapports périodiques sur les niveaux de pollution des eaux et de l'air par zone. Les listes de sites de déchets dangereux sont ventilées par circonscription. Ces rapports comprennent des informations sur l'efficacité des règlements concernant la protection de l'environnement ainsi que sur leurs coûts et leurs avantages.

En résumé : gagner le respect du gouvernement

Pour être efficace, le contrôle parlementaire exige d'avoir accès à des ressources essentielles. Les parlementaires consultés aux fins du présent rapport signalent que le manque d'accès à ces ressources a souvent eu pour effet de compromettre leur travail de contrôle. Si les gouvernements peuvent eux-mêmes manquer de moyens dans de nombreuses régions du monde, le Parlement est presque invariablement dans une position plus précaire en termes de ressources. Il est essentiel que des moyens financiers et des ressources de recherche spécialisée soient disponibles en quantités suffisantes pour permettre aux parlementaires d'assumer leurs responsabilités de contrôle. Toutefois, même lorsque les ressources suffisantes font défaut, les parlementaires peuvent tisser un riche réseau de sources d'information — organisations de la société civile, secteurs privé et public — pour recueillir des données utiles.

6.3 Cultiver le soutien du public

Pour que le contrôle parlementaire ait des chances réalistes de succès, les pouvoirs du gouvernement doivent souvent être contrés, ou compensés, par d'autres forces puissantes. Le développement du soutien du public à l'égard des activités de contrôle peut aider à compenser le déséquilibre entre les ressources respectives du Parlement et du gouvernement.

Le grand public est l'acteur central, souvent sous-exploité dans le contrôle parlementaire. Les parlementaires devraient consacrer leurs efforts à la réduction de l'écart entre l'influence potentielle et l'influence réelle du Parlement, et susciter une attente à l'égard du contrôle pour en faire une fonction parlementaire puissante et que la population appelle de ses vœux. Pour que le public soutienne le contrôle parlementaire, il doit être persuadé de sa valeur. Comme noté plus haut, des groupes de la population peuvent parfaitement être mobilisés, comme cela s'est déjà produit.

À l'heure actuelle, le niveau de compréhension et de soutien du contrôle parlementaire au sein de l'opinion est bien inférieur à ce qu'il devrait être, pour toute une série de raisons : défiance à l'égard du Parlement, méconnaissance de son travail et sentiment qu'il est très éloigné de la vie des simples citoyens.

L'argument le plus fort que les parlementaires puissent avancer en faveur du contrôle est qu'ils agissent dans l'intérêt de la population et non pas simplement pour eux-mêmes, que le contrôle est important pour les simples citoyens, et que leur travail améliore concrètement la vie des personnes qu'ils représentent. Cet argument devrait fortement encourager le soutien du public au contrôle parlementaire, mais le Parlement doit redoubler d'efforts pour faire comprendre largement son action. Tel est plus particulièrement le cas dans les pays dotés de parlements relativement jeunes.

Les parlementaires peuvent agir spécifiquement pour développer l'appui du public à l'égard du contrôle et exercer

une pression sur le gouvernement s'il donne l'impression d'user de son pouvoir à mauvais escient.

Comportement personnel, codes de déontologie et solutions pluripartites

Les personnes qui entendent un message l'interprètent à travers un ensemble de jugements portant à la fois sur le contenu et sur la source. La perception par le public de messages concernant le contrôle parlementaire a de fortes chances d'être influencée par l'opinion que le public se fait du messager.

On accorde davantage de crédit aux personnes que l'on juge vertueuses. Si la source du message suscite la défiance, il est peu probable que le message soit considéré comme fiable. Il n'est guère étonnant que les personnes visées par le contrôle du Parlement réagissent souvent en mettant en doute les motifs de leurs critiques. S'ils ne peuvent réfuter le message, ils peuvent toujours attaquer le messager. C'est pourquoi la réputation des parlementaires et des parlements est cruciale pour déterminer si les conclusions du contrôle seront suivies d'effet.

Le comportement personnel

Lorsqu'ils critiquent autrui, les parlementaires doivent donc comprendre que leurs propres motifs risquent d'être mis en cause. Il leur faut donc s'engager à faire preuve de transparence dans leur propre comportement. Ken Coghill, ancien Président du Parlement de l'État du Victoria (Australie), a déclaré que fixer et respecter des normes élevées en matière de comportement personnel représentait « la meilleure protection dont peut se doter un parlementaire pour se garder des attaques contre ses qualités morales ». Il a plaidé pour l'adoption d'un code moral aux termes duquel chaque parlementaire devrait déclarer tout intérêt personnel ou financier qu'il pourrait avoir touchant une question à l'étude et qui pourrait raisonnablement être perçu par d'autres personnes comme étant de nature à influencer sa participation[7].

Adopter et appliquer des codes de déontologie

Dans les groupes de discussion et les autres forums constitués pour préparer ce rapport, les parlementaires ont clairement indiqué qu'ils étaient conscients de la mauvaise image des acteurs politiques, de manière générale, dans l'opinion. Les parlementaires savent que ces perceptions déteignent sur les institutions législatives dont ils font partie et sur leur action de contrôle et leurs autres activités aux yeux du public. Bon nombre d'entre eux considèrent qu'améliorer la réputation du Parlement par l'élaboration et la mise en œuvre de codes de déontologie et par d'autres mesures est une condition essentielle pour un contrôle parlementaire plus ambitieux et plus efficace. Le message délivré par les conclusions du contrôle ne sera reçu sérieusement par le public que si le messager lui-même jouit d'une bonne image.

Pour réagir aux scandales impliquant certains de leurs membres, les parlements ont fréquemment étudié et adopté un code de déontologie parlementaire, des lois sur le financement des campagnes électorales et des mesures de censure. Ces mesures montrent que les parlements prennent au sérieux les questions éthiques et souvent n'hésitent pas à préciser les actes qui sont autorisés et ceux qui sont illicites. L'adoption de mesures éthiques doit bien sûr s'accompagner de leur mise en œuvre par le Parlement lui-même, qui est non moins importante.

Les règlements intérieurs peuvent aussi être utilisés pour mettre en place des garde-fous utiles. C'est ainsi qu'en Inde le Président de la Chambre du peuple a le pouvoir de révoquer les membres des commissions en cas de conflit d'intérêts.

> « La nomination d'un membre dans une commission parlementaire peut être contestée si le membre en question a un intérêt pécuniaire ou direct d'une nature si personnelle qu'il pourrait être préjudiciable à l'examen de toute question par la commission. Cet intérêt doit être propre au membre dont la désignation au sein de la commission est contestée. En d'autres termes, il ne doit pas être partagé avec la population en général ni avec un groupe ou une section de la population, et il ne doit pas non plus concerner une question relevant de la politique de l'État. »
>
> *Article 255 du règlement intérieur et articles régissant la conduite des débats de la Chambre du peuple, Inde*

Changer les perceptions par le pluripartisme

Il est plus facile de rejeter les conclusions du contrôle (et de perdre ainsi, peut-être, de bonnes idées) si les personnes qui l'ont effectué sont perçues comme animées par un esprit de parti. Lorsqu'un parlementaire de l'opposition présente les conclusions du contrôle, on peut douter de ses motivations et rejeter ses propos en les jugeant intéressés. Une démarche parfaitement transparente et interpartis en matière de contrôle permet d'éviter ces écueils.

Donner un visage aux résultats du contrôle

La population ne réagit pas à des informations ennuyeuses. Pour que les conclusions du contrôle parlementaire retiennent l'attention, elles doivent être présentées de manière à faire les titres dans les médias et à produire un effet. Dans bien des cas, il faut pour cela personnaliser le récit (sans pour autant le simplifier à l'excès). Pour prendre un exemple, des rapports quantitatifs sur la qualité de l'eau peuvent produire moins d'effet dans la presse à grand tirage que des articles faisant état de concentrations excessives de plomb dans l'organisme des enfants dans les zones touchées. Il faut cependant que les articles de ce type soient à la fois accrocheurs pour attirer l'attention des médias et fondés sur des données attestées pour produire un effet positif sur le gouvernement.

Dans de nombreux pays, la publicité donnée à des exemples spectaculaires de dysfonctionnement du gouvernement a contribué aux efforts entrepris pour contraindre l'exécutif à rendre des comptes : la dénonciation du mode de vie fastueux de responsables corrompus, le traitement déplacé réservé par la police à une victime de viol en Inde, l'incompétence des réactions à l'enlèvement d'écolières au Nigéria, ou encore les tentatives des autorités de passer sous silence les assassinats d'étudiants au Mexique. Les affaires de ce type donnent

7 Coghill et Thornton (2015) (Voir aussi Coghill *et al.* (2015))

des arguments permettant de « mettre un visage » sur les conclusions des activités de contrôle. Elles sont à la fois personnelles et plus largement symboliques, ce qui les rend utiles pour appeler l'attention du public et pour susciter une véritable demande de contrôle parlementaire.

Les médias ont tendance à rechercher les affaires sensationnelles. Si cette attitude pose des problèmes, elle fait en même temps d'eux des alliés potentiels pour faire ressortir le besoin criant de contrôle et l'importance de ses constatations.

Concrétiser les bienfaits potentiels du contrôle parlementaire

L'un des moyens les plus puissants d'accroître le soutien de la population au contrôle parlementaire consiste à réaliser des choses qui améliorent la vie de certains citoyens.

Donner suite

Les parlementaires peuvent susciter l'appui de la population au contrôle en apportant des solutions, au moins partielles, aux problèmes identifiés par des citoyens. La pratique du contrôle parlementaire peut ainsi être transformée d'une expression de mécontentement en un instrument d'amélioration. Le Parlement peut :

- Donner suite et continuer le contrôle pour surveiller le comportement des autorités publiques, pour garantir que les pratiques ont été améliorées ou pour maintenir la pression afin de faire évoluer les pratiques.
- Envisager de répondre aux abus ou aux problèmes identifiés en adoptant des lois. Le Parlement sud-africain, par exemple, a adopté en 2012 une loi contre la corruption en réaction à des scandales dans le pays.
- Utiliser des lois et d'autres moyens pour que le contrôle parlementaire bénéficie de davantage d'informations. Les employés du gouvernement et les organisations (du secteur privé) qui font office de « donneurs d'alerte » ou d'informateurs sont une source importante d'informations sur la corruption et sur d'autres abus. De nombreux pays sont dotés de lois pour protéger les personnes qui jouent ce rôle.

Identifier les bénéficiaires

Les parlementaires peuvent renforcer le soutien de la population à l'activité de contrôle en œuvrant pour réaliser et faire connaître ses bienfaits potentiels. Il importe de ne pas oublier que les biens publics ou collectifs — ceux qui bénéficient à l'ensemble de la société — sont généralement moins appréciés ou remarqués que des biens sélectifs qui profitent à des populations précisément identifiables. Il est plus facile de mobiliser un soutien pour régler les problèmes d'une école que de mobiliser une nation entière derrière la cause de l'éducation en général, et l'on accorde plus facilement son attention au compte rendu d'un fait divers qu'à une réflexion sur les sources profondes de la criminalité.

Pourtant, chaque type d'avantage du contrôle peut être présenté de manière telle que les bénéficiaires le remarquent et soient plus enclins à apporter leur soutien. Lorsque les parlementaires mettent en valeur le rôle qu'ils ont joué pour produire ces avantages, ils accroissent leur propre capital politique tout en renforçant le soutien dans l'opinion, à l'égard du contrôle parlementaire.

Les avantages du contrôle parlementaire sont généralement mieux remarqués lorsqu'ils concernent des groupes particuliers : ceux qui bénéficient moins que les autres de certains programmes gouvernementaux, ceux qui sont victimes d'abus ou traités de manière injuste par des forces de l'État ou contrariés de toute autre manière par les actions du gouvernement. Le contrôle au nom de la probité devrait apporter des bénéfices tangibles aux entreprises qui sont forcées de payer la taxe occulte de la corruption dans leurs transactions avec le gouvernement. Le contrôle au nom de la fidélité signifie que les personnes censées bénéficier des lois (celles, par exemple, qui protègent les droits de la femme, de l'enfant ou de groupes marginalisés) seront mieux traitées. Le contrôle au nom de l'équité signifie que les bénéficiaires d'une distribution plus juste des prestations du gouvernement verront leur situation s'améliorer. Le contrôle au nom de l'efficience et de l'efficacité peut signifier que la population obtiendra une solution efficace par rapport à son coût pour résoudre un problème.

En résumé : renforcer le soutien au sein de la population

Pour être vraiment efficace, le contrôle requiert un soutien solide de la part du public. Les parlementaires qui souhaitent mobiliser l'appui de la population à l'activité de contrôle doivent avant tout respecter des normes éthiques manifestement élevées. Ils doivent aussi faire largement connaître les résultats de leur activité de contrôle pour bien montrer sa contribution au bien public et au bien-être social. Le contrôle doit être extrêmement pertinent pour le public, sensible aux préoccupations des citoyens et identifier clairement des bénéficiaires parmi le public.

6.4 De bonnes raisons d'agir

Le présent chapitre s'ouvrait sur une affirmation simple : toute activité de contrôle commence par la décision d'un parlementaire de l'entreprendre. Les pouvoirs de contrôle restent purement théoriques jusqu'au moment où des parlementaires décident d'en faire usage.

Pourquoi donc, dès lors, devriez-*vous* décider de vous lancer dans le contrôle parlementaire ?

La raison suprême : la bonne gestion démocratique exige un contrôle minutieux du gouvernement par le Parlement

Le contrôle parlementaire est un processus qui vise à améliorer le fonctionnement du gouvernement et ses effets sur la population, la démocratie et le développement.

Chacun, en tant qu'individu et en tant que membre de la société, subit les conséquences des actes du gouvernement.

Le bon fonctionnement du gouvernement est donc un enjeu essentiel pour tous : lorsqu'il fonctionne bien il apporte des avantages, et lorsqu'il fonctionne mal il crée des problèmes.

L'un des mérites de la démocratie est que le gouvernement est confronté à des réactions concernant son action, réactions qui peuvent émaner des électeurs, de groupes représentant des intérêts publics ou privés, mais aussi, notamment, du Parlement. Lorsque le fonctionnement du gouvernement laisse à désirer, les réactions l'aident à rectifier le tir. Par conséquent, la société et chacun de ses membres ont tout intérêt à ce que leurs parlementaires décident de contrôler l'action du gouvernement et d'exprimer ce type de réaction.

La raison personnelle : le contrôle peut vous aider à atteindre vos objectifs

Agir pour le bien de la société peut aussi vous aider à développer au maximum votre potentiel professionnel, à atteindre vos objectifs politiques et à promouvoir les valeurs que vous défendez. L'activité de contrôle peut vous aider à atteindre vos objectifs personnels, qu'il s'agisse d'aider les électeurs, de favoriser vos politiques de prédilection ou de développer votre carrière politique.

Les risques et les coûts pour les parlementaires

Votre décision de mener une action de contrôle présente des avantages potentiels importants pour vos mandants et pour la société, mais elle peut aussi entraîner des coûts et des risques. Deux des arguments cités plus haut influent directement sur cette décision : d'une part, les risques politiques éventuels que vous pourriez prendre, et, d'autre part, les difficultés plus importantes que rencontrent les parlementaires qui envisagent de se consacrer au contrôle dans des parlements à des stades précoces de développement.

L'opposition entre intérêts personnels et intérêts de la société

Un « risque moral » peut exister dans la mesure où une activité indubitablement utile pour vos électeurs ou pour la société peut entraîner un coût professionnel pour vous. Vous encourrez, à tout le moins, le coût de substitution que représentent le temps et l'énergie que vous consacrerez au contrôle, et que vous ne pourrez pas consacrer à d'autres tâches importantes à vos yeux, comme l'aide à vos partisans locaux ou le travail sur des textes législatifs qui vous tiennent à cœur. Si vous manquez de moyens et de capacités, l'activité de contrôle parlementaire peut être source de frustrations, voire paraître futile. Parmi les autres coûts potentiels figurent le risque de tomber en défaveur auprès de votre chef de parti ou de ministres.

Le travail dans un parlement moins bien doté en ressources

Dans les démocraties émergentes et dans les parlements moins bien dotés en ressources, les parlementaires se heurtent à des obstacles plus nombreux ou plus redoutables dans leur action de contrôle. Les ressources disponibles pour les parlements et pour le contrôle peuvent être plus limitées, les prérogatives institutionnelles en matière de contrôle peuvent être encore en train d'évoluer ou en discussion, et la culture politique des normes, des valeurs et des comportements peut être plus contraignante que dans des parlements anciens et mieux financés.

Dans des pays où les possibilités économiques sont très restreintes, une carrière dans la politique offre souvent des perspectives prometteuses d'ascension sociale. De ce fait, un parlementaire qui se mettrait à dos les responsables du gouvernement pourrait compromettre ses chances dans un environnement qui offre peut-être moins de perspectives de carrière en dehors de la politique.

Les risques existent. Mais quelle est la probabilité que les avantages que peut procurer l'activité de contrôle l'emportent sur les risques ?

Un risque qui en vaut la chandelle

Le choix de se consacrer au contrôle est une manière de manifester votre conviction dans la valeur de cette activité, et cela peut constituer une fin en soi. La probabilité que les activités de contrôle réussissent à susciter le changement sera une considération importante pour déterminer si vous souhaitez ou non prendre le risque de vous y engager.

Les vraies probabilités de succès

Des initiatives de contrôle ont réussi même dans des environnements difficiles, tandis que dans des cadres plus favorables le contrôle est devenu une fonction institutionnelle, remplie régulièrement.

Le contrôle parlementaire a connu des succès dans de nombreux pays où les conditions n'étaient pas favorables : en Ouganda, des ministres dont les activités n'étaient pas à la hauteur ont été sanctionnés durant la période de parti unique ; en Bosnie-Herzégovine, pays profondément divisé, la coopération entre plusieurs partis politiques a permis d'instaurer l'obligation de rendre compte dans la gestion financière ; un parlement nouvellement élu dans l'État somalien du Pount a amélioré la mise en œuvre par le gouvernement des mesures de lutte contre la sécheresse. Aucun de ces succès n'a été remporté dans un système de contrôle fonctionnant régulièrement et bien doté en ressources.

Il est possible de faire en sorte que le contrôle porte ses fruits de manière plus systématique. De nombreux parlements passent aujourd'hui à des systèmes plus favorables au contrôle. Les parlements kenyan et ougandais ont, au fil du temps, renforcé leurs capacités d'effectuer un contrôle plus systématique en développant des commissions spécialisées, en se dotant de personnel d'appui professionnel dans des domaines importants comme le budget, et en disposant des fonds nécessaires.

Des progrès supplémentaires ont aussi été réalisés dans des parlements déjà avancés. Au Royaume-Uni, le pouvoir de désignation des présidents de commission a été retiré aux dirigeants des partis et placé dans les mains des parlementaires ; en Allemagne, la grande coalition a pris des mesures pour garantir la représentation des partis minoritaires dans les commissions.

Ainsi, le contrôle parlementaire a remporté des succès dans les contextes les plus divers : dans des États à parti unique, dans des sociétés profondément divisées, dans des pays en développement, dans des parlements jeunes comme dans des parlements très développés. Si les activités de contrôle sont loin d'être efficaces sous toutes les latitudes, la plupart des parlements réalisent une forme ou une autre de contrôle de l'action du gouvernement, et ils sont nombreux à avoir démontré qu'un contrôle efficace a des chances bien réelles de succès.

Une chance à saisir : tirer parti des attentes insatisfaites pour obtenir des résultats spectaculaires

Dans les situations où entamer une activité de contrôle est particulièrement difficile, il existe souvent des attentes insatisfaites à l'égard des avantages qu'il pourrait apporter. En l'absence d'un authentique contrôle, la corruption, l'inefficacité et les inégalités peuvent se donner libre cours. Le sentiment de frustration de la population peut être un puissant moteur de changement pour répondre à des attentes accrues touchant l'obligation de rendre compte du gouvernement. Pour y parvenir, il est absolument crucial que le Parlement participe à la solution au problème sur le plan éthique, et qu'il soit perçu comme une partie du remède et non comme une partie du mal.

Si aucun contrôle du gouvernement n'a été réalisé par le passé, la demande publique de transparence du gouvernement s'est sans doute accumulée depuis un certain temps et cherche des exutoires. Dans un tel contexte, le contrôle est la fonction parlementaire qui présente le plus fort potentiel pour transformer rapidement la qualité de la gouvernance démocratique. Encore faut-il que le Parlement soit prêt et disposé à agir et capable d'utiliser les procédures et les outils politiques qui sont à sa disposition.

Lorsqu'un système de contrôle parlementaire est mis en place ou renforcé, les premières mesures sont celles qui apporteront probablement les bénéfices les plus spectaculaires. Il en est particulièrement ainsi lorsque la corruption, l'incompétence et les dysfonctionnements ont eu le champ libre pendant longtemps. Au Kenya, bien qu'il ait fallu du temps pour éroder la culture de l'impunité en matière de corruption, les efforts accomplis au cours des dix dernières années ont entraîné des révélations publiques plus fréquentes dans ce domaine et contribué à transformer les mentalités. À l'autre extrême de l'échelle, les révélations de certaines pratiques dans un domaine relativement mineur peuvent avoir des répercussions considérables : à la Chambre des communes au Royaume-Uni et à la Chambre des représentants aux États-Unis d'Amérique, des irrégularités financières qui étaient largement tolérées et pratiquées depuis longtemps — faute de contrôle ou parce que chacun acceptait de fermer les yeux — ont été éliminées pour ainsi dire du jour au lendemain après leur dénonciation publique.

En résumé : de bonnes raisons d'agir

La raison primordiale pour laquelle vous devriez, en tant que parlementaire, vous engager individuellement dans l'activité de contrôle est que le contrôle méticuleux de l'action du gouvernement par le Parlement est une condition indispensable de la gouvernance démocratique. Ce choix se justifie aussi par des raisons personnelles : la pratique du contrôle parlementaire peut vous aider à atteindre vos objectifs, qu'il s'agisse d'aider vos électeurs, de promouvoir les politiques qui vous tiennent à cœur ou de développer votre carrière politique.

La notoriété que peut vous valoir votre activité de contrôle présente des risques potentiels : dans certaines circonstances, vous pourriez contrarier vos électeurs en consacrant votre temps à cette tâche à long terme au détriment de questions plus immédiates. Vous pourriez aussi perdre les faveurs des dirigeants de votre parti ou de ministres. Toutefois, les perspectives de susciter des changements positifs et durables devraient vous convaincre que les risques inhérents à cette activité valent la peine d'être pris.

6.5 Conclusions

Le Parlement dispose de toute une panoplie d'outils pour contrôler l'action du gouvernement. Or, ces outils sont inutiles s'ils ne sont pas employés quotidiennement par les parlementaires. Si le fait de suivre la voie du contrôle avec acharnement, où qu'elle mène, peut présenter un certain risque professionnel pour les membres, la visibilité que peut conférer ce type d'activité aux yeux de la population peut offrir des perspectives précieuses à un parlementaire dévoué et travailleur en termes de développement professionnel et de réputation, mais aussi en termes de contribution directe à l'amélioration de la qualité de la gestion des affaires publiques et de la vie des citoyens.

Conclusion, principales constatations et recommandations

Un contrôle parlementaire rigoureux, constructif et fondé sur des données probantes améliore à bien des égards l'action du gouvernement. Il a pour objet de faire en sorte que le gouvernement fonctionne de manière optimale et protège les droits et le bien-être de l'ensemble de la population. Il veille à ce que les lois soient pleinement appliquées et à ce que leurs effets sur la vie des citoyens soient observés, et il permet d'identifier les lacunes ou les problèmes législatifs qui exigent une solution. Il garantit que l'argent soit dépensé à bon escient et que les programmes du gouvernement soient évalués à l'aune de leurs résultats. Des systèmes de contrôle efficaces rendent plus difficile la dissimulation de pratiques de corruption.

Le contrôle parlementaire renforce la démocratie en offrant un canal qui permet aux citoyens de prendre part à la gestion des affaires publiques au quotidien, entre les échéances électorales régulières. Le contrôle est une source d'informations diffusées dans le domaine public qui garantit que l'action du gouvernement est placée sous la supervision de la population. Il représente une composante cruciale d'un système de poids et de contrepoids conçu pour limiter les abus de pouvoir de l'exécutif. Il fournit des mécanismes politiques permettant de sanctionner le gouvernement ou des ministres en cas de manquement.

Les contributions soumises par les parlements, les entretiens conduits avec des parlementaires et les discussions thématiques avec des parlementaires et des administrateurs parlementaires permettent de formuler un certain nombre de principes de base du contrôle parlementaire (voir l'encadré 42).

Encadré 42 Les principes de base du contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire devrait :

- constituer un processus rigoureux, constructif et fondé sur des données probantes, destiné à favoriser le bien-être de la population, à suivre la réalisation des objectifs et des priorités en matière de développement et à améliorer la gouvernance ;
- couvrir tous les domaines de l'action gouvernementale ;
- constituer une responsabilité partagée par l'ensemble des parlementaires.

Le Parlement devrait :

- disposer d'un mandat de contrôle solide, clairement formulé dans la Constitution, dans la législation et dans les règlements parlementaires ;
- avoir accès sans entrave et sans délai aux informations requises aux fins du contrôle ;
- veiller à ce que les partis d'opposition et minoritaires puissent participer pleinement aux activités de contrôle ;
- fournir aux commissions le mandat et les moyens nécessaires pour mener un contrôle efficace ;
- développer sa capacité de contrôle pour qu'elle corresponde parfaitement à ses prérogatives formelles ;
- intégrer une perspective de genre dans toutes ses activités de contrôle et veiller à ce que les femmes soient en mesure de mener des activités de contrôle dans tous les secteurs de l'action publique et de la législation ;
- être prêt à faire usage de toutes ses prérogatives pour amener le gouvernement à rendre compte de la manière dont il s'acquitte de ses obligations au regard des engagements pris, des lois et des règles en vigueur.

Il n'en demeure pas moins que, dans la pratique, le contrôle se révèle souvent difficile. Un grand nombre d'obstacles se retrouvent fréquemment, quel que soit le système politique du pays ou son niveau de développement économique, social et politique.

Les recherches effectuées en vue du présent rapport montrent que la plupart des pays sont dotés de règles et de systèmes de contrôle, mais que cette activité ne se voit pas toujours accorder la priorité qu'elle mérite par le Parlement, par les parlementaires ou par le public. Les sections ci-dessous reprennent les principales constatations du rapport pour formuler des recommandations de mesures à prendre pour imprimer un nouvel élan au renforcement du contrôle parlementaire.

Principales conclusions

Le contrôle parlementaire demeure — et demeurera — une activité politique

- Chaque pays met en œuvre le contrôle parlementaire en fonction du contexte politique, culturel et historique qui lui est propre. La pratique du contrôle parlementaire et l'espace politique disponible à cette fin varient considérablement d'un pays à l'autre.
- La réactivité de l'exécutif aux activités de contrôle parlementaire varie grandement. Dans certains contextes, l'obligation du gouvernement de fournir des informations en temps utile est bien établie et la collaboration de l'exécutif aux activités de contrôle fait partie intégrante de la culture politique. Dans d'autres situations, les règles ne sont pas appliquées de manière systématique (par exemple : les ministres peuvent refuser de se présenter devant le Parlement, celui-ci peut ne pas recevoir les informations demandées, les délais fixés pour répondre aux questions peuvent ne pas être respectés).
- Dans d'autres cas encore, les questions parlementaires sont perçues comme une contestation de l'autorité du gouvernement (et les parlementaires qui osent s'exprimer, en général des membres de l'opposition, risquent parfois de

perdre leur mandat, voire d'être jetés en prison). Protéger la liberté d'expression des parlementaires est une condition essentielle pour que le contrôle parlementaire soit possible.

- L'action des partis politiques joue un rôle essentiel pour définir les activités de contrôle. Les rôles bien arrêtés des partis politiques au gouvernement et dans l'opposition se caractérisent, le plus souvent, par une combinaison dynamique de confrontation et de coopération.
- La rivalité politique peut être un catalyseur pour le contrôle parlementaire. Il est important que l'opposition puisse utiliser les outils du contrôle pour interpeller le gouvernement.
- La perception par les parlementaires de la réactivité du gouvernement au contrôle parlementaire est influencée par la situation de leur parti politique (selon qu'il est au pouvoir ou dans l'opposition). Les membres de partis de gouvernement paraissent par exemple plus optimistes quant à la capacité du Parlement d'exercer un contrôle, tandis que les membres de partis d'opposition ont tendance à considérer que le gouvernement est moins réactif et que le contrôle est moins efficace.
- Dans des situations de transition ou au lendemain d'un conflit, les limites précises entre les pouvoirs du gouvernement et ceux du Parlement ne sont pas toujours clairement tracées. Le rôle de contrôle du Parlement peut en pareil cas ne pas être perçu comme une priorité, ou ne pas être bien compris.
- Les parlements de petite taille se heurtent à des difficultés particulières. La taille du Parlement limite automatiquement le nombre de commissions spécialisées exerçant une fonction de contrôle et le soutien que l'administration parlementaire peut leur fournir. Dans un certain nombre de pays, les ministres et les secrétaires d'État peuvent siéger dans la commission censée superviser leur administration, ce qui limite fortement les capacités de contrôle de la commission.

Pour de nombreux parlements, un système de contrôle efficace demeure à ce jour une aspiration

- La plupart des pays sont dotés de règles et de systèmes de contrôle parlementaire. Toutefois, l'existence de ces règles et systèmes n'est pas suffisante en soi pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire. Un système efficace exige :
  - un mandat solide, assorti de prérogatives clairement définies permettant d'amener le gouvernement à rendre compte de son action ;
  - des participants engagés et résolus, prêts à faire usage des pouvoirs dont ils disposent pour amener le gouvernement à rendre compte de ses actes ;
  - des capacités suffisantes au sein du Parlement pour que ces pouvoirs soient accompagnés de moyens réels, y compris de sources indépendantes de recherche et d'analyse et d'une échelle graduelle de sanctions possibles.
- Le mandat de contrôle parlementaire est inscrit dans la Constitution et dans la législation de presque tous les pays. Les parlements manquent parfois de moyens ou de la volonté nécessaire d'utiliser les pouvoirs dont ils disposent pour contraindre le gouvernement à agir.
- La capacité du Parlement d'exercer sa fonction de contrôle est étroitement liée à son pouvoir d'action en général. Un parlement bien doté en ressources a bien plus de chances de pouvoir consacrer du personnel au soutien des commissions parlementaires et à des services de recherche et d'analyse budgétaire spécialisée, y compris en matière d'égalité hommes-femmes.
- On observe souvent des taux de renouvellement élevés des parlementaires après les élections, ce qui peut entraîner des répercussions sur la qualité du contrôle parlementaire. Certes, le renouvellement à la suite d'élections législatives est un phénomène naturel et positif, mais un taux de renouvellement très élevé entraîne des risques de perte de mémoire institutionnelle et de solution de continuité dans la composition des commissions d'une législature à l'autre.
- La responsabilité du contrôle parlementaire est largement répartie. Les parlements ont un rôle central, mais ils ne sont pas, et de loin, les seuls acteurs. Un réseau étoffé de contrôle doit pouvoir compter sur les ministères du gouvernement, sur les organes de contrôle spécialisés tels que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, sur la société civile, ainsi que sur les médias et les groupements professionnels.
- L'évaluation des effets de l'action du gouvernement sur l'égalité hommes-femmes fait partie intégrante du contrôle parlementaire et renforce l'efficacité générale de celui-ci. Les parlements surveillent les progrès réalisés vers l'égalité hommes-femmes de bien des manières différentes. Des commissions spécialisées et des groupes de travail multipartites suivent la situation en matière d'égalité dans la société et peuvent préparer des projets de loi pour combler les lacunes qu'ils ont identifiées. La prise en compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes dans la préparation du budget offre au Parlement des outils pour surveiller les effets de la politique du gouvernement sur les femmes et les hommes. Les parlements devraient toutefois se montrer plus actifs pour intégrer cette problématique à toutes les activités de contrôle, par exemple en créant des capacités spécifiques de recherche et d'analyse sur ces questions.
- La majorité des parlements disposent de procédures établies définissant leurs interactions systématiques avec les institutions supérieures de contrôle des finances publiques. En revanche, les contacts avec d'autres institutions extérieures de contrôle, comme les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les médiateurs, sont moins systématiques.
- Les parlements doivent rendre compte à la population de la manière dont ils s'acquittent de leur tâche de contrôle de l'exécutif. Un nombre relativement réduit de parlements dispose de systèmes établis permettant de répertorier les recommandations qu'ils adressent au gouvernement et les mesures gouvernementales prises pour y répondre. De nombreux parlements n'ont aucune activité de suivi et d'évaluation de leurs résultats en matière de contrôle. Les efforts des parlements afin de faire connaître à la population les résultats de leurs activités de contrôle sont limités.

La plupart des parlementaires affirment leur engagement en faveur du contrôle. Dans la pratique, cependant, des problèmes de priorités et de capacités limitent souvent leur action

- Le fait que la responsabilité du contrôle de l'action des gouvernements incombe à l'ensemble des parlementaires suscite un large consensus. Toutefois, les parlementaires membres de partis d'opposition considèrent qu'ils supportent une part disproportionnée du fardeau. Les parlementaires doivent rendre des comptes aux citoyens de la manière dont ils s'acquittent de leur rôle en la matière.
- Qu'ils soient membres de partis de gouvernement ou de partis d'opposition, les parlementaires mentionnent une série d'obstacles qui rendent difficile l'exercice de leur mission de contrôle. Ils citent souvent le manque de ressources (concernant par exemple le personnel, les moyens financiers ou l'information) comme le principal obstacle à l'efficacité du contrôle. Les femmes parlementaires occupent rarement les postes à responsabilité — la présidence des commissions, par exemple — permettant de mener des activités de contrôle couvrant l'ensemble des domaines de l'action politique.
- Sous toutes les latitudes, les parlementaires travaillent souvent avec des services d'appui insuffisamment dotés en ressources. Le contraste est saisissant entre les moyens dont dispose le gouvernement et les ressources — bien maigres en comparaison — à la disposition du Parlement.
- Le niveau d'engagement des parlementaires en matière de contrôle dépend aussi pour partie de leurs préférences et intérêts personnels. Les femmes parlementaires, par exemple, semblent recourir plus volontiers à des méthodes parallèles de contrôle qu'à des procédures officielles. Les parlementaires d'un même pays ou d'un même parti sont naturellement soumis à l'influence de leur environnement politique et institutionnel commun, de leurs systèmes électoraux et des structures de leur parti. Pourtant, chaque parlementaire conserve une liberté d'action individuelle et peut faire des choix quant à son rôle en matière de contrôle.
- La faiblesse de la demande au sein de la population suscite chez les députés la crainte d'être sanctionnés par leurs électeurs s'ils consacrent du temps à un travail de contrôle susceptible d'être perçu comme une activité obscure au sein du parlement national au lieu de défendre les priorités spécifiques des électeurs.
- Les parlementaires hésitent par ailleurs à investir du temps et des efforts dans des activités de contrôle lorsqu'ils ont le sentiment que les résultats en seront incertains ou risquent de ne pas être pris en considération par le gouvernement.
- Il existe des raisons impérieuses pour les parlementaires de s'engager plus profondément dans le contrôle, quelle que soit leur affiliation politique. Tous les parlementaires ont intérêt à améliorer la qualité de la gouvernance. Les outils du contrôle parlementaire aident les députés et sénateurs à servir leurs électeurs, à atteindre leurs objectifs politiques et à progresser dans leur carrière politique.

Le contrôle parlementaire, indicateur de la pertinence du Parlement au XXIe siècle

- Les parlements sont persuadés de l'importance du contrôle et ils citent souvent le renforcement des systèmes de contrôle parmi les objectifs de développement parlementaire.
- La population a des attentes bien ancrées et toujours croissantes en termes de probité élevée de la vie publique, de répartition équitable des ressources entre régions et groupes sociaux et d'utilisation optimale des ressources dans les dépenses de l'État. Le contrôle parlementaire contribue à tous ces objectifs, et remplit encore d'autres fonctions.
- Les parlements et les parlementaires pourraient communiquer de manière plus efficace au sujet de leurs activités de contrôle en soulignant le lien entre les activités du Parlement dans ce domaine et les changements concrets qui se produisent dans la vie quotidienne de la population, permettant ainsi à la population de mieux comprendre comment fonctionne le contrôle parlementaire et suscitant une demande plus forte dans l'opinion à cet égard.
- Si le terme « contrôle » peut paraître abstrait à de nombreuses personnes, les activités parlementaires consistant à « poser des questions », à « interpeller », à « examiner », à « mener des enquêtes », à « formuler des recommandations », à « exiger du gouvernement qu'il rende compte de son action » et à « avancer des solutions » susciteront probablement un écho au sein d'un large public.
- En encourageant au sein de la population une demande plus forte de transparence et d'obligation de rendre compte, les partisans des réformes auront davantage de chances de pouvoir façonner l'environnement politique en faveur d'un contrôle plus rigoureux. Les occasions de renforcer le contrôle de l'exécutif peuvent surgir en temps de crise ou dans le contexte de réformes de plus grande envergure. Il est important que les partisans des réformes se tiennent prêts à les saisir.
- Le Programme 2030 et les Objectifs de développement durable, qui reconnaissent la responsabilité des parlements de vérifier le respect des engagements pris par le gouvernement en matière d'éradication de la pauvreté et de réalisation du développement durable, offrent l'occasion aux parlements et aux parlementaires de renforcer leur engagement sur des questions cruciales pour le développement national.
- L'Objectif 16 et ses cibles — des institutions efficaces, responsables et transparentes — créent un nouvel élan pour que le Parlement et les parlementaires représentent réellement la voix et les intérêts de la population dans le contrôle de l'action du gouvernement.

Recommandations : un scénario en faveur du changement

Les recommandations ci-après esquissent un scénario de réforme institutionnelle permettant de fortifier le contrôle exercé par le Parlement. Les priorités en matière de renforcement du contrôle doivent être fixées en fonction du contexte national, mais ces recommandations sont considérées comme pertinentes pour tous les pays.

Les recommandations s'adressent en premier lieu au Parlement en tant qu'institution; certaines concernent les parlementaires à titre individuel.

Elles visent aussi les partis politiques qui exercent une grande influence sur le processus de décision parlementaire et sur le comportement individuel des parlementaires. Elles sont non moins importantes pour les gouvernements auxquels incombe une responsabilité considérable s'agissant d'instaurer une relation constructive avec le Parlement en matière de contrôle, et qui ont tout intérêt à améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte des autorités publiques grâce à un contrôle efficace. Enfin, les recommandations sont pertinentes pour toutes les personnes et les organisations de la société civile qui souhaitent renforcer la qualité de leurs institutions gouvernementales.

Faire du contrôle parlementaire une priorité essentielle pour le Parlement

1. **Afficher l'engagement du Parlement à l'égard de sa fonction de contrôle**

   Faire du contrôle une priorité pour le Parlement est une manière de signaler son importance à tous les acteurs. Les discours et les déclarations des dirigeants du Parlement, y compris de son Président et des présidents de commissions, peuvent signifier sans ambiguïté au gouvernement, aux médias et à la population que le Parlement prend au sérieux sa fonction de contrôle. Des motions et résolutions parlementaires peuvent renforcer ce message. Les parlements devraient se doter de plans stratégiques dans lesquels le contrôle figure en bonne place.

2. **Réunir l'ensemble des parties prenantes afin de définir un processus de contrôle constructif et de susciter un engagement en sa faveur**

   Du fait de la lutte pour le pouvoir qui oppose les partis politiques, on doit s'attendre à ce que les partis représentés au sein du gouvernement cherchent à réduire au minimum le recours aux outils du contrôle parlementaire qui pourraient gêner les ministres, tandis que les partis d'opposition utiliseront la moindre occasion pour appeler l'attention sur les échecs du gouvernement. Telle est la réalité de la vie politique, et c'est elle, en partie, qui offre à la population un choix entre des options politiques différentes. Malgré tout, le contrôle ne doit pas être perçu exclusivement comme une occasion d'affrontement politique stérile, mais bien comme un outil essentiel pour susciter et renforcer le respect des droits de l'homme et le développement humain.

   Tous les partis politiques doivent reconnaître que le contrôle parlementaire est une fonction du Parlement inscrite dans la Constitution et qu'il est juste et approprié pour les parlementaires — qu'ils soient membres de partis au pouvoir ou dans l'opposition — de jouer leur rôle dans l'exécution de ce mandat. Les tentatives de limiter le contrôle parlementaire ou de nier à l'opposition un rôle légitime ne renforcent pas la gouvernance démocratique.

   Les partis devraient débattre ouvertement de l'objet et des objectifs du contrôle parlementaire et parvenir à un accord, tant entre eux que parmi leurs membres, sur l'importance du contrôle pour la qualité de la gestion des affaires publiques et pour le bien-être de la population. Les partis devraient convenir que le contrôle doit être systématique, permanent et fondé sur des faits, et ils devraient encourager leurs membres à œuvrer en ce sens.

3. **Évaluer les forces et les faiblesses du Parlement concernant sa fonction de contrôle**

   Les recommandations contenues dans le présent rapport sont nécessairement de portée générale. Chaque parlement aura probablement besoin de les compléter par une analyse plus fine de ses points forts et de ses points faibles et par des recommandations de mesures spécifiques destinées à surmonter ses difficultés propres. Les parlements devraient créer un mécanisme permettant d'évaluer de manière globale si les conditions d'un contrôle efficace sont réunies et de proposer les améliorations nécessaires. Cette évaluation devrait inclure les points suivants:

   - Les règles relatives au contrôle sont-elles suffisantes?
   - Le Parlement est-il doté de capacités suffisantes aux fins du contrôle?
   - Les partis d'opposition et les partis minoritaires, ainsi que les parlementaires hommes et femmes, ont-ils suffisamment de possibilités pour participer au contrôle parlementaire?

   Le processus préparatoire menant à l'adoption d'un plan stratégique pour le Parlement offre l'occasion d'un dialogue ouvert avec les partis politiques et d'une auto-évaluation rigoureuse des points forts et des points faibles du contrôle parlementaire au stade actuel.

4. **S'engager à réexaminer régulièrement la manière dont le Parlement s'acquitte de sa tâche de contrôle et à présenter des rapports périodiques à ce sujet**

   Affirmer publiquement que le Parlement examinera régulièrement et présentera des rapports sur ses propres activités de contrôle contribue à respecter l'obligation du Parlement de rendre compte à la population de ses activités. Seul un parlement sur trois environ dispose d'un système permettant de vérifier l'efficacité de son action de contrôle. L'élaboration d'un tel système montre que le contrôle est considéré comme un aspect important de l'institution parlementaire.

Renforcer le mandat et les capacités de contrôle

5. **Veiller à ce que les pouvoirs officiels de contrôle du gouvernement soient clairement définis dans la législation et dans les règles parlementaires**

   Les règles régissant le contrôle sont trop importantes pour être laissées à la coutume; elles doivent être inscrites en toutes lettres dans la Constitution, dans la législation et dans le règlement intérieur du Parlement. Elles doivent comprendre des pouvoirs importants d'obtenir des

informations et de recueillir des témoignages de citoyens à des fins de contrôle efficace.

6. **Garantir que le Parlement bénéficie d'une autonomie financière et administrative et de son propre personnel professionnel spécialisé**

Les parlements ont souvent des prérogatives impressionnantes sur le papier tout en étant privés des capacités et des ressources nécessaires pour les exercer réellement. Pour que les pouvoirs de contrôle du Parlement soient réels et portent leurs fruits, il importe de réduire ou d'éliminer les écarts entre les pouvoirs et les capacités.

Si le Parlement n'a pas la maîtrise de son budget et de son personnel, il faut commencer par assurer ces aspects fondamentaux de l'autonomie parlementaire. Il se peut que le gouvernement ne renonce pas volontiers à ces prérogatives qui lui permettent d'exercer un certain pouvoir sur le Parlement. Les parlements peuvent faire valoir, dans ce contexte, que les nombreuses assemblées législatives qui ont obtenu leur indépendance formelle sont un exemple de bonne pratique reconnue à l'échelle internationale.

7. **Prévoir du temps consacré au contrôle parlementaire en séance plénière**

Les parlements peuvent décider délibérément de réserver un certain temps dans leur calendrier aux activités relevant du contrôle. Consacrer du temps en séance plénière aux questions adressées aux ministres, débattre des rapports des commissions ou examiner les recommandations émanant des institutions externes de contrôle est une manière, pour un parlement, d'indiquer que cette activité est prioritaire et de conférer une certaine visibilité à la fonction de contrôle.

Les parlements devraient examiner les possibilités de poser des questions au gouvernement sans préavis sur des dossiers urgents. Les réponses du gouvernement aux questions écrites des parlementaires devraient être détaillées et fournies dans des délais raisonnables. L'opposition devrait pouvoir participer pleinement aux processus de contrôle, y compris en prenant l'initiative de lancer des débats et des enquêtes. Le travail de diffusion des résultats du contrôle parlementaire à l'intention de l'opinion et la préparation d'informations publiables pour les médias attire l'intérêt de la population et renforce la demande publique à l'égard de l'activité de contrôle.

8. **Veiller à ce que les règles et les pratiques des commissions appuient le contrôle**

L'efficacité et la visibilité du contrôle en tant que fonction des commissions peuvent être améliorées en encourageant celles-ci à élaborer des plans d'activité, à soutenir le développement des capacités, à rendre compte de l'avancement des enquêtes, à publier des conclusions qui reflètent les opinions de la majorité comme de la minorité et à soumettre leurs recommandations à la plénière du Parlement pour examen.

Dans certains systèmes parlementaires, les travaux des commissions sont considérés confidentiels et le public ne peut y assister. Ces pratiques sont contraires à la volonté de faire en sorte que les procédures de contrôle soient menées de manière publique et transparente. Des lois sur la publicité des travaux ou des réunions des organismes publics peuvent remédier à cette situation. L'engagement de publier les documents parlementaires — dans des formats ouverts, afin qu'ils puissent aisément être réutilisés par le public — donne un message important sur l'engagement du Parlement touchant l'obligation de rendre compte et la transparence.

Les parlements devraient adopter des procédures ouvertes et transparentes de présentation de candidatures pour les postes de président et de membres de commissions. Il est courant, dans les pays du Commonwealth, qu'un membre de l'opposition soit désigné président de la Commission des comptes publics ; cette mesure est vue comme un encouragement au contrôle parlementaire.

Les partis politiques exercent dans de nombreux pays un rôle important de « gardien » des postes de président et de membres des commissions parlementaires, ce qui peut avoir un effet sur les activités de contrôle des parlementaires. Lorsque les dirigeants des partis ont une influence excessive ou sans limite sur la manière dont se déroule le contrôle parlementaire, des réformes visant à élargir la participation aux commissions peuvent améliorer le potentiel de celles-ci en matière de contrôle. Des mesures spécifiques peuvent contribuer à faire en sorte que tous les parlementaires — y compris les femmes et les jeunes — aient la possibilité de siéger dans des commissions quel que soit leur champ de compétence, y compris dans celles qui sont parfois vues comme plus « prestigieuses » : les commissions de la défense, du budget ou des affaires étrangères, par exemple.

9. **S'assurer que le mandat, les procédures et les capacités soient bien définis pour le contrôle du budget**

Le contrôle du budget devrait permettre de garantir que les fonds dont dispose le gouvernement sont utilisés en priorité pour répondre aux besoins de la population, qu'ils sont dépensés de manière efficace, que les résultats visés sont atteints et que des mesures correctives peuvent être prises au besoin. Les parlements devraient avoir un mandat et des procédures bien définies touchant leur participation à toutes les étapes du cycle budgétaire, y compris la planification et la formulation du budget, l'examen et l'approbation du projet, le contrôle de son exécution et des dépenses et l'examen des rapports de vérification des comptes.

L'analyse budgétaire exige des compétences spécialisées. Les parlements devraient aussi prendre des mesures pour faire en sorte que les parlementaires disposent des connaissances et des compétences nécessaires afin de participer activement au processus budgétaire. Il convient de veiller à ce que le Parlement soit doté de capacités de recherche suffisantes pour soutenir les parlementaires dans leur examen du budget, y inclus en appliquant systématiquement des principes de budgétisation et

d'analyse sensibles au genre. Les parlements devraient envisager de créer un bureau parlementaire du budget, ou tout autre service similaire de recherche, afin de renforcer les capacités de contrôle budgétaire en garantissant l'accès à l'information, en simplifiant les informations techniques et en préparant des analyses spécialisées. Si la création d'un bureau parlementaire du budget n'est pas envisageable par manque de moyens, les parlements devraient chercher à obtenir une aide technique de la part d'experts aux moments clés du cycle budgétaire annuel.

10. **Intégrer l'égalité hommes-femmes et les droits de l'homme dans toutes les activités de contrôle**

L'analyse de la différenciation sociale des sexes et l'intégration de la dimension de genre exigent un dialogue permanent entre le gouvernement, les parlementaires, les organisations de la société civile et les milieux universitaires. Le Parlement devrait bénéficier d'analyses indépendantes produites par des experts, tant internes qu'externes, en matière d'égalité des sexes. Les enquêtes et les rapports des commissions devraient systématiquement traiter des besoins des femmes et des hommes.

Les commissions chargées des questions d'égalité des sexes et les forums de femmes parlementaires jouent un rôle spécial pour amener le gouvernement à rendre compte des progrès réalisés vers l'égalité hommes-femmes et du respect des normes internationales en la matière. Il ne suffit pas, cependant, de laisser le contrôle de l'égalité hommes-femmes à ces organismes spécialisés. Il convient d'intégrer spécifiquement une perspective de genre aux activités de toutes les commissions parlementaires lorsqu'elles contrôlent l'application des politiques du gouvernement, la mise en œuvre de la législation, l'exécution des budgets et la prestation des services publics. Garantir l'engagement du gouvernement à l'égard de la budgétisation sensible au genre permet au Parlement de contrôler plus efficacement l'équité et l'efficacité de l'utilisation de l'argent public dans le respect de l'égalité des sexes.

Le Parlement a un rôle essentiel à jouer pour protéger et promouvoir les droits de l'homme, y compris à travers sa fonction de contrôle. La publication *Droits de l'homme — Guide à l'usage des parlementaires*[1] donne des orientations sur la manière dont les parlementaires peuvent utiliser les outils de contrôle pour vérifier le respect par l'exécutif des normes internationales relatives aux droits de l'homme.

11. **Développer des capacités de recherche spécifiques à l'appui du contrôle**

S'il paraît probable que les ressources financières du Parlement resteront toujours limitées, le Parlement peut décider d'investir dans les infrastructures nécessaires à un contrôle efficace. Un service de recherche indépendant des partis politiques représente un atout essentiel pour la capacité du Parlement d'obtenir des informations et pour fournir aux commissions et aux parlementaires des analyses indépendantes et neutres.

Les parlementaires doivent disposer de recherches et d'analyses indépendantes afin d'évaluer objectivement l'action du gouvernement. Lorsque les ressources sont limitées, il convient de définir les priorités avec soin pour veiller, si possible, à ce que le Parlement puisse réaliser un contrôle fondé sur des recherches dans les domaines d'activité du gouvernement qui sont les plus pertinents pour le contexte national. Le premier pas peut consister à développer des services de recherche généraux sur des questions juridiques et économiques pour passer ensuite au renforcement des compétences spécialisées en matière d'analyse budgétaire, d'égalité des sexes et de grands domaines d'action.

12. **Renforcer les compétences en matière de contrôle et réduire l'impact du renouvellement électoral**

Le contrôle exige des compétences qui peuvent être acquises comme la manière de concevoir une démarche stratégique ou de poser des questions efficaces aux ministres. L'expérience compte aussi : la possibilité pour les parlementaires de développer leurs compétences dans des domaines spécifiques en siégeant au sein de la même commission pendant plusieurs législatures successives est très importante pour le parlementaire concerné, mais aussi pour la commission et pour le Parlement tout entier. Lorsque les élections amènent un renouvellement important du Parlement, le rôle du personnel, qui consiste à conserver les archives des travaux de la commission dans sa composition précédente et à transférer la mémoire institutionnelle d'une législature à l'autre — par exemple, sous forme d'un rapport de synthèse —, revêt une importance particulière. La formation destinée aux nouveaux parlementaires et au personnel d'appui contribue à maintenir la focalisation sur le contrôle et à permettre à tous les acteurs de gagner en assurance dans ce rôle. La formation et le développement réussissent souvent mieux lorsqu'ils se déroulent « en cours d'emploi » et lorsqu'ils sont assurés par les pairs ou par des mentors comme d'anciens parlementaires.

13. **Solliciter une aide extérieure**

Les partisans du contrôle ne sont pas seuls : le mouvement de développement parlementaire a aussi permis de développer des capacités de contrôle additionnelles ainsi que la volonté de mener à bien le contrôle. Une assistance — technique et autre — peut être fournie par diverses organisations : l'UIP, le PNUD, la CPA, la Banque mondiale, le GOPAC et d'autres. Une aide plus ciblée, pour des pays particuliers ou des domaines thématiques spécifiques, est disponible à travers des programmes de gouvernance démocratique et de développement.

Associer des partenaires aux activités de contrôle

14. **Reconnaître qu'un contrôle parlementaire efficace exige les efforts conjoints des parlementaires, de la société civile et d'autres institutions de contrôle, avec l'appui de la population**

Le contrôle parlementaire est une fonction sociétale importante dans laquelle le Parlement n'agit pas seul. Les parlements devraient reconnaître les limites de

1 UIP et HCDH (2017)

leurs capacités et de leurs ressources et chercher activement à créer des relations de coopération avec des partenaires extérieurs.

Le contrôle parlementaire exige, pour être efficace, une série de ressources qui peuvent être fournies par des acteurs extérieurs au Parlement. Si les parlementaires ont des fonctions officielles — et souvent des pouvoirs constitutionnels et légaux — qui leur permettent d'enquêter et d'agir, ils manquent parfois des connaissances approfondies de certains secteurs d'activité qui sont l'apanage d'organisations de la société civile plus spécialisées, comme des compétences propres aux institutions de contrôle extérieures. Persuader des groupes de ce type de s'associer au Parlement exige un engagement et du travail pour créer la confiance, pour identifier des questions d'intérêt commun et pour arrêter des modalités de collaboration intéressantes pour toutes les parties.

Les partenariats les meilleurs et les plus durables en matière de contrôle voient le jour lorsque ces divers groupes, parfois disparates, trouvent une cause commune et nouent des relations mutuellement avantageuses. Il est de plus en plus courant de trouver des parlementaires qui sont passés par des organisations de la société civile et qui peuvent ainsi servir de passerelle entre le Parlement et le public. Les parlementaires qui ont des parcours professionnels spécialisés (par exemple, vérificateurs des comptes, responsables gouvernementaux, universitaires) sont souvent heureux de se voir donner la possibilité d'améliorer l'exécution des services gouvernementaux.

Si vous souhaitez mieux vous acquitter de votre fonction de contrôle, recherchez le contact avec des personnes et des institutions qui peuvent vous apporter des ressources utiles et nouez avec elles des relations de coopération. Leur motivation pour coopérer et apporter leur contribution devrait croître au fur et à mesure que les activités de contrôle gagneront en visibilité et porteront leurs fruits. L'amélioration du contrôle parlementaire intéresse chacun, et chacun peut apporter quelque chose à l'entreprise.

15. **Recueillir en commission des informations d'un vaste éventail de sources**

Les commissions devraient clairement faire savoir qu'elles souhaitent recevoir des contributions de diverses sources, y compris d'organisations de la société civile, et qu'elles ont besoin de ces apports. L'idéal serait que le personnel des commissions compile et tienne à jour des listes d'organisations intéressées par leur domaine de compétence, y compris les groupes de femmes et de jeunes. Invitez systématiquement le public à contribuer aux enquêtes des commissions, organisez des auditions publiques et démontrez au public que collaborer avec le Parlement en vaut la peine et que ses contributions sont prises en considération. Les parlements peuvent, par exemple, agir pour combler des lacunes ou pour rectifier des défauts dans la législation qui ont été identifiés grâce à des enquêtes. Expérimentez de nouveaux outils et de nouvelles méthodes de consultation de la société civile, de groupes professionnels, des jeunes et d'autres acteurs pendant les activités de contrôle, par exemple des consultations en ligne, ou conviez même des personnes extérieures au Parlement à siéger dans les commissions.

16. **Renforcer les relations avec les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les autres institutions de contrôle**

Le Parlement devrait veiller à ce que les institutions de contrôle extérieures — comme les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les institutions nationales des droits de l'homme et les médiateurs — aient les capacités (en termes d'autonomie et de ressources humaines et financières) d'exercer leur mandat. C'est souvent au Parlement qu'incombe la responsabilité de l'efficacité de l'action des organismes de contrôle extérieurs.

Le Parlement et les institutions de contrôle devraient créer une culture de confiance réciproque en collaborant régulièrement, y compris, mais pas exclusivement, à travers un exercice de rapport annuel. Ainsi, le Parlement pourrait accorder crédit aux conclusions des organismes extérieurs, tandis que ceux-ci seraient persuadés du désir du Parlement de prendre leurs recommandations au sérieux. Le Parlement devrait s'assurer qu'il dispose de procédures en place pour examiner rapidement et systématiquement les rapports des institutions de contrôle externes et pour prendre, en cas de besoin, des mesures de suivi vigoureuses. Les parlements et les institutions de contrôle des finances devraient maintenir un dialogue sur le contenu et la structure des rapports d'audit pour veiller à ce qu'ils incluent les informations dont les parlements ont besoin, comme une analyse de la différenciation sociale des sexes.

Faire bon usage des prérogatives de contrôle du Parlement

17. **Assurer la cohérence de l'activité de contrôle en gardant une trace des démarches effectuées**

Il est particulièrement important d'assurer un suivi des engagements pris par le gouvernement. Les ministres ou autres responsables du gouvernement répondent parfois aux questions posées dans l'hémicycle ou en commission par une promesse de prendre telle ou telle mesure. Sans un contrôle approprié, les choses risquent de s'arrêter là : les engagements peuvent être oubliés, s'effacer avec le temps ou perdre leur priorité. En pareil cas, le pouvoir de poser des questions devient insignifiant.

Les parlements devraient aussi veiller à ce que des systèmes soient en place afin de suivre les recommandations parlementaires au gouvernement qui sont souvent préparées au terme d'enquêtes de commissions, ainsi que les réponses du gouvernement. Toutefois, le suivi des recommandations parlementaires issues du contrôle est une responsabilité partagée avec le gouvernement. Un système devrait être adopté, d'entente avec le gouvernement, obligeant ce dernier à donner des réponses officielles et dûment enregistrées, dans un délai prescrit, aux recommandations formulées par les commissions et les organes de contrôle parlementaire.

Une fois un tel système mis en place, il devrait être appliqué avec rigueur. Le suivi des recommandations ne saurait être laissé à l'initiative de parlementaires à titre individuel ; une méthode plus systématique est utile pour focaliser l'attention du gouvernement et de la commission sur les recommandations parlementaires.

18. **Réfléchir aux moyens d'amener le gouvernement à se conformer aux exigences du contrôle**

Lorsque des textes de loi et des règlements imposent certaines obligations au gouvernement — comme celle de répondre aux recommandations parlementaires —, le Parlement devrait veiller à ce qu'elles soient respectées dans les délais fixés et de manière appropriée. Le Président du Parlement a un rôle particulièrement important à jouer pour que la dignité et l'importance constantes du Parlement soient respectées sur ce point. Lorsque des délais sont fixés pour la réponse aux questions ou pour la présentation de rapports, les parlements devraient surveiller le respect de ces dispositions par l'exécutif et appeler l'attention sur les manquements. Lorsque les ministres donnent des assurances au Parlement, celui-ci devrait vérifier qu'elles sont bien suivies d'effet. Lorsque des commissions demandent à avoir accès aux ministres ou à des informations dont dispose le gouvernement, ces requêtes devraient toujours, en principe, être satisfaites dans les meilleurs délais. Si tel n'est pas le cas, attirer l'attention du public peut être un moyen efficace de faire pression sur le gouvernement afin qu'il se conforme aux vœux du Parlement.

La dénonciation publique est la forme de sanction la plus accessible et peut souvent suffire à susciter une réaction. Si l'exécutif est réticent à agir, le Parlement détient des pouvoirs importants pour adopter des lois qui obligent le gouvernement à prendre des mesures spécifiques, comme l'ajout aux projets de loi d'une déclaration indiquant clairement les résultats escomptés ou la présentation de rapports réguliers sur l'application des lois. Le Parlement tient aussi les cordons de la bourse à des degrés divers et selon des modalités différentes, et la menace de retenir des sommes d'argent peut être un outil puissant pour amener l'exécutif à donner suite aux requêtes du Parlement.

Les sanctions officielles, comme les motions de censure ou le rejet du budget, sont des outils puissants à la disposition de nombreux parlements en vertu de la Constitution, mais qui ne sont utilisés que dans des circonstances politiques bien particulières.

Renforcer l'appui de la population au contrôle parlementaire

19. **Adopter des règles et des pratiques déontologiques consolidant la légitimité parlementaire**

L'idée que la population se fait du Parlement est déterminante pour l'accueil qui sera réservé aux conclusions du contrôle parlementaire. Une image positive du Parlement aux yeux du grand public est l'un des facteurs les plus importants pour faire en sorte que le contrôle parlementaire exerce des effets positifs sur la vie des citoyens. Pour que le Parlement soit efficace dans sa fonction de contrôle, il doit lui-même être tenu en haute estime. Il doit être considéré comme un juge crédible et comme un garant démocratique à l'égard du pouvoir et du comportement du gouvernement. Si le Parlement n'a pas l'estime du public, les conclusions de son activité de contrôle, quelles qu'elles soient, risquent d'être discréditées car vues comme servant les intérêts des parlementaires eux-mêmes plutôt que ceux des simples citoyens ou, plus généralement, du bien commun.

Il est donc de la plus haute importance que les parlements montrent qu'ils prennent des mesures pour renforcer leur crédibilité auprès de la population, y compris l'adoption de codes de déontologie, des garanties de contrôle indépendant, des mesures d'enquête et des sanctions à l'égard des membres qui commettent des abus, et des méthodes de travail convaincantes et appropriées aux yeux de tous.

20. **Formuler des stratégies de communication pour faire connaître l'activité de contrôle parlementaire**

Les parlements devraient favoriser et améliorer la couverture médiatique de toutes les activités de contrôle. Il est toujours préférable que le contrôle se déroule « en pleine lumière », or, en l'absence d'une stratégie claire, dynamique et bien financée de relations publiques, la population ne sera pas informée des succès que l'activité de contrôle parlementaire a permis de remporter. Les commissions chargées de tâches de contrôle, par exemple, devraient avoir des stratégies de communication et une assistance professionnelle pour faire connaître leurs activités et pour encourager le public à participer grâce aux médias, y compris les réseaux sociaux. Mettre en valeur des cas dans lesquels le travail d'une commission a permis, à travers un contrôle parlementaire efficace, d'améliorer la vie des citoyens, peut renforcer la confiance du public à l'égard du Parlement en tant qu'institution. Des méthodes innovantes devraient être mises à l'épreuve, y compris le recours aux réseaux sociaux pour améliorer le dialogue avec les citoyens.

21. **Réfléchir à la meilleure manière de recourir aux médias dans les activités de contrôle**

Utiliser les médias — et les réseaux sociaux en particulier — à bon escient peut être un moyen très efficace d'appeler l'attention du gouvernement sur les activités de contrôle et de l'amener à y réagir. Pour les parlementaires, les médias et la société civile peuvent être des leviers utiles afin d'accroître la pression de l'opinion sur l'exécutif et le rendre plus réactif. Ils peuvent aussi aider les électeurs à comprendre l'utilité des activités de contrôle des parlementaires et servir à nouer des relations avec les jeunes.

22. **Rendre publics les documents parlementaires**

Si le Parlement doit améliorer la transparence du gouvernement, il doit nécessairement aussi s'engager à la pratiquer lui-même. Toutes les séances de commission devraient être publiques, sauf dans des circonstances exceptionnelles et précisément définies, et un compte

rendu complet de leurs réunions devrait être établi et mis gratuitement à disposition dans les meilleurs délais. Les comptes rendus parlementaires devraient être accessibles au public, conformément aux normes d'ouverture et de transparence des travaux parlementaires.

23. **Positionner le Parlement comme une institution de premier rang à l'égard des Objectifs de développement durable**

Avec les ODD, les parlements ont une nouvelle occasion de s'affirmer comme des institutions efficaces qui contribuent à la qualité de la gestion des affaires publiques ainsi qu'à la qualité de vie de la population et à la santé de la planète. Le Parlement a de nombreux rôles importants à jouer en rapport avec les ODD, y compris par l'approbation de plans et de cibles nationaux au titre des objectifs de développement, en légiférant et en apportant un financement pour atteindre les cibles. Le rôle le plus important pour le Parlement, cependant, est sans doute d'agir en tant que « gendarme » pour la population en observant les avancées et les reculs par rapport à ces cibles, et en demandant des comptes au gouvernement par rapport aux engagements qu'il a pris sur les plans international et national.

Les parlements qui parviennent à s'organiser efficacement pour interroger et interpeller le gouvernement au sujet de ses efforts en vue d'atteindre le large éventail des objectifs, y compris la réduction de la pauvreté, les changements climatiques, l'éducation et la santé, tout en veillant à ce que personne ne reste à l'écart, seront bien placés pour revendiquer leur rôle légitime en tant que représentants du peuple. Les parlements devraient réfléchir à la manière d'organiser leur activité par rapport aux ODD.

Les parlements devraient, en particulier, coopérer étroitement avec le gouvernement et d'autres parties prenantes pour fixer des cibles nationales préalables, ainsi qu'un plan d'action pour atteindre les cibles des ODD qui concernent directement l'efficacité des institutions chargées de la gouvernance, à savoir les cibles 16.6 (« Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ») et 16.7 (« Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions »). C'est sur la base d'une bonne gestion des affaires publiques que de grands pas pourront être réalisés pour atteindre les ODD dans leur ensemble.

Saisir les occasions qui s'offrent aux parlementaires pour améliorer le cadre du contrôle

24. **Mieux exploiter les possibilités existantes**

Commencez par des activités modestes — même avec un petit nombre de partenaires et des ressources limitées — et prenez immédiatement des mesures permettant d'atteindre quelques objectifs. Commencez par les facteurs que vous maîtrisez ; un succès en entraînant un autre, mobilisez ensuite un appui supplémentaire pour agir sur les facteurs que vous ne pouvez maîtriser immédiatement ou directement.

Certains outils sont à la portée de la plupart des parlementaires, même dans des cadres parlementaires aux ressources relativement limitées. Il est souvent possible de poser des questions aux ministres en séance plénière ou en commission. Ne gâchez pas ces occasions en étant mal préparé et mal informé. Faites des choix avisés quant aux domaines dans lesquels vous souhaitez vous spécialiser, accumulez assez de connaissances pour progresser efficacement et donnez suite aux réponses qui vous sont faites. En agissant de la sorte, vous pourrez apparaître — aux yeux de vos collègues, des médias et de la société civile — comme des partisans actifs du contrôle parlementaire et faire bientôt partie d'un réseau de réformateurs.

25. **Saisir les occasions qui s'offrent**

En politique, il est essentiel de choisir le moment opportun pour agir. L'histoire du développement parlementaire a souvent été écrite par de petits groupes de parlementaires très motivés agissant de concert et tirant parti de circonstances favorables. Dans le monde entier, les changements provoqués par le contrôle parlementaire ont été déclenchés par des scandales, par des crises et par des événements beaucoup moins spectaculaires. Des initiatives déterminées, la constitution d'alliances et le choix du moment approprié pour agir ont permis de faire bouger les choses de manière positive. Il arrive que des événements appellent l'attention du public et du gouvernement sur des sujets potentiels de contrôle parlementaire, ce qui crée un public tout trouvé pour des enquêtes parlementaires.

Les parlementaires devraient identifier les postes vacants qui présentent un potentiel et en tirer parti. Des commissions de contrôle inactives offrent l'avantage d'avoir le pouvoir légitime d'enquêter, même si elles souffrent d'un manque d'impulsion et de ressources. Il est possible de transformer une telle situation.

26. **Former des coalitions favorables aux réformes ou y participer**

Nombreuses sont les activités de contrôle qui n'exigent qu'une poignée de parlementaires engagés pour être lancées et pour réussir. En revanche, certaines activités exigent une majorité pour modifier de manière plus importante ou permanente le cadre parlementaire en faveur des activités de contrôle parlementaire. On peut agir sur la probabilité d'un changement réel en démontrant la valeur du contrôle par des activités limitées et en recrutant des alliés pour faire valoir l'importance des réformes institutionnelles requises afin de renforcer le contrôle.

Des majorités de parlementaires ont soutenu le développement de ressources et de prérogatives institutionnelles plus importantes pour des motifs divers. Ainsi, des parlementaires altruistes ont pu considérer le Parlement comme une institution représentative suprême capable d'exprimer un éventail d'opinions différentes présentes au sein de la population, mais qui a besoin de plus de pouvoir et de capacités pour influencer le gouvernement. D'autres parlementaires, aux motivations

plus égoïstes, ont peut-être été motivés tout simplement par la perspective de salaires plus élevés, de davantage de ressources à utiliser sans contraintes et d'autres prestations. Quels que soient les motifs de chacun, de nombreuses composantes du mouvement international de développement parlementaire ont renforcé la capacité et la volonté des parlements de mener des activités de contrôle.

27. **Participer à des groupes de travail parallèles et multipartites**

La discipline de parti, dans un parti majoritaire, tend à brider le contrôle, tandis que l'esprit de parti dans l'opposition est souvent dénigré parce qu'il serait exclusivement motivé par la volonté d'accéder au pouvoir. C'est entre autres pour ces raisons que des parlementaires, mais aussi d'autres personnes qui ont contribué au présent rapport, ont fréquemment évoqué des démarches plus bipartites et interpartis en matière de contrôle, qu'ils considèrent comme davantage susceptibles d'être perçues comme légitimes par le public.

Les parlementaires peuvent choisir de mener des activités de contrôle à travers des forums interpartis. On peut citer l'exemple des forums de femmes parlementaires, qui mènent fréquemment des activités de contrôle afin de favoriser l'égalité hommes-femmes, ou encore celui des forums anti-corruption, les forums de jeunes parlementaires et les forums régionaux, qui observent l'efficacité des politiques pour des groupes précis.

Les forums constitués au sein d'un même parti peuvent aussi fournir des occasions aux membres du parti de questionner et d'interpeller leurs dirigeants loin des regards du public. Il s'agit là aussi d'une forme de contrôle. Les partis devraient encourager ce dialogue et favoriser un degré de démocratie interne permettant à chacun d'exprimer librement ses opinions. Ceci étant, le contrôle dans un groupe formé au sein d'un parti politique n'est pas suffisant en soi ; les parlementaires — en particulier les membres des partis au gouvernement — doivent aussi pouvoir participer pleinement aux processus de contrôle institutionnels et publics qui se déroulent au sein du Parlement.

28. **Élire et soutenir des dirigeants parlementaires favorables au contrôle**

Les Présidents de parlements ont été désignés à plusieurs reprises comme des acteurs essentiels pour faciliter ou bloquer le contrôle parlementaire. Ils disposent souvent d'un pouvoir étendu pour interpréter le règlement, pour diriger les débats et pour prendre d'autres décisions qui influencent la capacité du Parlement de contrôler l'action gouvernementale. C'est pourquoi les parlementaires devraient, lorsqu'ils jaugent les qualités des candidats à ce poste, être attentifs aux attitudes qu'ils manifestent à l'égard du contrôle parlementaire et des valeurs qui y sont associées, comme le respect des prérogatives légitimes des membres, quelle que soit leur affiliation politique.

Le rôle du Président, en tant que gardien neutre de l'institution parlementaire et champion de sa pertinence et de son développement — et non en tant que simple outil du parti majoritaire — revêt la plus haute importance pour le contrôle. Un Président de Parlement doté d'une réputation de neutralité et de défenseur des prérogatives de l'institution renforce la crédibilité du Parlement dans sa fonction de supervision des activités du gouvernement. Le Président joue aussi un rôle clé pour créer une culture parlementaire propice au contrôle de l'action gouvernementale en respectant les droits de tous les membres et des partis minoritaires. Et comme le Président est élu par une majorité parlementaire, il ou elle est souvent bien placé(e) pour jeter des ponts vers le gouvernement.

Les dirigeants des partis politiques ont eux aussi un grand pouvoir d'influence sur la capacité des parlementaires de se livrer à des activités de contrôle. Ils peuvent tolérer, voire soutenir l'indépendance de leurs membres. Ils influencent lourdement, voire déterminent ce qui relève d'un vote de parti et ce qui relève du choix individuel des parlementaires. Lorsqu'ils examinent des candidatures au poste de dirigeant de leur parti au Parlement, les parlementaires qui s'intéressent au contrôle devraient réfléchir à la mesure dans laquelle un dirigeant potentiel laissera aux parlementaires la possibilité d'exercer leur jugement sur les questions mises aux voix.

Annexes

Note sur la terminologie

Les activités associées au contrôle parlementaire sont désignées, au sein des parlements, par un large éventail de termes qui peuvent présenter des nuances sémantiques subtiles selon la culture et la langue. Ces petites divergences de sens sont une source de discussion, mais parfois aussi de confusion. C'est pourquoi le chapitre premier du présent rapport tente de définir le concept aussi clairement que possible en décrivant les prérogatives et les procédures associées au contrôle.

- Dans les pays de langue anglaise, les termes *oversight, scrutiny* et *checks and balances,* qui se recoupent partiellement, sont d'usage courant. *Scrutiny* est généralement utilisé dans une acception plus vaste, englobant non seulement le contrôle de la politique du gouvernement, mais aussi l'examen des projets de loi.
- Dans les pays francophones, les mots « contrôle » et « évaluation » sont fréquemment utilisés.
- Dans les pays de langue espagnole, on utilise souvent le terme *contralor.*
- D'autres langues disposent probablement de leurs propres termes spécifiques pour recouvrir cette notion de « contrôle ». Il se peut que certaines langues n'aient pas un mot qui englobe à lui seul ces notions.

De la même manière, la notion d'*accountability* peut être exprimée de diverses manières selon les langues. Le français, par exemple, ne dispose pas d'un terme unique, mais recourt à des formules telles que « obligation de rendre compte » ou « rendre compte de ses actes » ou encore « transparence », selon le contexte.

À des fins de clarté et de simplicité, décision a été prise d'utiliser dans ce rapport les expressions « contrôle parlementaire » et « obligation de rendre compte ». Le terme « parlementaire » est employé pour désigner de manière générale les membres des parlements, étant entendu que d'autres termes sont utilisés dans de nombreux pays, notamment pour les membres des chambres hautes dans les parlements bicaméraux.

Les termes « gouvernement » et « (pouvoir) exécutif » sont utilisés indifféremment pour désigner la branche exécutive du pouvoir. L'expression « assemblée législative » est utilisée comme synonyme de « parlement ».

Références citées

Association des Secrétaires généraux des Parlements (2013). *Principes pour le recrutement et la gestion des carrières du personnel de l'administration parlementaire*. Consulter : asgp.co/sites/default/files/Recruitment%20principles%20Geneva%202013.doc

Association parlementaire du Commonwealth (CPA) (2005) *Administration and Financing of Parliament*

Association parlementaire du Commonwealth (CPA) *et al.* (2004). *Commonwealth (Latimer House) Principles on the Accountability and Relationship between the Three Branches of Government* Consulter : www.cpahq.org/cpahq/cpadocs/Latimer%20House%20Principles.pdf

Association parlementaire du Commonwealth (CPA) et World Bank Institute (WBI) (2006), *Parliamentary Financial Scrutiny: The Role of the Public Accounts Committees*

Beetham, D. (2006). *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : Guide des bonnes pratiques.* Genève, UIP Consulter : www.ipu.org/PDF/publications/democracy_fr.pdf

Coghill, K. et J. Thornton (2015). *« Trust, Legislatures and Codes »*, 2015 International Congress of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), 22-26 juin 2015, Rio de Janeiro

Coghill, K., *et al.* (2015). *« Parliamentary Codes of Conduct and the Accountability of Parliamentarians »*, 12th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, 25-26 juillet 2015, Wroxton College, Royaume-Uni

Democracy Reporting International (DRI) (2015). *Global Mapping and Analysis of Parliamentary Strengthening* Consulter : www.agora-parl.org/interact/blog/new-study-global-mapping-and-analysis-parliamentary-strengthening

Economist Intelligence Unit (EIU) (2016). *Democracy Index 2016: 'Revenge of the "Deplorables"'* Consulter : www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016

Edelman (2017), *2017 Edelman Trust Barometer* Consulter : www.edelman.com/trust2017

FMI (2007), *Manuel sur la transparence des finances publiques*. Consulter : www.imf.org/external/french/np/pp/2007/101907mf.pdf

Freedom House (2017). *Freedom in the World 2017* Consulter : freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017?gclid=EAIaIQobChMI-I725e2n1QIVD0sNCh3UDA7FEAAYASAAEgJ3qvD_BwE

Gay, O. et M. Rush (2004). « Introduction », *in* O. Gay (avec P. Leopold) (dir. de publication) *Conduct Unbecoming: The Regulation of Parliamentary Behaviour*. Londres, Politico's

Global Partners Governance (GPG) (2014). *Show Me the Money: Improving Financial Oversight* Consulter : www.gpgovernance.net/publication/paper-4-show-me-the-money

Hansard Society (2001). *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable – Report of the Hansard Society*

Commission on Parliamentary Scrutiny. Londres, Vacher Dod Publishing

Heywood, A, (2013) (quatrième édition), *Politics*, Londres, Palgrave Macmillan

Holmberg, S., S. Lindberg et R. Svensson (2017), « Trust in parliament », *Journal of Public Affairs*, 2017;17:e1647. onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pa.1647/full

House of Commons (2016). *Intelligence and Security Committee of Parliament, Annual Report 2015-2016*. Consulter: isc.independent.gov.uk/files/2015-2016_ISC_AR.pdf

Kinyondo, A., R. Pelizzo et A. Umar (2015). « A functionalist theory of oversight » *African Politics and Policy*, novembre 2015 Consulter: www.africanpoliticsandpolicy.com/?p=845

Leston-Bandeira, C. (2014). « Seven reasons why parliaments struggle with digital », *Political Insight*, mars 2014 Consulter: psa.ac.uk/insight-plus/blog/seven-reasons-why-parliaments-struggle-digital.

Lienert, I. (2010). *Role of the Legislature in Budget Processes*. Washington, DC, FMI Consulter: blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-9.pdf.

Lusty, D. (2014). « Revival of the common law offence of misconduct in public office », *Criminal Law Journal 38*, novembre 2014, p. 337 à 363

Meer, T.W.G. (2017). *Political Trust and the « Crisis of Democracy »*. Oxford Research Encyclopedia of Politics Consulter: politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-77?print=pdf

Nakamura, R. et F. Smallwood (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York, St. Martins

National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004. *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*. New York et Londres, Norton

O'Brien, M., R. Stapenhurst and L. von Trapp (dir. de publication) (2016). *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments*. Washington, DC, Groupe de la Banque mondiale. Consulter: issuu.com/world.bank.publications/docs/9781464803277

ONU (2009). Compilation des directives générales concernant la présentation et le contenu des rapports à présenter par les États parties aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Rapport du Secrétaire général. HRI/GEN/2/Rev.6

ONU et UIP (2003). *La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif: Guide pratique à l'usage des parlementaires.* Consulter: www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_fr.pdf

ONU, Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) (1997). Rapport du Conseil économique et social pour 1997, doc. Nations Unies A/52/3/Rev.1, Conclusions concertées 1997/2 Consulter: digitallibrary.un.org/record/271316/files/A_52_3_Rev.1-FR.pdf

ONU, Département des affaires sociales et économiques (2015). Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Consulter: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F

ONU, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH). *National Parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Consulter: ohchr.org/documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf. [Version française dans: UIP, 24ème Session du Forum des femmes parlementaires (135ème Assemblée de l'UIP et réunions connexes) (annexe) Consulter: archive.ipu.org/conf-f/135/wmn-docs.pdf.]

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) (2013). *A Comparative Study of Structures for Women MPs in the OSCE Region*. Consulter: www.osce.org/odihr/105940?download=true

Palmieri, S. (1998). « Cooperation or consideration? An analysis of the Main Committee in the Australian House of Representatives », *Legislative Studies* 13(1), printemps 1998, p. 64 à 78

Parlement australien (2015). *House of Representatives Hansard*, 20 octobre 2015

Parlement kenyan (2016). Report of the Joint Parliamentary Select Committee on Matters Relating to the Independent Electoral and Boundaries Commission

Pelizzo, R. et F. Stapenhurst (2012). *Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis*. Londres, Routledge

Pelizzo, R., F. Stapenhurst et D. Olson (dir. de publication) (2005). *The Role of Parliaments in the Budget Process*. Washington, DC, Institut de la Banque mondiale. Consulter: siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/TheRoleofParliamentsintheBudgetProcess.pdf

Pierre, J. et B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres, Palgrave Macmillan

PNUD (2013). *Issue Brief: Parliament's Role in Defining and Promoting the Post-2015 Development Agenda*. Consulter: www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/DGG%20Issue%20Briefs%20-%20Post-2015/Issue%20Brief%20-%20Parliaments%20and%20the%20post-2015%20Development%20Agenda_2013_EN.pdf

PNUD (2016 i)). *Survey of Myanmar Members of Parliament: Reflections from the First Hluttaw*. Consulter: www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/library/democratic_governance/survery-of-myanmar-members-of-parliament--reflections-from-the-f.html

PNUD (2016 ii)). *Fast Facts: Parliaments & SDGs*. Consulter : www.agora-parl.org/sites/default/files/june_2016._fast_facts_-_sdgs_and_parliaments.pdf

PNUD (2017). *Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A Practical Toolkit*. Consulter : www.pacific.undp.org/content/dam/fiji/docs/UNDP%20PO%20Scrutinising%20Legislation%20From%20A%20Gender%20Perspective.pdf?download

PNUD et Parlement du climat (2014). Énergies renouvelables — Guide pratique pour les parlementaires. Consulter : www.agora-parl.org/sites/default/files/renewable_energy_user_guide_fr_r3.pdf

PNUD, Banque islamique de développement (BID) et Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) (2017). *A Parliamentary Handbook: The Role of Parliaments in Implementing the SDGs*

Quinn, S. (2009). L'égalité dans les budgets : pour une mise en œuvre pratique. Manuel. Strasbourg, Conseil de l'Europe. Consulter : rm.coe.int/1680599886

Rolef, S. (2015). « Describing, Delimiting and Defining the Job of the MP », 12th Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, 25-26 juillet 2015, Wroxton College, Royaume-Uni. Consulter : www.researchgate.net/profile/Susan_Rolef/publication/306077422_Describing_Delimiting_and_Defining_the_Job_of_the_MP/links/57add6ec08ae95f9d8ecca90/Describing-Delimiting-and-Defining-the-Job-of-the-MP.pdf

Russell, M. et M. Benton (2012). « Assessing the impact of parliamentary oversight committees: The select committees in the British House of Commons »,*Parliamentary Affairs,* janvier 2012. Consulter : doi.org/10.1093/pa/gss009

Samara Canada (2017). *La Démocratie à 360*. Consulter : www.samaracanada.com/fr/la-recherche/la-d%C3%A9mocratie-%C3%A0-360-de-samara

UIP (1997). *Déclaration universelle sur la démocratie*. Consulter : archive.ipu.org/cnl-f/161-dem.htm

UIP (2008). Évaluer le parlement — outils d'*auto-évaluation à l'intention des parlements*. Consulter : www.ipu.org/PDF/publications/self-f.pdf

UIP (2010). *Etude analytique des mécanismes mis en place par les parlements à l'appui des OMD*. Consulter : www.agora-parl.org/sites/default/files/mecanismes_parlementaires_omd_fr.original.pdf

UIP (2011). *Parlements sensibles au genre — Étude mondiale des bonnes pratiques*. Consulter : www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-f.pdf

UIP (2012 i)). *Plan d'action pour des parlements sensibles au genre*. Consulter : www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-f.pdf

UIP (2012 ii)). *Mieux faire connaître les enjeux du VIH et du sida dans votre parlement*. Consulter : www.ipu.org/PDF/publications/hiv-aids-guide-f.pdf.

UIP (2013). *Lignes directrices pour forums de femmes parlementaires*. Consulter : www.ipu.org/pdf/publications/caucus-f.pdf

UIP (2014). *Principes communs en matière d'assistance aux parlements.* Consulter : www.ipu.org/pdf/publications/principles_fr.pdf

UIP (2015 i)). Rapport de la réunion-débat intitulée *Des parlements forts pour un contrôle parlementaire efficace*.

UIP (2015 ii)). Rapport sur le débat paritaire intitulé « Contrôle parlementaire et volonté politique ». Consulter : www.ipu.org/conf-f/133/wmn-parity.pdf

UIP (2016 i)). *Parlements : évaluer la sensibilité au genre — Outil d'auto-évaluation*. Consulter : www.ipu.org/pdf/publications/gender-toolkit-f.pdf

UIP (2016 ii)). Report of the Second Expert Meeting for the *Global Parliamentary Report*. Consulter : www.ipu.org/dem-e/gpr2/report5-02-2016.pdf

UIP (2016 iii)). *Rapport mondial 2016 sur l'e-Parlement.* Consulter : archive.ipu.org/pdf/publications/eparl16-fr.pdf.

UIP (2017). *Violations des droits de l'homme des parlementaires — 2016.* Consulter : www.ipu.org/pdf/publications/violations-f.pdf

UIP, PNUD, Institut de la Banque mondiale et UNIFEM (2004). *Parlement, budget et genre*. Consulter : www.ipu.org/PDF/publications/budget_fr.pdf

UIP et PNUD (2012). *Rapport parlementaire mondial* — L'évolution de la représentation parlementaire. Consulter : www.ipu.org/dem-f/gpr.htm

UIP, ONU, HCDH, PNUD et FIDA (2014). *Mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones.* Consulter : www.ipu.org/PDF/publications/indigenous-fr.pdf

UIP et Fédération internationale des associations de bibliothécaires et des bibliothèques (IFLA) (2015). Lignes directrices sur les services de recherche parlementaire. Consulter : www.ipu.org/pdf/publications/research-fr.pdf

UIP, Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) et Graduate Institute of International and Development Studies (GIIDS) (2016). *Cooperation between National Human Rights Institutions and Parliaments*

UIP et PNUD (2017). *Les ODD à l'usage des parlements — Outil d'auto-évaluation*. Consulter : www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-f.pdf.

UIP et HCDH (2017). *Droits de l'homme — Guide à l'usage des parlementaires N° 26.* Consulter : www.ipu.org/PDF/publications/hrights-fr.pdf.

V-Dem (2017). *V-Dem Annual Report 2017: Democracy at Dusk?* Consulter : www.v-dem.net/en/news-publications/annual-report.

Van Hulten, M., M. Bentinck et correspondants du CERDP (2011). *Parliamentary Ethics: A Question of Trust*. Office for Promotion of Parliamentary Democracy, European Parliament. Consulter : www.agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf.

Waxman, H. (2009). *The Waxman Report: How Congress Really Works*. New York, Twelve Books.

White, H. (2009). *Parliamentary Scrutiny of Government*. Londres, Institute for Government. Consulter : www.instituteforgovernment.org.uk/node/1769.

Yamamoto, H. (2007). *Les outils du contrôle parlementaire : Étude comparative portant sur 88 parlements nationaux*. Genève, UIP. Consulter : www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-f.pdf.

Autres ouvrages utiles

Buzan, B. (1991) (deuxième édition). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Hemel Hempstead, Royaume-Uni, Harvester Wheatsheaf.

Crowther, W. et D. Olson (dir. de publication) (2002). *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*. Columbus (OH), Ohio State University Press.

Fukuyama, F. (2005). *State Building: Gouvernance et Ordre du monde au XXIe siècle.* Paris, La Table Ronde.

Norton, P. et N. Ahmed (dir. de publication) (1999). *Legislatures in Developmental Perspective*. Londres, Frank Cass.

Ogul, M. S. (1976). *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Olson, D. et M. Mezey (1991). *Legisatures in the Policy Process: Dilemmas of Economic Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Olson, D. et P. Norton (dir. de publication) (1996). *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*. Londres, Frank Cass.

Pelizzo, R. et R. Stapenhurst (2004). *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*. World Bank Policy Research Working Paper. Washington, DC, Banque mondiale. Consulter : siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ToolsforLegislativeOversight.pdf.

Pelizzo, R. et R. Stapenhurst (2014). *Government Accountability and Legislative Oversight*, London, Routledge.

Rockman, B. (1985). « Legislative-executive relations and legislative oversight », *in* G. Loewenberg, S. Patterson et M. Jewell (dir. de publication), *Handbook of Legislative Research*. Cambridge (MA), Harvard University Press.

Stapenhurst, R., R. Pelizzo, D. Olson et L. von Trapp (dir. de publication) (2008). *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, DC, Banque mondiale.

Méthodologie

Ce *Rapport parlementaire mondial,* deuxième du nom, consacré au contrôle parlementaire, repose sur l'expérience de parlements du monde entier. Il s'appuie sur des informations de première main fournies par des parlements, des parlementaires et d'autres acteurs, ainsi que sur les publications existantes sur le sujet. Le rapport est illustré par des exemples de pratiques optimales et d'obstacles auxquels se heurtent les parlements ; il présente aussi des récits émanant de divers parlements dans des contextes différents.

Le thème principal du rapport a été choisi au terme d'un processus de consultation approfondi. Plus de 30 propositions avaient été initialement soumises ; une liste restreinte a ensuite fait l'objet de discussions au cours de plusieurs réunions lors de l'Assemblée de l'UIP en mars 2015 ainsi qu'au sein du PNUD. Sur la base des réactions des parlements et de praticiens du développement parlementaire, décision a été prise en mai 2015 de choisir le thème du contrôle parlementaire et du pouvoir du Parlement de demander des comptes au gouvernement.

Un groupe d'experts s'est réuni à Genève, en juin 2015, pour formuler des orientations sur les thèmes essentiels à étudier aux fins du rapport. Ce groupe se composait de parlementaires, de membres du personnel de divers parlements, ainsi que d'universitaires et de praticiens du développement parlementaire. Les membres du groupe représentaient une gamme étendue d'expériences vécues et de points de vue sous l'angle du genre, des régions géographiques et des systèmes politiques.

Le rapport de cette première réunion du groupe d'experts a été publié en ligne sur la page Web consacrée au deuxième *Rapport parlementaire mondial*. Les documents pertinents concernant le projet ont été ajoutés sur cette page au fur et à mesure de l'avancement du travail.

Une série d'outils de recherche ont été conçus sur la base des conclusions de la réunion du groupe d'experts. L'essentiel du travail de recherche s'est déroulé entre septembre 2015 et avril 2016.

Le tableau suivant présente les principaux outils de recherche et les résultats correspondants.

Outil de recherche	Résultats
Questionnaire adressé aux parlements	Réponses de 103 chambres parlementaires dans 85 pays
Enquête auprès des parlementaires	Réponses de 372 parlementaires (62 pour cent d'hommes et 38 pour cent de femmes) de 128 pays
Entretiens avec des parlementaires	Entretiens avec 82 parlementaires (hommes et femmes en proportions égales) de 58 pays
Contributions écrites	63 contributions, dont 34 émanant de parlements et 29 d'organisations internationales et non gouvernementales et d'experts

Outil de recherche	Résultats
Débats thématiques	Quatre débats thématiques, dont une consultation en ligne et trois réunions, à l'occasion de l'Assemblée de l'UIP et de la quatrième Conférence mondiale des Présidents de parlement
Groupes de discussion nationaux	Six groupes de discussion nationaux, réunissant des représentants du Parlement, du gouvernement, de la société civile et des médias

Tout au long du travail de recherche, des efforts ont été consentis pour recueillir l'avis de parlementaires des deux sexes. Deux débats thématiques ont été consacrés au contrôle aux fins de l'égalité hommes-femmes. Au sein des groupes de discussion nationaux, l'équilibre entre les sexes était aussi un objectif.

L'analyse des résultats a commencé en janvier 2016. Une deuxième réunion du groupe d'experts s'est déroulée en février 2016 pour formuler des avis plus précis sur la structure, le contenu et les messages clés du rapport ; les experts ont pu bénéficier à cette occasion d'une analyse préliminaire des recherches effectuées à cette date.

Sur la base d'une analyse plus approfondie des résultats et des conseils formulés par le groupe d'expert, un projet préliminaire de rapport a été préparé en juin 2016. Ce texte a servi de base à la rédaction proprement dite.

Parlements participants

Les parlements nationaux qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la préparation de ce *Rapport parlementaire mondial* sont au nombre de 150. Le tableau ci-dessous indique, pour chacun d'entre eux, les modes de participation (questionnaire, enquête auprès des parlementaires et entretiens avec des parlementaires).

Lorsqu'un entretien avec un parlementaire est cité dans le rapport, mention est faite du titre du parlementaire concerné au moment où s'est déroulé l'entretien (Président du Parlement, membre de l'Assemblée nationale, etc.). Certains parlementaires pourraient avoir changé de fonctions ou quitté leur poste depuis cette date.

Pays	Questionnaire destiné aux parlements (chambre)	Enquête auprès des parlementaires	Entretiens
AFGHANISTAN	Chambre haute	x	
AFRIQUE DU SUD		x	x
ALBANIE			
ALGÉRIE		x	x
ALLEMAGNE	Chambre basse et chambre haute	x	x
ANDORRE	Unicaméral	x	
ANGOLA		x	
ANTIGUA-ET-BARBUDA			
ARABIE SAOUDITE		x	
ARGENTINE	Chambre basse	x	
ARMÉNIE			
AUSTRALIE	Chambre basse et chambre haute	x	x
AUTRICHE	Chambre basse et chambre haute	x	x
AZERBAÏDJAN			
BAHAMAS		x	
BAHREÏN	Chambre basse et chambre haute	x	
BANGLADESH		x	x
BARBADE			x
BÉLARUS			
BELGIQUE	Chambre basse	x	x
BELIZE			
BÉNIN		x	
BHOUTAN	Chambre basse	x	
BOLIVIE (ÉTAT PLURINATIONAL DE)		x	
BOSNIE-HERZÉGOVINE		x	
BOTSWANA		x	x
BRÉSIL		x	
BRUNÉI DARUSSALAM			
BULGARIE			
BURKINA FASO		x	x
BURUNDI	Chambre basse et chambre haute	x	
CABO VERDE (RÉPUBLIQUE DE)	Unicaméral	x	
CAMBODGE	Chambre haute	x	x
CAMEROUN	Chambre basse	x	
CANADA	Chambre basse et chambre haute	x	
CHILI	Chambre basse	x	x
CHINE		x	
CHYPRE	Unicaméral	x	
COLOMBIE			

Pays	Questionnaire destiné aux parlements (chambre)	Enquête auprès des parlementaires	Entretiens
COMORES			
CONGO	Chambre haute		
COSTA RICA		x	
CÔTE D'IVOIRE		x	
CROATIE	Unicaméral	x	
CUBA		x	
DANEMARK	Unicaméral	x	
DJIBOUTI		x	x
DOMINIQUE			
ÉGYPTE			
EL SALVADOR			
ÉMIRATS ARABES UNIS	Unicaméral	x	
ÉQUATEUR		x	
ÉRYTHRÉE			
ESPAGNE	Chambre basse	x	
ESTONIE	Unicaméral	x	
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE			
ÉTHIOPIE		x	x
EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE	Unicaméral		
FÉDÉRATION DE RUSSIE		x	
FIDJI	Unicaméral	x	x
FINLANDE	Unicaméral	x	
FRANCE	Chambre basse et chambre haute	x	x
GABON	Chambre basse et chambre haute	x	
GAMBIE (RÉPUBLIQUE DE)	Unicaméral		x
GÉORGIE		x	x
GHANA	Unicaméral	x	
GRÈCE	Unicaméral		x
GRENADE			
GUATEMALA			
GUINÉE		x	x
GUINÉE ÉQUATORIALE		x	
GUINÉE-BISSAU			
GUYANA			
HAÏTI		x	
HONDURAS			

Pays	Questionnaire destiné aux parlements (chambre)	Enquête auprès des parlementaires	Entretiens
HONGRIE	Unicaméral	x	
ÎLES MARSHALL			
ÎLES SALOMON			
INDE	Chambre basse	x	
INDONÉSIE		x	
IRAN (RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE D')		x	
IRAQ		x	
IRLANDE		x	x
ISLANDE	Unicaméral	x	x
ISRAËL	Unicaméral		
ITALIE	Chambre basse et chambre haute	x	x
JAMAÏQUE	Chambre basse et chambre haute		x
JAPON	Chambre basse et chambre haute	x	x
JORDANIE		x	x
KAZAKHSTAN			
KENYA	Chambre haute	x	x
KIRGHIZISTAN			x
KIRIBATI			
KOWEÏT		x	
LESOTHO		x	
LETTONIE	Unicaméral	x	x
LIBAN	Unicaméral		
LIBÉRIA		x	
LIBYE			
LIECHTENSTEIN		x	
LITUANIE	Unicaméral	x	x
LUXEMBOURG	Unicaméral		
MADAGASCAR	Chambre basse	x	x
MALAISIE	Chambre basse	x	
MALAWI		x	
MALDIVES			
MALI		x	
MALTE			
MAROC		x	x
MAURICE		x	x
MAURITANIE		x	
MEXIQUE		x	
MICRONÉSIE (ÉTATS FÉDÉRÉS DE)		x	

Pays	Questionnaire destiné aux parlements (chambre)	Enquête auprès des parlementaires	Entre–tiens
MONACO		x	
MONGOLIE			
MONTÉNÉGRO	Unicaméral		
MOZAMBIQUE	Unicaméral		
MYANMAR	Chambre haute	x	
NAMIBIE	Chambre haute	x	x
NAURU			
NÉPAL			
NICARAGUA		x	
NIGER		x	
NIGÉRIA		x	x
NORVÈGE	Unicaméral	x	
NOUVELLE-ZÉLANDE	Unicaméral	x	x
OMAN			
OUGANDA		x	x
OUZBÉKISTAN			
PAKISTAN	Chambre basse et chambre haute	x	x
PALAOS			
PANAMA		x	
PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE		x	
PARAGUAY	Chambre haute		
PAYS-BAS	Chambre basse et chambre haute	x	
PÉROU	Unicaméral	x	
PHILIPPINES		x	x
POLOGNE	Chambre basse et chambre haute	x	x
PORTUGAL	Unicaméral	x	
QATAR		x	
RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE		x	
RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE			
RÉPUBLIQUE DE CORÉE	Unicaméral		
RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA	Unicaméral	x	
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	Chambre basse	x	

Pays	Questionnaire destiné aux parlements (chambre)	Enquête auprès des parlementaires	Entre–tiens
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE POPULAIRE LAO		x	
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE		x	x
RÉPUBLIQUE POPULAIRE DÉMOCRATIQUE DE CORÉE			
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	Chambre basse et chambre haute	x	
RÉPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE			x
ROUMANIE	Chambre haute	x	x
ROYAUME-UNI	Chambre basse et chambre haute	x	x
RWANDA		x	x
SAINT-KITTS-ET-NEVIS	Unicaméral		
SAINT-MARIN		x	
SAINT-VINCENT-ET-LES-GRENADINES			
SAINTE-LUCIE			
SAMOA			
SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE	Unicaméral	x	
SÉNÉGAL	Unicaméral	x	x
SERBIE	Unicaméral	x	
SEYCHELLES	Unicaméral		x
SIERRA LEONE	Unicaméral	x	x
SINGAPOUR		x	
SLOVAQUIE	Unicaméral		
SLOVÉNIE		x	x
SOMALIE	Unicaméral		
SOUDAN	Chambre basse	x	
SOUDAN DU SUD		x	
SRI LANKA		x	
SUÈDE	Unicaméral	x	
SUISSE	Chambre basse et chambre haute	x	x
SURINAME	Unicaméral	x	x
SWAZILAND	Chambre basse et chambre haute		
TADJIKISTAN			
TCHAD		x	x

Pays	Questionnaire destiné aux parlements (chambre)	Enquête auprès des parlementaires	Entretiens
THAÏLANDE	Unicaméral	x	x
TIMOR-LESTE	Unicaméral	x	
TOGO	Unicaméral	x	
TONGA	Unicaméral		
TRINITÉ-ET-TOBAGO	Chambre basse et chambre haute		
TUNISIE	Unicaméral	x	x
TURKMÉNISTAN			
TURQUIE		x	x
TUVALU			
UKRAINE	Unicaméral	x	
URUGUAY	Chambre basse et chambre haute	x	
VANUATU			
VENEZUELA (RÉPUBLIQUE BOLIVARIENNE DU)		x	x
VIET NAM		x	
YÉMEN			
ZAMBIE	Unicaméral	x	x
ZIMBABWE	Chambre basse et chambre haute	x	x

Remerciements

Ce rapport a été réalisé par l'UIP et le PNUD, avec la contribution de nombreux collaborateurs des deux organisations. Andy Richardson et Kareen Jabre, pour l'UIP, ainsi que Suki Beavers et Mads Hove, pour le PNUD, sous la supervision de Charles Chauvel, ont joué un rôle important dans la gestion du projet. Jenny Rouse a assumé les fonctions de rédactrice responsable tout au long des phases de recherche et de rédaction initiale.

Le rapport a été enrichi par les contributions des 20 membres d'un groupe d'experts composé de parlementaires, de fonctionnaires parlementaires et de praticiens du développement parlementaire, qui ont apporté des conseils précieux au départ du projet ainsi qu'à mi-parcours.

Des centaines de parlementaires, de membres du personnel de parlements et de représentants de la société civile ont généreusement participé à des entretiens, à des débats et à des groupes de discussion organisés lors de la Conférence mondiale des Présidents de parlements de 2015, lors de l'Assemblée de l'UIP, lors des réunions de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements ainsi que dans le cadre des groupes de discussion nationaux mis sur pied par le PNUD en Géorgie, en Serbie, en République de Moldova, au Pakistan en Tunisie et au Myanmar. Le Réseau international de connaissances sur les femmes en politique (iKNOW politics) a aimablement hébergé sur son site (iKNOWpolitics.org) un débat en ligne sur le contrôle de l'égalité hommes-femmes. Des membres du personnel de parlements nationaux ont apporté une masse considérable d'informations en répondant à un questionnaire adressé aux parlements, et plus de 60 parlements, organisations internationales, universitaires et groupes de la société civile ont fourni des contributions écrites qui ont enrichi le rapport.

Rick Stapenhurst, Anthony Staddon, Rasheed Draman, Sonia Palmieri, Karin Riedl, Marilyn Cham, Doris Niragire Nirere et Jiwon Jang ont effectué le travail de recherche et d'analyse nécessaire à l'élaboration du rapport.

Sonia Palmieri, John Patterson et Robert Nakamura ont rédigé divers chapitres du rapport, avec des contributions additionnelles de Andy Richardson, Tom Mboya, Joy Watson, Ahmed Jazouli, Meg Munn, María Baron (de Directorio Legislativo), Hans Born (du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (Genève)), Oliver Bennett (au nom du projet Hluttaw de la Chambre des Communes du Royaume-Uni), Julia Keutgen, Rick Stapenhurst, Steve Lee, Sarmite Bulte et des membres du personnel de nombreux bureaux de pays du PNUD.

María Baron, Aleksandra Blagojevic, Alvaro Cabrera, Rogier Huizenga, Anders Johnsson, Dyfan Jones, Dame Carol Kidu, Doina Ghimici, Samuel Mbozo'o, Alessandro Motter, Eloa Prado, Hannah Becker, Hernan Vales, Jake Vaughan, Jason Gluck, John Patterson, Jonathan Murphy, Julia Keutgen, Meg Munn, Moira Fraser, Murumba Werunga, Olivier Pierre-Louveaux, Ria Pedersen, Robert Nakamura et Sonia Palmieri ont révisé des versions provisoires du rapport.

Jiko Luveni, Président du Parlement de la République des Fidji, ainsi que Jonathan Murphy, Doina Ghimici et John Hyde ont mené l'exercice d'examen par des pairs requis par la procédure d'assurance-qualité du PNUD.

La révision finale du rapport a été effectuée par James Hodgson.

L'UIP et le PNUD expriment leur reconnaissance à toutes les personnes énumérées ci-dessus, ainsi qu'à toutes les personnes qui, sans être citées ici, ont participé à la préparation du deuxième *Rapport parlementaire mondial*.

Le financement nécessaire à la production du rapport a été généreusement mis à la disposition de l'UIP par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI). Le Programme mondial du PNUD 2014-2017, ainsi que les partenaires pour le développement qui soutiennent les initiatives de renforcement du Parlement dans les pays cités plus haut, ont apporté leur appui à la participation du PNUD à la production du rapport.

Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

+41 22 919 41 50
+41 22 919 41 60
postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Genève – Suisse
www.ipu.org

PNUD
Au service des peuples et des nations