

Indicateurs pour des parlements démocratiques, basés sur les cibles 16.6 et 16.7 des ODD

Un projet multipartite coordonné par l'Union interparlementaire (UIP), en étroite coopération avec la Westminster Foundation for Democracy (WFD), l'Association parlementaire du Commonwealth, la Commission européenne et INTER PARES, le National Democratic Institute (NDI), le PNUD, ONU Femmes et le Directorio Legislativo.

Indicateur 1.7 – Contrôle

Le contrôle est l'une des trois missions fondamentales du parlement et un rouage clé du fonctionnement démocratique. Les chambres du parlement élues au suffrage direct ont pour mandat de demander des comptes au gouvernement au nom du peuple et d'assurer l'existence de freins et contrepoids au pouvoir exécutif. Le contrôle parlementaire a pour objectifs essentiels de promouvoir les libertés du peuple et de contribuer à améliorer la qualité de la gouvernance, de l'activité législative et de la représentation.

Le contrôle parlementaire devient de plus en plus utile à mesure que la confiance du public dans la démocratie représentative s'érode. La population attend de ses représentants élus une action efficace propre à amener les gouvernements à tirer le meilleur parti de leurs capacités. Les sociétés souhaitent voir leur parlement demander des comptes au gouvernement, proposer des mesures législatives permettant de régler leurs problèmes, répartir les crédits budgétaires équitablement et trouver des solutions politiques efficaces. Le processus de contrôle consiste, notamment, à conduire des enquêtes, à obtenir des informations détenues par l'exécutif, à convoquer des représentants du gouvernement, à organiser des auditions et à tenir des débats.

Le contrôle parlementaire¹ doit être rigoureux, systématique, constructif et s'appuyer sur des éléments concrets. Le parlement est habilité à contrôler les politiques de l'exécutif, y compris les armées et les services de sécurité et de renseignement. Il est également chargé de contrôler la législation secondaire, déléguée ou subordonnée et d'examiner attentivement les nominations aux postes de l'exécutif. Le contrôle est un processus transparent et ouvert qui associe les parties prenantes concernées et le grand public.

L'évaluation de l'indicateur relatif au contrôle comprend les aspects suivants :

- 1.7.1 : Élection, vote de confiance, vote de défiance, vote de censure ou destitution du chef de l'État ou du gouvernement et/ou des ministres
- 1.7.2 : Accès du parlement aux informations détenues par le gouvernement
- 1.7.3 : Convocation des ministres et autres représentants du gouvernement en commission
- 1.7.4 : Convocation de représentants du gouvernement au parlement (interpellation)
- 1.7.5 : Questions
- 1.7.6 : Auditions
- 1.7.7 : Commissions d'enquête

¹ Union interparlementaire (UIP) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), [Rapport parlementaire mondial 2017 – Le contrôle parlementaire : le pouvoir du parlement de demander des comptes au gouvernement](#) (UIP et PNUD, 2017) ; Hironori Yamamoto, [Les outils du contrôle parlementaire – Étude comparative portant sur 88 parlements nationaux](#) (Genève, UIP, 2007) ; Union Interparlementaire (UIP), [Évaluer le parlement : Outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements](#) (Genève, UIP, 2008).

Aspect 1.7.1 : Élection, vote de confiance, vote de défiance, vote de censure ou mise en accusation du chef de l'État ou du gouvernement et/ou des ministres

Indicateur : 1.7 Contrôle

Sous-cible : 1 Parlements efficaces

Cible : 16.6 Des parlements efficaces, responsables et transparents

À propos de l'aspect

Cet aspect porte sur les dispositions qui habilitent le parlement à élire le chef de l'État ou du gouvernement, à voter la confiance ou la défiance envers l'exécutif, à voter la censure contre le chef de l'État ou du gouvernement et/ou des ministres ou à les mettre en accusation. Les sociétés démocratiques étant fondées sur le système des freins et contrepoids, qui garantit que nul ne peut détenir un pouvoir absolu, le parlement a pour mandat constitutionnel de demander des comptes aux gouvernements et, dans certains systèmes, de confirmer les nominations à des postes de l'exécutif. Quoique le mandat du parlement pour élire le chef de l'État ou du gouvernement et pour tenir des votes sur des motions de confiance varie selon les systèmes constitutionnels, tous les parlements démocratiques modernes ont le pouvoir de destituer le chef de l'État ou du gouvernement par une procédure constitutionnelle de mise en accusation appliquée en cas de manquement à une obligation constitutionnelle ou de faute grave.

La compétence du parlement pour organiser un vote de confiance ou de défiance envers l'exécutif est énoncée par le droit constitutionnel. Le vote de confiance s'entend du droit des parlementaires élus au suffrage direct d'exprimer leur soutien à un individu ou à un groupe. La notion de vote de confiance envers le gouvernement varie selon les systèmes. Elle désigne ici le pouvoir du parlement de former un gouvernement, pouvoir qui est généralement exercé au lendemain d'élections législatives. Le parlement peut retirer sa confiance s'il considère que le gouvernement ou certains de ses membres ne s'acquittent pas de leurs fonctions. Une motion de défiance, si elle est adoptée, peut aboutir au remplacement de l'ensemble du gouvernement ou de certains de ses membres seulement. Dans les systèmes parlementaires, la durée d'un gouvernement dépend généralement du soutien continu qui lui est apporté par le parlement, étant donné qu'il lui est possible, le cas échéant, de dissoudre le gouvernement par un vote de défiance.

Dans les systèmes présidentiels, où il est élu au suffrage direct, le chef de l'État ou de gouvernement demeure responsable devant le peuple entre les élections présidentielles. Dans les systèmes où il n'est pas habilité à exercer un vote de confiance envers l'exécutif, le parlement n'en dispose pas moins de mécanismes lui permettant de mettre en accusation le chef de l'État ou les membres du gouvernement /ministres pour manquement à leur mandat constitutionnel ou conduite illégale. La destitution des plus hauts responsables de l'exécutif est une mesure radicale susceptible de conduire dans certains cas à la dissolution du parlement et à la tenue d'élections anticipées.

Après une analyse comparative des pratiques et des modèles de développement parlementaire au niveau mondial, les parlements pourraient par exemple viser les objectifs suivants en ce qui concerne l'élection du chef de l'État ou de gouvernement et/ou des ministres, ainsi que le vote de confiance, le vote de défiance, le vote de censure ou la mise en accusation à leur encontre :

La Constitution établit clairement la séparation des pouvoirs ou un précédent juridique codifié les attributions du parlement en matière d'élection du chef de l'État ou de gouvernement et/ou de ministres, de vote de confiance, de vote de défiance, de vote censure ou de mise en accusation à leur encontre. Des

Indicateur 1.7 – Contrôle

procédures de mise en œuvre de ces prérogatives sont clairement établies par la loi et dans la pratique.

Le chef de l'État et le gouvernement/les ministres sont responsables devant le peuple par l'intermédiaire du parlement. Le parlement dispose de mécanismes lui permettant de voter la censure contre le chef de l'État, le chef du gouvernement ou des fonctionnaires du gouvernement/ministres et/ou de les mettre en accusation pour manquement à leur mandat constitutionnel ou pour conduite illégale.

Évaluation

Cet aspect est évalué au regard de plusieurs critères à apprécier séparément. Pour chaque critère, veuillez choisir parmi les six appréciations proposées (Néant, Insuffisant, Moyen, Bon, Très bon et Excellent) celle qui correspond le mieux à la situation dans votre parlement, et fournir des éléments à l'appui de votre appréciation.

Exemples d'éléments permettant d'étayer l'évaluation :

- Des articles de la Constitution ou des lois régissent les procédures relatives à l'élection du chef de l'État ou du gouvernement et/ou de ministres, au vote de confiance, au vote de défiance au vote de censure envers eux ou à leur mise en accusation
- Des articles du règlement régissent les procédures relatives à l'élection du chef de l'État ou du gouvernement et/ou de ministres et au vote de confiance, au vote de défiance, au vote de censure envers eux ou à leur mise en accusation
- Exemples de décisions du parlement ou de ses commissions sur la confiance, la défiance, la censure envers le chef de l'État ou du gouvernement et/ou de ministres ou sur leur mise en accusation

Le cas échéant, des observations ou des exemples supplémentaires peuvent être fournis pour étayer l'évaluation (référence à des études et rapports externes nationaux, régionaux ou internationaux, par exemple).

Critère d'évaluation n° 1 : Élection du chef de l'État

La Constitution et la loi fixent clairement les critères et règles applicables à l'élection du chef de l'État. Dans les systèmes où le chef de l'État est élu par le parlement, la loi définit clairement les modalités de nomination et d'élection des candidats (scrutin secret ou ouvert) et fixe le quorum requis pour l'élection du chef de l'État.

Dans les systèmes où le chef de l'État est élu par le peuple, des dispositions constitutionnelles et des lois régissent l'élection, le mandat et les fonctions du chef de l'État.

| Néant | Insuffisant | Moyen | Bon | Très bon | Excellent |
|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 2 : Vote de confiance/approbation des nominations des ministres

Dans les systèmes où le gouvernement est établi par un vote de confiance du parlement, la Constitution et la loi fixent clairement les règles et critères y relatifs. La Constitution énonce des règles concernant la nomination du candidat à la fonction de chef de gouvernement et celle des membres du cabinet ainsi que la procédure d'examen du programme de gouvernement proposé, les délais impartis et le quorum requis pour voter la confiance envers le nouveau cabinet.

Dans les systèmes où l'établissement d'un gouvernement n'est pas subordonné à un vote de confiance, le parlement approuve chaque nomination aux fonctions de ministre et de membre du cabinet. Des dispositions constitutionnelles et légales fixent clairement les règles régissant la présentation des candidatures pour approbation, les procédures d'audition et le quorum requis pour les nominations définitives.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 3 : Dissolution du gouvernement (vote de défiance et vote de censure)

Des dispositions constitutionnelles ou légales prévoient que seule une assemblée élue par le peuple peut destituer le gouvernement. La loi permet au parlement de tenir un vote de défiance ou de déposer une motion de censure pour destituer le gouvernement (sauf dans les régimes présidentiel et semi-présidentiel). Pour aboutir, cette procédure suppose de rassembler au minimum la majorité des membres du parlement. Les motions de défiance ou de censure font l'objet d'un débat transparent, le public pouvant assister à l'ensemble du processus.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 4 : Cadre juridique relatif à la mise en accusation

Des dispositions constitutionnelles ou légales précises dotent le parlement de mécanismes permettant d'examiner les fautes graves du chef de l'État ou du gouvernement et/ou de ministres et de les mettre en accusation pour manquement à leur mandat constitutionnel ou pour conduite illégale. La Constitution et la loi définissent clairement les raisons justifiant l'ouverture d'une enquête sur le manquement et la procédure y relative. La loi fixe le nombre minimum de voix requis pour l'enregistrement d'une motion de destitution et pour son adoption.

Indicateur 1.7 – Contrôle

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 5 : Mise en œuvre dans la pratique

Le vote de confiance, le vote de défiance et le vote de censure envers le chef de l'État ou du gouvernement et les responsables gouvernementaux, ou leur mise en accusation, répondent à une procédure clairement établie et cohérente dans la pratique. Lorsqu'ils sont utilisés par le parlement, ces mécanismes sont mis en œuvre dans le strict respect des dispositions constitutionnelles ou légales pertinentes.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Réformes envisageables

| |
|--|
| |
|--|

Aspect 1.7.2 : Accès du parlement aux informations détenues par le gouvernement

Indicateur : 1.7 Contrôle

Sous-cible : 1 Parlements efficaces

Cible : 16.6 Des parlements efficaces, responsables et transparents

À propos de l'aspect

Cet aspect porte sur les dispositions par lesquelles le parlement est autorisé à exercer sa fonction de contrôle en obtenant des documents et informations détenus par l'exécutif. Cette tâche est généralement accomplie par un parlementaire seul, par un groupe politique ou par une commission, selon l'outil de contrôle choisi par le parlement.

De nombreux parlements sont habilités par la loi à accéder à l'ensemble des informations détenues par l'exécutif, y compris les informations classifiées. Les parlementaires ont le droit de soumettre des questions au gouvernement, au Premier Ministre et aux ministres et celui d'obtenir des réponses complètes et adéquates, qui leur sont communiquées soit oralement dans le cadre de la plénière, soit par écrit. Les commissions parlementaires ont également le droit d'effectuer des visites dans les institutions gouvernementales et autres sites pour examiner les modalités de mise en œuvre des divers programmes.

Dans de nombreux systèmes, les commissions parlementaires sont des entités primordiales dont le rôle est décisif en matière de contrôle. En parallèle des droits accordés aux parlementaires, des prérogatives supplémentaires sont attribuées aux commissions qui peuvent obtenir toute information détenue par l'exécutif, soit pour amener le gouvernement à rendre des comptes, soit pour élaborer les lois.

Le règlement du parlement fixe des procédures claires et efficaces concernant l'obtention d'informations auprès de l'exécutif et la soumission de questions ou communications au gouvernement, ainsi que les délais impartis à celui-ci pour répondre. La loi peut également prévoir des règles restreignant l'accès aux informations classifiées, telles que les informations couvertes par le secret d'État (demandes d'informations auprès des services militaires, de sécurité et de renseignement). Dans ces cas, la soumission des demandes peut être confiée à une commission spéciale, ou aux membres du parlement ayant les habilitations de sécurité requises pour obtenir des informations classifiées ou la compétence pour contrôler ces domaines d'activité. Toute restriction à l'accès aux informations classifiées, telles que les secrets d'État (demandes d'informations auprès des services militaires, de sécurité et de renseignement) doit être clairement circonscrite par la loi.

Le processus d'obtention d'informations détenues par le gouvernement doit être rigoureux et systématique. Le parlement doit disposer de mécanismes efficaces pour recevoir les réponses de l'exécutif en temps utile, et un organe parlementaire désigné (le plus souvent une commission des règles et des procédures) peut être chargé de surveiller le respect par l'exécutif des dispositions législatives pertinentes. Un tel organe, ou autre entité similaire, devrait avoir pour mission de consigner à la fois le nombre de demandes, le nombre de réponses reçues ou la rapidité avec laquelle elles ont été communiquées, le nombre de réponses tardives et les raisons justifiant les retards ainsi que le pourcentage de questions auxquelles il a été répondu dans le délai imparti par la loi. La compilation de ces données est utile pour surveiller le respect global de l'obligation de rendre compte de l'exécutif et des différents ministères. Dans certains systèmes juridiques, l'absence de réponse aux demandes d'information du parlement peut servir de fondement au dépôt d'une motion de censure contre un

Indicateur 1.7 – Contrôle

ministre ou un responsable du gouvernement, ou à leur mise en accusation, ainsi qu'à l'établissement d'une violation de privilège.

Dans de nombreux pays, la compétence et les prérogatives du parlement pour accéder à l'information détenue par le gouvernement sont appuyées par des dispositions permettant aux citoyens d'adresser au gouvernement des demandes au nom de la liberté d'information. Il importe que ces dispositions en matière de liberté d'information couvrent les informations détenues par le gouvernement, que toute exception à la règle (au nom de la sécurité nationale, par exemple) soit strictement délimitée et que le refus de fournir des informations ouvre droit à un recours devant un organisme indépendant.

Après une analyse comparative des pratiques et des modèles de développement parlementaire au niveau mondial, les parlements pourraient par exemple viser les objectifs suivants en ce qui concerne l'accès du parlement aux informations détenues par le gouvernement :

La Constitution ou la loi définissent clairement le mandat du parlement, des commissions parlementaires et des parlementaires pour obtenir des informations détenues par l'exécutif (y compris les informations classifiées, conformément à la loi), et les ministères/ministres sont tenus par la loi de fournir les informations demandées en temps utile.

La loi ou le règlement prévoient un calendrier et des procédures précises faisant obligation à l'exécutif de fournir des informations au parlement. Ces procédures peuvent englober les questions au gouvernement en séance plénière, la fourniture d'informations aux commissions parlementaires ou les réponses écrites aux parlementaires.

Des dispositions relatives aux demandes au nom de la liberté d'information appuient l'accès du parlement à l'information.

Un organe parlementaire est chargé de surveiller la suite donnée par le gouvernement aux demandes d'information du parlement et répertorie certains aspects, tels que les retards, le manquement à l'obligation de soumettre l'information et les raisons justifiant les retards.

Le manquement systématique d'un ministre ou autre représentant du gouvernement à l'obligation de soumettre au parlement les informations demandées peut servir de fondement au dépôt d'une motion de censure contre le ministre ou le représentant du gouvernement concerné, à sa mise en accusation ou à l'adoption d'autres mesures par le parlement.

Évaluation

L'aspect examiné ici est apprécié selon plusieurs critères qui doivent être évalués séparément. Pour chaque critère, veuillez choisir parmi les six appréciations proposées (Néant, Insuffisant, Moyen, Bon, Très bon et Excellent) celle qui correspond le mieux à la situation dans votre parlement, et fournir des éléments à l'appui de votre appréciation.

Exemples d'éléments permettant d'étayer l'évaluation :

- Articles de la Constitution ou lois régissant l'accès des parlementaires aux informations détenues par le gouvernement
- Articles du règlement régissant les procédures de soumission des demandes d'information à l'exécutif et fixant le calendrier et les procédures afférent aux réponses des organismes gouvernementaux aux dites demandes

Indicateur 1.7 – Contrôle

- Articles de loi régissant la responsabilité juridique ou politique des ministres ou des fonctionnaires en cas de manquement systématique à leur obligation de fournir des informations au parlement
- Rapports du parlement ou de ses commissions sur l'accès des parlementaires aux informations détenues par le gouvernement incluant, par exemple, le nombre de demandes soumises, le nombre de réponses complètes reçues en temps utile, le nombre de réponses tardives et l'énoncé des raisons justifiant des retards

Le cas échéant, des observations ou des exemples supplémentaires peuvent être fournis pour étayer l'évaluation (référence à des études et rapports externes nationaux, régionaux ou internationaux, par exemple).

Critère d'évaluation n° 1 : Cadre juridique relatif au pouvoir du parlement d'obtenir des informations détenues par l'exécutif

Des dispositions constitutionnelles ou légales autorisent le parlement, ses commissions et les parlementaires à obtenir des informations détenues par l'exécutif par la soumission de demandes écrites. Il peut aussi s'agir de dispositions relatives à la liberté d'information garantissant le libre accès des citoyens (y compris les parlementaires) aux informations détenues par le gouvernement.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 2 : Cadre juridique relatif au pouvoir du parlement d'effectuer des visites dans les institutions gouvernementales

Des dispositions constitutionnelles ou légales habilitent le parlement, ses commissions et les parlementaires à effectuer des visites dans les institutions gouvernementales et autres sites pour examiner minutieusement la mise en œuvre de divers programmes ou à d'autres fins de contrôle.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 3 : Obligation de l'exécutif de fournir des informations au parlement

Des dispositions constitutionnelles ou légales font obligation à l'exécutif de fournir des réponses complètes en temps utile aux demandes d'information soumises par le parlement ou des parlementaires, soit par écrit, soit lors des questions au gouvernement en séance plénière.

Indicateur 1.7 – Contrôle

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 4 : Responsabilité en cas de restriction de l'accès du parlement à l'information

Des dispositions constitutionnelles ou légales permettent d'engager la responsabilité d'un ministre ou autre représentant du gouvernement pour manquement systématique à l'obligation de fournir des informations au parlement ou aux parlementaires. Un tel manquement peut servir de fondement au dépôt d'une motion de censure contre un ministre ou autre représentant du gouvernement, ainsi qu'à leur mise en accusation, ou à d'autres mesures prises par le parlement en application de la loi, selon le type de système politique concerné.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 5 : Cohérence de la mise en œuvre

Des éléments indiquent l'existence d'un processus rigoureux et systématique suivi par le parlement, par ses commissions ou par les parlementaires pour recueillir des informations auprès de l'exécutif. Le parlement établit le pourcentage de réponses complètes fournies en temps utile, contrôle les raisons justifiant les retards et assure un suivi en cas de retard ou de manquement à fournir l'information demandée.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Réformes envisageables

| |
|--|
| |
|--|

Aspect 1.7.3 : Convocation de ministres et autres représentants du gouvernement en commission

Indicateur : 1.7 Contrôle

Sous-cible : 1 Parlements efficaces

Cible : 16.6 Des parlements efficaces, responsables et transparents

À propos de l'aspect

Cet aspect porte sur le droit du parlement de convoquer les représentants du gouvernement, y compris les membres du cabinet, en commission (la convocation des ministres et autres représentants du gouvernement devant le parlement ou la plénière, ou "interpellation", est examinée sous l'aspect 1.7.4). L'évaluation minutieuse de l'efficacité et de l'efficience de l'exécutif et le contrôle de la conformité de son action avec les politiques et lois pertinentes sont deux fonctions essentielles du parlement. Pour être aidé dans cette tâche, celui-ci a besoin de certains pouvoirs qui lui permettent d'obtenir des informations auprès de l'exécutif. Outre le pouvoir d'obtenir des informations de l'exécutif et celui de mener des enquêtes et des investigations, le parlement est habilité à convoquer les ministres et autres représentants de l'exécutif, y compris les membres du cabinet et les hauts responsables de l'armée, des forces de l'ordre et des services de renseignement.

Les droits de convocation sont dévolus au parlement et généralement délégués par la loi aux commissions parlementaires. Selon l'Institut national démocratique, "les commissions doivent être habilitées à convoquer des personnes, à demander des pièces et des documents, et ce pouvoir doit s'étendre aux témoins et aux documents de l'exécutif, y compris les fonctionnaires²". Si les commissions permanentes ne sont pas investies de ce pouvoir, les commissions *ad hoc* doivent à tout le moins en bénéficier³.

Les procédures nécessaires à la convocation de ministres ou autres représentants du gouvernement doivent être définies dans le règlement. Celui-ci doit comporter des dispositions détaillées assurant la transparence du processus, la participation des parties prenantes et le respect des droits de la minorité parlementaire. Des moyens en personnel qualifié doivent être disponibles pour fournir aux commissions un appui de qualité dans le processus de convocation de représentants du gouvernement.

Il faut souligner qu'un contrôle parlementaire efficace résulte des efforts conjoints des parlementaires, des acteurs de la société civile et des autres institutions de contrôle, sans compter le concours du grand public⁴. La collecte d'une large gamme d'éléments pertinents contribue à l'efficacité du contrôle et des auditions de ministres ou autres représentants du gouvernement lorsqu'ils sont convoqués. Il s'ensuit que l'engagement des institutions d'audit/surveillance, de la société civile et d'autres acteurs externes constitue une valeur ajoutée pour l'ensemble du processus. Des procédures spéciales peuvent être prévues par la loi pour la convocation de responsables de l'armée, des services de police et de services de renseignement ou pour les demandes d'informations classifiées.

² Association parlementaire du Commonwealth (APC), [Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures](#) (ACO, 2017).

³ Institut national démocratique (NDI), [Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures](#) (NDI, 2007).

⁴ Union interparlementaire (UIP) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), [Rapport parlementaire mondial 2017 – Le contrôle parlementaire : le pouvoir du parlement de demander des comptes au gouvernement](#) (UIP et PNUD, 2017).

Indicateur 1.7 – Contrôle

Après une analyse comparative des pratiques et des modèles de développement parlementaire au niveau mondial, les parlements pourraient par exemple viser les objectifs suivants en ce qui concerne la convocation de ministres et autres représentants du gouvernement en commission :

Un cadre juridique précis habilite le parlement et ses commissions à convoquer les représentants du gouvernement, y compris les membres du cabinet et les hauts responsables de l'armée, des services de police et des services de renseignement.

Le règlement du parlement contient des règles détaillées pour la convocation des ministres ou autres représentants du gouvernement et pour garantir la transparence, la participation des parties prenantes et les droits de l'opposition.

Une pratique établie consiste à recueillir une large gamme de documents et d'informations auprès des sources/parties prenantes pertinentes en amont de la convocation de ministres ou autres représentants du gouvernement, de manière à assurer un contrôle et des auditions efficaces et de qualité.

Les commissions disposent de personnel qualifié pour assurer l'efficacité du processus de convocation et d'audition de représentants du gouvernement.

Évaluation

L'aspect examiné ici est apprécié selon plusieurs critères qui doivent être évalués séparément. Pour chaque critère, veuillez choisir parmi les six appréciations proposées (Néant, Insuffisant, Moyen, Bon, Très bon et Excellent) celle qui correspond le mieux à la situation dans votre parlement, et fournir des éléments à l'appui de votre appréciation.

Exemples d'éléments permettant d'étayer l'évaluation :

- Articles de la Constitution ou lois régissant le mandat du parlement pour convoquer des responsables gouvernementaux, y compris les membres du cabinet
- Articles du règlement régissant l'ensemble du processus de convocation de responsables gouvernementaux
- Rapports de commission relatifs à la convocation de responsables gouvernementaux
- Rapports de commission relatifs à la préparation de la documentation en vue de la convocation de responsables gouvernementaux (informations/éléments)
- Nombre de réunions annuelles consacrées par les commissions à la convocation de fonctionnaires exprimé en pourcentage

Le cas échéant, des observations ou des exemples supplémentaires peuvent être fournis pour étayer l'évaluation (référence à des études et rapports externes nationaux, régionaux ou internationaux, par exemple).

Critère d'évaluation n° 1 : Cadre juridique

La loi prévoit un cadre clairement défini habilitant le parlement et ses commissions à convoquer les représentants du gouvernement, y compris les membres du cabinet et les hauts responsables de l'armée, des services de police et des services de renseignement.

Indicateur 1.7 – Contrôle

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 2 : Procédure de convocation

Le règlement du parlement contient des dispositions détaillées visant à assurer la transparence, la participation des parties prenantes et le respect des droits de l'opposition lors de la mise en œuvre du processus de convocation de ministres ou autres représentants du gouvernement. L'accès à une large gamme de documents et d'informations émanant des parties prenantes concernées en amont de la convocation est garanti par la loi.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 3 : Existence d'une pratique établie pour la convocation de représentants du gouvernement

La convocation des ministres et autres représentants du gouvernement par le parlement répond à une pratique établie et cohérente. Les ministres et autres fonctionnaires se présentent devant les commissions parlementaires lorsqu'ils y sont invités. Ils sont tenus de le faire en personne et ne peuvent être représentés par un collaborateur.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 4 : Existence d'une pratique établie en matière de collecte d'informations/éléments

Des éléments indiquent l'existence d'une pratique consistant à recueillir une large gamme d'éléments et d'informations auprès des parties prenantes concernées en amont de la convocation des fonctionnaires du gouvernement de manière à assurer un contrôle et des auditions de qualité.

Indicateur 1.7 – Contrôle

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 5 : Moyens et personnel qualifié

Les commissions parlementaires disposent des moyens et du personnel qualifié suffisants pour contribuer à l'efficacité du processus de convocation et d'audition des représentants du gouvernement.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Réformes envisageables

| |
|--|
| |
|--|

Aspect 1.7.4 : Convocation de fonctionnaires devant le parlement (interpellation)

Indicateur : 1.7 Contrôle

Sous-cible : 1 Parlements efficaces

Cible : 16.6 Des parlements efficaces, responsables et transparents

À propos de l'aspect

Cet aspect porte sur les dispositions qui habilitent le parlement à convoquer des fonctionnaires, y compris le Premier Ministre, les ministres et autres fonctionnaires, devant le parlement. Le mandat du parlement pour convoquer des fonctionnaires en séance plénière repose sur des mécanismes qui varient selon les systèmes.

La convocation de fonctionnaires devant le parlement (interpellation) est un outil précieux permettant au parlement et à ses membres d'exprimer publiquement leurs opinions et d'exercer un contrôle efficace. Les interpellations sont des demandes d'information écrites adressées à l'exécutif par un groupe parlementaire ou un groupe politique dans l'objectif d'engager une discussion. Une fois la motion d'interpellation déposée, les représentants du gouvernement, y compris le Premier Ministre et les ministres, sont tenus de répondre en personne à la demande ou à la question soumise devant la plénière. À la différence des questions ordinaires, les interpellations portent sur des sujets d'intérêt national et non local. L'interpellation se distingue des "questions au gouvernement" (voir aspect 1.7.5) et du "vote de défiance" (voir aspect 1.7.1) en ce qu'elle repose sur des procédures séparées. Le quorum requis pour engager une procédure d'interpellation varie d'un pays à l'autre. Certains parlements prévoient la mise en œuvre de la procédure d'interpellation à intervalles réguliers, par exemple une fois par semaine ou une fois par mois, tandis que d'autres utilisent des outils différents, comme les "questions thématiques" qui peuvent être inscrites à l'ordre du jour par les groupes parlementaires (politiques).

À la suite d'une interpellation ou d'un débat, le parlement peut émettre une motion de censure ou une résolution pour exprimer son avis sur la question débattue. De tels débats peuvent même aboutir au dépôt d'une motion de défiance dans un but de sanction politique. Si elles n'entraînent que rarement la chute du gouvernement, les motions demeurent un moyen utile d'attirer l'attention du public sur des sujets de préoccupation. Dans certains parlements, la procédure d'interpellation n'existe pas. Elle peut être couverte par d'autres mécanismes, notamment les questions écrites ou orales au gouvernement ou encore les motions de censure ou de défiance envers le gouvernement ou certains ministres.

Après une analyse comparative des pratiques et des modèles de développement parlementaire au niveau mondial, les parlements pourraient par exemple viser les objectifs suivants en ce qui concerne la convocation de fonctionnaires devant le parlement (interpellation) :

Un cadre constitutionnel habilite le parlement à convoquer des représentants du gouvernement devant le parlement/la plénière. Les parlementaires, les groupes politiques et les commissions parlementaires ont pour mission de lancer des débats sur des questions qui les intéressent et de poser des questions aux responsables de l'exécutif.

Le parlement peut lancer des débats sur les questions de son choix au moyen de l'interpellation (ou autres mécanismes) ou des questions à débattre. Le règlement fixe la procédure relative à la tenue de ces débats et les responsables de l'exécutif sont tenus par la loi de répondre à une interpellation en personne devant la plénière.

Indicateur 1.7 – Contrôle

La loi fixe des procédures précises pour l'interpellation, notamment sa mise en œuvre, les délais, le temps de parole de l'opposition et la possibilité de reprendre la discussion sur une motion ou résolution. Des débats peuvent être tenus sur des points ou questions éludés par le gouvernement ou sur lesquels il n'a pas apporté de réponse complète dans le délai imparti.

La convocation des fonctionnaires du gouvernement en séance plénière constitue une composante importante du travail parlementaire et a lieu régulièrement.

Évaluation

L'aspect examiné ici est apprécié selon plusieurs critères qui doivent être évalués séparément. Pour chaque critère, veuillez choisir parmi les six appréciations proposées (Néant, Insuffisant, Moyen, Bon, Très bon et Excellent) celle qui correspond le mieux à la situation dans votre parlement, et fournir des éléments à l'appui de votre appréciation.

Exemples d'éléments permettant d'étayer l'évaluation :

- Articles de la Constitution ou lois régissant la convocation de fonctionnaires devant le parlement (interpellation)
- Temps respectif consacré en plénière à l'exercice du contrôle par des débats et à l'élaboration de lois
- Exemple de motions relatives à la mise en œuvre de la procédure d'interpellation
- Nombre de membres du cabinet interpellés ou convoqués devant le parlement sur une période d'un an

Le cas échéant, des observations ou des exemples supplémentaires peuvent être fournis pour étayer l'évaluation (référence à des études et rapports externes nationaux, régionaux ou internationaux, par exemple).

Critère d'évaluation n° 1 : Cadre constitutionnel

Un cadre constitutionnel autorise les parlementaires, les groupes politiques et les commissions à convoquer des représentants du gouvernement au parlement (interpellations) sur des questions qui les intéressent. Le parlement peut lancer des débats sur les sujets de son choix par le mécanisme de l'interpellation (ou autres outils) ou celui des questions à débattre. Le règlement fixe la procédure relative à la tenue de ces débats et les responsables de l'exécutif sont tenus par la loi de répondre à une interpellation en personne devant la plénière.

| | | | | | |
|-----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
|-----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|

Éléments à l'appui de l'évaluation :

Critère d'évaluation n° 2 : Cadre juridique

Un cadre juridique, garanti par le règlement du parlement, prévoit des règles précises pour la convocation de fonctionnaires devant le parlement, notamment la mise en œuvre de la procédure, le délai imparti à cet effet, le temps de parole de l'opposition et la possibilité de reprendre la discussion sur une motion ou

Indicateur 1.7 – Contrôle

résolution. Les parlementaires peuvent participer aux débats, qu'ils soient membres d'un groupe politique ou sans étiquette. Les débats peuvent porter sur des points ou questions éludés par le gouvernement ou sur lesquels il n'a pas apporté de réponse complète dans le délai imparti.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 3 : Pratique établie

Le parlement convoque régulièrement et selon une pratique cohérente des représentants du gouvernement. La procédure d'interpellation (ou autres outils analogues) est appliquée rigoureusement et les membres du cabinet ou autres représentants du gouvernement se présentent devant la chambre sur demande des parlementaires.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Réformes envisageables

| |
|--|
| |
|--|

Sources et autre documentation

- Union interparlementaire (UIP) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), [Rapport parlementaire mondial 2017 – Le contrôle parlementaire : le pouvoir du parlement de demander des comptes au gouvernement](#) (UIP et PNUD, 2017).
- Hironori Yamamoto, [Les outils du contrôle parlementaire : Étude comparative portant sur 88 parlements nationaux](#) (Genève, UIP, 2007).

Aspect 1.7.5 : Questions

Indicateur : 1.7 Contrôle

Sous-cible : 1 Parlements efficaces

Cible : 16.6 Des parlements efficaces, responsables et transparents

À propos de l'aspect

Cet aspect porte sur les dispositions autorisant les membres du parlement à soumettre des questions orales et écrites aux responsables de l'exécutif et à obtenir des réponses. Les questions sont des outils essentiels à l'activité de contrôle. Les questions orales et écrites sont une pratique commune à tous les parlements.

Les questions orales permettent aux parlementaires de s'adresser publiquement au Premier Ministre, aux ministres ou aux fonctionnaires sur des sujets politiquement sensibles, tandis que les questions écrites sont un moyen utile de s'adresser directement à un fonctionnaire ou à un ministre pour recueillir des informations plus détaillées qu'il serait impossible d'obtenir autrement.

Des questions orales, notamment les "questions au gouvernement", les "questions au Premier Ministre" ou les "questions aux ministres", sont soumises régulièrement dans de nombreux parlements. Le temps alloué aux ministres pour répondre aux questions des parlementaires est souvent prévu dans l'ordre du jour du parlement. La fréquence et les modalités des séances de questions varient selon les pays. Les parlementaires sont autorisés à poser des questions "complémentaires" si les réponses apportées ne contiennent pas toute l'information voulue. Le Président du parlement joue un rôle clé pendant les questions orales, les séances qui y sont consacrées étant souvent animées. Il lui incombe de veiller à l'équilibre entre les partis politiques, de gérer les temps de parole et de favoriser un débat constructif, ce pour quoi il doit être investi des prérogatives nécessaires par le règlement (voir aspect 1.4.2 Présidence).

Les questions écrites sont l'outil de contrôle le plus utilisé par les parlements. Elles permettent aux parlementaires de recueillir des informations plus détaillées sur les sujets qui les préoccupent – questions d'intérêt national, de politique générale ou relatives à leur circonscription – auprès de tout représentant du gouvernement ou organisme public. Le règlement énonce des directives pour la soumission des questions écrites, les délais impartis pour y répondre et les sanctions applicables en cas de manquement à cette obligation.

La notion de "question écrite" varie selon les pays. Elle renvoie généralement à une catégorie de questions posées par écrit appelant des réponses écrites, mais certains parlements autorisent les auteurs de questions écrites à demander qu'il y soit répondu y compris oralement. Le gouvernement peut ainsi être prié de répondre oralement à des questions écrites laissées sans réponse. Dans certains cas, les questions laissées sans réponse deviennent matière à interpellation⁵.

Après une analyse comparative des pratiques et des modèles de développement parlementaire au niveau mondial, les parlements pourraient par exemple viser les objectifs suivants en ce qui concerne les questions :

⁵ Hironori Yamamoto, [Les outils du contrôle parlementaire : Étude comparative portant sur 88 parlements nationaux](#) (Genève, UIP, 2007).

Indicateur 1.7 – Contrôle

Une disposition constitutionnelle ou de rang équivalent prévoit le droit des parlementaires de soumettre des questions orales et écrites au gouvernement et aux responsables de l'exécutif, et ce dernier est tenu de répondre à ces questions en temps utile.

Le règlement fixe des règles précises pour la séance des questions au gouvernement, la séance des questions au Premier Ministre et autres occasions offertes de poser des questions orales au gouvernement et aux ministres sur des sujets politiques urgents. Des questions complémentaires peuvent être posées après la question initiale pour obtenir des éclaircissements sur des points que le gouvernement a peut-être souhaité laisser dans le flou, voire éluder.

Le règlement confère au Président du parlement ou de la chambre le pouvoir et l'obligation d'assurer une gestion équitable du temps de parole en plénière, d'allouer un temps de parole adéquat à l'opposition et de préserver un climat constructif pendant la procédure.

La Constitution et le règlement autorisent les membres du parlement à soumettre des questions écrites à l'exécutif, lequel est tenu d'y répondre pleinement en temps utile, conformément aux exigences de la loi. Le non-respect de ces exigences peut aboutir à une interpellation ou à un débat visant à sanctionner l'autorité de l'exécutif concernée.

Évaluation

L'aspect examiné ici est apprécié selon plusieurs critères qui doivent être évalués séparément. Pour chaque critère, veuillez choisir parmi les six appréciations proposées (Néant, Insuffisant, Moyen, Bon, Très bon et Excellent) celle qui correspond le mieux à la situation dans votre parlement, et fournir des éléments à l'appui de votre appréciation.

Exemples d'éléments permettant d'étayer l'évaluation :

- Articles de la Constitution ou lois prévoyant le droit des parlementaires de poser des questions orales et écrites au gouvernement et l'obligation pour celui-ci d'y répondre
- Articles du règlement régissant les détails de la tenue des séances de "questions au gouvernement" et de "questions au Premier Ministre", fixant les délais impartis pour répondre aux questions écrites et prévoyant des sanctions en cas de manquement à ces obligations
- Pourcentage de temps consacré par le parlement aux questions orales et aux autres activités de contrôle
- Informations sur le pourcentage de réponses complètes et satisfaisantes apportées par des responsables de l'exécutif aux questions des parlementaires
- Extraits d'archives parlementaires attestant que le Président du parlement gère de manière équitable le temps de parole en plénière, en allouant un temps de parole adéquat à l'opposition et en préservant un climat constructif pendant la procédure

Le cas échéant, des observations ou des exemples supplémentaires peuvent être fournis pour étayer l'évaluation (référence à des études et rapports externes nationaux, régionaux ou internationaux, par exemple).

Critère d'évaluation n° 1 : Cadre constitutionnel ou légal relatif au droit de soumettre des questions

Un cadre constitutionnel ou légal établit clairement le droit des parlementaires de soumettre des questions orales ou écrites au gouvernement et aux ministres, lesquels sont tenus d'y répondre en temps

Indicateur 1.7 – Contrôle

utile et de manière exhaustive. Le manquement à fournir des réponses aux questions écrites communiquées par les parlementaires expose les ministres/représentants de l'exécutif à des sanctions.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 2 : Procédures détaillées pour la soumission de questions

Un cadre juridique fixe des procédures détaillées pour les questions orales et écrites au gouvernement. Ces règles portent notamment sur la fréquence des séances des "questions au gouvernement", des "questions au Premier Ministre" et des "questions aux ministres", sur le droit des parlementaires de poser des questions sur n'importe quel sujet politique, y compris des "questions complémentaires", ainsi que sur les compétences du Président du parlement et l'obligation pour celui-ci de gérer équitablement le temps de parole pendant les séances de questions.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 3 : Pratique relative aux questions

Les questions orales ou écrites aux responsables de l'exécutif/ministres sont un élément constant de l'activité parlementaire. Il ressort de la pratique que les questions sont posées selon des procédures uniformes et que le Président du parlement veille à la gestion équitable du temps de parole en plénière en allouant un temps de parole approprié à l'opposition et en préservant un climat constructif pendant les séances. Les membres de l'exécutif répondent en temps utile à la fois aux questions écrites et orales.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Réformes envisageables

Aspect 1.7.6 : Auditions

Indicateur : 1.7 Contrôle

Sous-cible : 1 Parlements efficaces

Cible : 16.6 Des parlements efficaces, responsables et transparents

À propos de l'aspect

Cet aspect porte sur les moyens prévus par le règlement et dans la pratique parlementaire pour la tenue d'auditions, outil important et puissant permettant aux membres d'une commission parlementaire d'échanger des informations, de recueillir des données et des avis, de rechercher des éléments auprès d'acteurs très divers et de pouvoir ainsi contrôler les politiques et l'action de l'exécutif. Outre la réception de communications écrites, les auditions sont le meilleur moyen pour les commissions de s'informer sur un sujet donné et d'exercer à la fois leur mission législative et de contrôle. La participation active des parlementaires de l'opposition aux auditions est fondamentale pour assurer un contrôle rigoureux. Les auditions aident le parlement à fournir des analyses/décisions éclairées et à compléter les informations qui lui sont communiquées par le gouvernement par des informations émanant d'autres sources⁶.

Les auditions permettent une large participation des citoyens, ce qui constitue un élément essentiel en vue de garantir le caractère participatif des processus parlementaires et d'élaborer des recommandations fondées sur des éléments solides et pertinents. Les auditions en commission se tiennent généralement dans l'enceinte du parlement ou dans un autre lieu lorsque les circonstances le justifient. Les auditions des commissions étant en principe ouvertes au public, toute exception à cette règle (divulgaration d'éléments confidentiels, notamment) doit être clairement définie et prévue par le règlement.

Le plein exercice par les commissions parlementaires de leurs pouvoirs de contrôle suppose, outre leur mandat juridique, de solides capacités administratives.

Lorsqu'elles organisent des auditions, les commissions doivent en préciser clairement l'objectif et faire en sorte que leurs membres soient dûment informés, que la transparence soit assurée, que les modalités de l'audition soient adaptées aux objectifs fixés, que toutes les parties prenantes soient invitées et qu'un ordre du jour adéquat soit publié à l'avance.

Par ailleurs, il importe que les résultats de l'audition soient dûment consignés (dans l'idéal, publiés sous forme de comptes rendus) et que les conclusions de la commission, y compris ses décisions, constatations et recommandations, soient rendues publiques.

Après une analyse comparative des pratiques et des modèles de développement parlementaire au niveau mondial, les parlements pourraient par exemple viser les objectifs suivants en ce qui concerne les auditions :

Le parlement et ses commissions ont un mandat juridique distinct pour tenir des auditions, inviter un large éventail d'acteurs et d'experts et recueillir des éléments s'ajoutant à ceux reçus de l'exécutif de manière à contrôler efficacement les politiques et l'action du gouvernement.

La loi ou le règlement fixent des règles et des procédures précises régissant plusieurs aspects des

⁶ Hironori Yamamoto, *Les outils du contrôle parlementaire : Étude comparative portant sur 88 parlements nationaux* (Genève, UIP, 2007).

Indicateur 1.7 – Contrôle

auditions en commission, notamment la notification des réunions, la préparation, l'approbation et la distribution de l'ordre du jour, le quorum, la composition de la présidence, l'enregistrement et le vote.

La loi ou le règlement prévoient que les réunions des commissions sont ouvertes au public. Les dispositions permettant aux commissions, si nécessaire, de tenir leurs réunions à huis clos, par exemple pour protéger la vie privée des personnes ou la sécurité nationale, sont clairement définies.

Le parlement tient régulièrement des auditions et fait en sorte que l'ordre du jour de la réunion soit dûment approuvé et publié, que les parties prenantes concernées soient associées et que des comptes rendus des travaux et conclusions soient établis et publiés.

Des dispositions autorisent, le cas échéant, la tenue d'auditions en dehors du parlement.

Évaluation

L'aspect examiné ici est apprécié selon plusieurs critères qui doivent être évalués séparément. Pour chaque critère, veuillez choisir parmi les six appréciations proposées (Néant, Insuffisant, Moyen, Bon, Très bon et Excellent) celle qui correspond le mieux à la situation dans votre parlement, et fournir des éléments à l'appui de votre appréciation.

Exemples d'éléments permettant d'étayer l'évaluation :

- Articles de la Constitution ou lois qui régissent la tenue des auditions par les commissions
- Articles du règlement qui régissent divers aspects des auditions, tels que la notification des réunions, leur préparation, l'approbation et la distribution de l'ordre du jour, le quorum, la composition de la présidence, l'enregistrement et le vote
- Rapports des commissions sur les auditions

Le cas échéant, des observations ou des exemples supplémentaires peuvent être fournis pour étayer l'appréciation (référence à des études et rapports externes nationaux, régionaux ou internationaux, par exemple).

Critère d'évaluation n° 1 : Cadre juridique

Des dispositions constitutionnelles ou légales permettent la tenue d'auditions par les commissions parlementaires. Les parlements disposent par conséquent de procédures concernant l'organisation d'auditions et la réception de communications du public qui sont enregistrées en tant qu'éléments des travaux parlementaires.

| Néant | Insuffisant | Moyen | Bon | Très bon | Excellent |
|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 2 : Règles relatives à l'organisation des auditions

Indicateur 1.7 – Contrôle

La loi ou le règlement fixent des règles et des procédures précises régissant plusieurs aspects des auditions en commission, notamment la notification des réunions, la préparation, l'approbation et la distribution de l'ordre du jour, le quorum, la composition de la présidence, l'enregistrement et le vote.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 3 : Règles relatives au choix du lieu de l'audition

La loi ou les règles de procédure prévoient que les auditions peuvent se tenir dans l'enceinte du parlement ou dans un autre lieu lorsque les circonstances le justifient.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Critère d'évaluation n° 4 : Cohérence de l'application

Des éléments indiquent l'existence d'un processus rigoureux et régulier concernant la tenue d'auditions par les commissions qui prévoient la participation des parties prenantes, garantissant ainsi l'expression d'une diversité de points de vue. Les auditions des commissions sont publiques, sauf raison légitime justifiant le huis-clos. Des conclusions, y compris des décisions, constatations et recommandations, sont établies et publiées par la commission.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Réformes envisageables

| |
|--|
| |
|--|

Aspect 1.7.7 : Commissions d'enquête

Indicateur : 1.7 Contrôle

Sous-cible : 1 Parlements efficaces

Cible : 16.6 Des parlements efficaces, responsables et transparents

À propos de l'aspect

Cet aspect porte sur les dispositions en vertu desquelles le parlement dispose de pouvoirs lui permettant d'examiner telle ou telle question de manière indépendante et d'enquêter sur de possibles cas de mauvaise administration et/ou sur de présumées fautes de responsables gouvernementaux en créant une commission d'enquête parlementaire (CEP). S'ils empruntent souvent aux outils de la procédure judiciaire, les pouvoirs d'enquête parlementaires demeurent des processus politiques et non juridiques. Les enquêtes parlementaires sont des procédures d'établissement des faits et visent à élever une question au premier rang de l'agenda politique⁷. Cet aspect est lié à l'aspect traité au paragraphe 1.4.4, consacré de manière plus générale au rôle des commissions parlementaires. Une CEP est un processus particulier visant à examiner les cas de dysfonctionnement ou de mauvaise administration dans l'action du gouvernement.

Les règles relatives à la conduite d'enquêtes par les commissions parlementaires varient considérablement. Pour enquêter, le parlement peut s'appuyer sur des commissions permanentes ou créer des commissions *ad hoc* chargées de mener une enquête particulière dans un cadre préétabli. Le parlement est habilité à mener des enquêtes approfondies sur de possibles fautes du gouvernement par l'intermédiaire de CEP. Celles-ci peuvent, par conséquent, convoquer des fonctionnaires/particuliers, obtenir des preuves écrites et orales, et évaluer l'ensemble des informations et documents pertinents fournis par les institutions gouvernementales, judiciaires, administratives et par des entités privées.

Les CEP sont généralement créées par le parlement, qui leur confie pour mission d'enquêter sur une question précise, et cessent d'exister une fois leur rapport final présenté. Elles peuvent être amenées à réaliser un travail d'enquête intensif sur une courte période de temps. Les CEP peuvent potentiellement mettre au jour des faits susceptibles de gêner le gouvernement⁸. L'enquête peut aboutir à des conclusions sur la responsabilité de hauts fonctionnaires du gouvernement, de membres du cabinet, y compris à une mise en accusation. Il importe que la loi ne dresse pas d'obstacles excessifs à l'ouverture d'une enquête, ni qu'elle limite indûment le mandat du parlement pour enquêter sur d'éventuelles fautes ou politiques défaillantes. La participation politique aux enquêtes doit être proportionnelle à la représentation politique au parlement et le rôle de l'opposition dans les travaux de la commission d'enquête doit être garanti par la loi.

Après une analyse comparative des pratiques et des modèles de développement parlementaire au niveau mondial, les parlements pourraient par exemple viser les objectifs suivants en ce qui concerne les commissions d'enquête :

⁷ Eva-Maria Poptcheva, [Commissions d'enquête et commissions spéciales du Parlement européen](#) (Service de recherche du Parlement européen, Parlement européen, 2016).

⁸ Union Interparlementaire (UIP), [Évaluer le parlement : Outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements](#) (Genève, UIP, 2008).

Indicateur 1.7 – Contrôle

Un cadre juridique clairement défini permet de créer des commissions d'enquête parlementaires (Constitution, règlement, lois). Le parlement est ainsi habilité à enquêter sur d'éventuelles fautes et politiques défailtantes. Les commissions d'enquête sont créées par le parlement, qui leur confie pour mission d'enquêter sur une question précise, et cessent d'exister une fois leur rapport final présenté. Les CEP assurent un processus participatif et la représentation proportionnelle des groupes politiques.

Les CEP sont habilitées à convoquer des fonctionnaires et des témoins, à obtenir les informations/éléments dont elles ont besoin auprès des institutions gouvernementales et d'entités privées, à tenir des auditions et à formuler des conclusions et recommandations.

L'enquête parlementaire est un processus transparent, sauf circonstances exceptionnelles clairement définies (questions de sécurité nationale, divulgation de documents confidentiels ou d'informations à caractère privé, notamment).

L'enquête peut aboutir à des conclusions sur la responsabilité de hauts fonctionnaires du gouvernement, de membres du cabinet, y compris à une mise en accusation.

Évaluation

L'aspect examiné ici est apprécié selon plusieurs critères qui doivent être évalués séparément. Pour chaque critère, veuillez choisir parmi les six appréciations proposées (Néant, Insuffisant, Moyen, Bon, Très bon et Excellent) celle qui correspond le mieux à la situation dans votre parlement, et fournir des éléments à l'appui de votre appréciation.

Exemples d'éléments permettant d'étayer l'évaluation :

- Des articles de la Constitution, le règlement du parlement ou des lois fixent les règles relatives à la création des commissions d'enquête
- Des articles de la Constitution, le règlement du parlement ou des lois garantissent la participation proportionnelle des groupes politiques
- Des articles de loi définissent les responsabilités et sanctions en cas de refus illégal de se présenter devant une CEP et de fournir des informations
- Rapports et recommandations de CEP
- Mise à disposition d'un personnel qualifié et des moyens administratifs et financiers nécessaires à la conduite d'une enquête parlementaire

Le cas échéant, des observations ou des exemples supplémentaires peuvent être fournis pour étayer l'évaluation (référence à des études et rapports externes nationaux, régionaux ou internationaux, par exemple).

Critère d'évaluation n° 1 : Cadre juridique

Des éléments indiquent l'existence d'un cadre juridique (Constitution, règlement du parlement, lois) fixant des règles élémentaires concernant la création des commissions d'enquête. Le parlement est habilité à enquêter sur de possible fautes ou politiques défailtantes. La loi ou le règlement garantit une représentation proportionnelle des groupes politiques au sein des commissions d'enquête.

| | | | | | |
|-----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
|-----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|

Éléments à l'appui de l'évaluation :

Critère d'évaluation n° 2 : Prérogatives des commissions d'enquête parlementaire

Les CEP sont habilitées à convoquer des ministres et autres représentants du gouvernement ainsi que des témoins, à obtenir les informations/éléments dont elles ont besoin auprès des institutions gouvernementales et d'entités privées, à tenir des auditions et à formuler des conclusions et recommandations.

| | | | | | |
|-----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
|-----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|

Éléments à l'appui de l'évaluation :

Critère d'évaluation n° 3 : Transparence de l'enquête

L'enquête parlementaire est un processus transparent, sauf circonstances exceptionnelles clairement définies (questions de sécurité nationale, divulgation de documents confidentiels ou d'informations à caractère privé, notamment). Le grand public peut assister au processus directement et/ou par l'intermédiaire des médias ou autres moyens.

| | | | | | |
|-----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
|-----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|

Éléments à l'appui de l'évaluation :

Critère d'évaluation n° 4 : Résultat de l'enquête

Une enquête peut aboutir au constat de la responsabilité de ministres et de membres du cabinet pour mauvaise gouvernance, ou à une mise en accusation.

| | | | | | |
|-----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
|-----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|

Éléments à l'appui de l'évaluation :

Critère d'évaluation n° 5 : Moyens d'enquête

Indicateur 1.7 – Contrôle

Les commissions d'enquête parlementaires sont dotées du personnel qualifié et des moyens administratifs et financiers nécessaires pour appuyer les processus d'enquête parlementaire.

| Néant <input type="checkbox"/> | Insuffisant <input type="checkbox"/> | Moyen <input type="checkbox"/> | Bon <input type="checkbox"/> | Très bon <input type="checkbox"/> | Excellent <input type="checkbox"/> |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Éléments à l'appui de l'évaluation : | | | | | |

Réformes envisageables

| |
|--|
| |
|--|