

Les outils du contrôle parlementaire

**Etude comparative portant
sur 88 parlements nationaux**

Rédigé et édité par:
Hironori Yamamoto

Droits d'auteur © Union interparlementaire 2007

Tous droits réservés

Imprimé en Suisse

ISBN : 978-92-9142-351-4

Le questionnaire sur lequel se fonde une grande partie de cette publication a été généreusement financé par le Programme de renforcement parlementaire de l'Institut de la Banque mondiale.

Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou quelque moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée à l'éditeur suivant.

Publié par l'Union interparlementaire

Case postale 330

1218 Le Grand-Saconnex

Genève (Suisse)

Téléphone: +41 22 919 4150

Télécopie: +41 22 919 4160

Courriel: postbox@mail.ipu.org

Site Internet: <http://www.ipu.org>

Imprimé par PCL Presses Centrales SA, Renens, Suisse

Table des matières

Avant-propos	7
Introduction	9
Partie 1: Commissions parlementaires	15
1.1 Systèmes de commissions	15
1.2 Activités des commissions liées aux informations gouvernementales	17
1.3 Le Gouvernement dans les commissions	29
1.4 Participation des citoyens aux commissions	30
1.5 Rapports des commissions	36
1.6 Enquêtes parlementaires	41
1.7 Missions	45
Partie 2: La chambre	48
2.1 L'exécutif au Parlement	48
2.2 Questions	52
2.3 Débats	66
2.4 Votes de confiance	69
Partie 3: Autres institutions de contrôle	76
3.1 Médiateurs	76
3.2 Institutions suprêmes de vérification des comptes	79
Annexe:	82
Glossaire	82
Parlements interrogés	87

Figures

Figure 1.1: De combien de commissions un parlementaire peut-il être membre ?	28
Figure 1.2: Participation des parlementaires qui ne sont pas membres titulaires aux travaux des commissions	29
Figure 1.3: Le Parlement tient-il des auditions dans les commissions?	31
Figure 1.4: Le Parlement peut-il créer des commissions d'enquête?	41
Figure 2.1: Présentation d'une politique au Parlement par le nouveau Gouvernement	48
Figure 2.2: Discours prononcés à l'ouverture de la session parlementaire	49
Figure 2.3: Le Parlement réserve-t-il du temps pour les questions orales?	53

Figure 2.4:	Régularité et fréquence de la séance des questions au Gouvernement _____	53
Figure 2.5:	Notification des questions à l'avance _____	55
Figure 2.6:	Questions supplémentaires _____	57
Figure 2.7:	Les parlementaires peuvent-ils soumettre des questions écrites? _____	59
Figure 2.8:	Sous quelle forme répond-on aux questions écrites? ____	60
Figure 2.9:	Délai imparti au Gouvernement pour répondre aux questions écrites _____	61
Figure 2.10:	Prolongation des délais de réponse aux questions écrites	62
Figure 2.11:	Procédure d'interpellation _____	63
Figure 2.12:	Qui peut adresser une interpellation? _____	64
Figure 2.13:	Votes de défiance _____	70
Figure 2.14:	Conditions pour déposer et faire adopter une motion de défiance _____	71
Figure 2.15:	Procédures de destitution des membres de l'exécutif ____	73
Figure 3.1:	Quels sont les parlements qui reçoivent des rapports de la part des médiateurs? _____	77
Figure 3.2:	Quels sont les parlements qui reçoivent des rapports des institutions suprêmes de vérification des comptes? __	81

Encadrés

Encadré 1.1:	Exemples des différents systèmes de commissions ____	15
Encadré 1.2:	Inspection annuelle de l'administration publique par l'Assemblée nationale de la République de Corée __	19
Encadré 1.3:	La Commission des comptes publics du Parlement ougandais _____	20
Encadré 1.4:	La Commission des comptes publics de la Chambre des communes britannique _____	20
Encadré 1.5:	Demande de vérification des comptes par la Chambre des conseillers du Japon _____	21
Encadré 1.6:	Aide apportée par la Cour des comptes à la Commission mixte chargée des projets, du budget et de la fiscalité au Brésil _____	21
Encadré 1.7:	Brésil: Etude des projets et programmes par une commission mixte _____	23
Encadré 1.8:	La Commission sénatoriale chargée de l'équité et du genre au Mexique _____	24

Encadré 1.9:	Contrôle de la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en Afrique du Sud _____	24
Encadré 1.10:	Contrôle de l'application des lois au Parlement slovaque _____	25
Encadré 1.11:	Sous-commissions de contrôle à la Chambre des représentants des Philippines _____	25
Encadré 1.12:	Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation au Canada _____	27
Encadré 1.13:	Consultations avec les ministres à la Chambre des représentants des Pays-Bas _____	30
Encadré 1.14:	Réunions publiques au Parlement danois _____	34
Encadré 1.15:	Relations entre le Médiateur national et la Commission d'examen des pétitions de la Chambre des représentants des Pays-Bas _____	36
Encadré 1.16:	Table des matières d'un rapport type de commission _____	36
Encadré 1.17:	La mission d'un rapporteur à la Chambre des députés de la Roumanie _____	37
Encadré 1.18:	Types de conseillers aux commissions parlementaires en Croatie _____	38
Encadré 1.19:	Rapports de la minorité et opinions dissidentes au Conseil national autrichien _____	39
Encadré 1.20:	Présentation des opinions à la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés du Luxembourg _____	39
Encadré 1.21:	Examen des rapports du Médiateur à la Chambre des représentants de la Belgique _____	40
Encadré 1.22:	Demande d'octroi de prérogatives à l'Assemblée nationale française par les commissions existantes _____	42
Encadré 1.23:	Belgique: Exemple de mission d'une commission d'enquête _____	43
Encadré 1.24:	La délégation financière en Suisse _____	46
Encadré 1.25:	Missions d'information de l'Assemblée nationale française _____	46
Encadré 2.1:	Discours d'ouverture dans les parlements bicaméraux _____	49
Encadré 2.2:	Discours le jour de l'ouverture du Parlement japonais (Diète) _____	50
Encadré 2.3:	Auditions publiques de l'exécutif à la Chambre des députés du Mexique _____	51

Encadré 2.4:	Emploi du temps quotidien à la Chambre des représentants australienne _____	54
Encadré 2.5:	Séances des questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale française _____	54
Encadré 2.6:	Rotation des ministres de la Chambre des représentants irlandaise _____	56
Encadré 2.7:	Demandes de cosignature pour les questions écrites ____	59
Encadré 2.8:	Questions écrites nécessitant une réponse orale à la Chambre des députés de Roumanie _____	61
Encadré 2.9:	Interpellations majeures et mineures au Bundestag allemand _____	65
Encadré 2.10:	Débats sur les rapports des commissions spécialisées à Westminster Hall, Chambre des Communes britannique _____	67
Encadré 2.11:	La Conférence des Présidents en France _____	67
Encadré 3.1:	La Commission du Parlement suédois sur la Constitution _____	77
Encadré 3.2:	Le Commissaire aux forces armées au Bundestag allemand _____	78
Encadré 3.3:	Les trois E des audits sur le rapport coût-efficacité ____	80

Avant-propos

Il ne saurait y avoir de système démocratique de gouvernement sans transparence ni obligation de rendre compte. La responsabilité première en la matière incombe directement au Parlement. De par sa fonction fondamentale de contrôle, le Parlement demande des comptes au Gouvernement au nom du peuple afin que la politique et l'action du Gouvernement soient aussi efficaces qu'adaptées aux attentes du public. Le contrôle parlementaire est en outre crucial pour endiguer tout excès de la part du Gouvernement.

De nos jours, le contrôle parlementaire s'étend à tous les domaines d'activités. Le secteur de la sécurité, par exemple, n'est plus, pour le Parlement, un domaine tabou. La gouvernance, tant au plan national que dans le processus décisionnel international, ne peut que bénéficier de la prééminence et de la portée toujours plus grandes du contrôle parlementaire.

L'UIP a le plaisir de présenter cette nouvelle étude qui est un recueil des pratiques parlementaires telles qu'elles s'appliquent au contrôle. A travers le monde, les parlements exercent leur fonction de contrôle de différentes façons. On trouvera dans l'étude des informations sur la large palette d'outils dont les parlements disposent, ou sur ceux qu'ils pourraient vouloir mettre au point. Les points communs et les différences entre les outils parlementaires dans 88 pays sont analysés, et sont assortis de multiples exemples. L'UIP présente la large gamme des options de contrôle dont les parlements et les praticiens intéressés peuvent s'inspirer pour promouvoir efficacité et efficacie. L'Organisation entend continuer ce travail de recherche afin de déterminer comment ces outils sont utilisés dans la pratique et quel en est l'impact concret.

J'encourage le lecteur à se servir de cette publication avec divers autres éléments d'information accessibles sur le site Web de l'UIP (www.ipu.org). Notamment les descriptions pour chaque pays des outils et mécanismes de contrôle parlementaire qui figurent dans la base de données PARLINE sur les parlements nationaux; ainsi que de l'ensemble des données qui ont été recueillies pour réaliser la présente étude.

Je veux dire ici mes remerciements sincères à M. Hironori Yamamoto et à son parlement d'origine, la Diète japonaise. Hironori a réalisé cette étude avec soin et dévouement durant son détachement à l'UIP.

Mon appréciation va aussi à l'Institut de la Banque mondiale, qui a financé la collecte initiale des données qui constituent le matériau de base de l'étude.

J'espère que les parlements, les chercheurs et les praticiens parlementaires ainsi que d'autres tenants de la démocratie jugeront cette étude utile dans leur action pour renforcer les institutions parlementaires.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anders B. Johnsson', with a long horizontal flourish extending to the right.

Anders B. Johnsson
Secrétaire général

Introduction

On dit généralement du Parlement qu'il est la branche législative du pouvoir. Dans le modèle de séparation des pouvoirs de John Locke, les pouvoirs législatif et exécutif doivent être indépendants. Le pouvoir législatif doit prescrire les règles et donne mandat à l'exécutif de les mettre en œuvre, et l'exécutif lui est subordonné et lui rend des comptes.

En tant qu'instance représentant le peuple, le Parlement est appelé à veiller à ce que l'application des politiques publiques reflète les besoins du peuple et y réponde. Le Parlement est aussi appelé à faire en sorte que les politiques arrêtées soient correctement mises en œuvre pour les citoyens auxquels elles sont destinées. C'est le rôle du contrôle parlementaire.

La présente étude, fondée sur des données provenant de 88 parlements, donne des exemples concrets des outils utilisés par différents parlements pour contrôler l'action de leurs gouvernements. Elle a pour but de donner des conseils pratiques à ceux qui participent au pouvoir législatif, et à ceux qui s'emploient à renforcer les parlements pour en améliorer la capacité de contrôle.

Dans l'étude, on donne du contrôle parlementaire la définition pratique suivante : « l'analyse, le suivi et le contrôle de l'action du Gouvernement et des organismes publics, y compris la mise en œuvre des politiques et de la législation ». Cette définition se concentre sur l'objectif et la nature des activités de contrôle, plutôt que sur leurs modalités. Elle couvre les travaux des commissions parlementaires et des séances plénières, ainsi que les auditions tenues pendant la phase parlementaire des projets de loi et du cycle budgétaire.

D'après cette définition, les fonctions essentielles du contrôle parlementaire peuvent être décrites comme suit :

- ◆ détecter et prévenir les abus, les comportements arbitraires ou les conduites illégales et inconstitutionnelles du Gouvernement et des organismes publics. La protection des droits et libertés des citoyens est au centre de cette fonction ;
- ◆ exiger du Gouvernement qu'il rende des comptes sur la manière dont l'argent des contribuables est utilisé. Grâce au contrôle parlementaire, on détecte le gaspillage au sein des rouages de l'Administration et des organismes publics. On peut donc améliorer la gestion et l'efficacité des activités ;
- ◆ faire en sorte que les politiques annoncées par le Gouvernement et validées par le Parlement soient effectivement mises en œuvre. Cette fonction inclut

le suivi de la réalisation des objectifs fixés par la législation et les programmes du gouvernement;

- ◆ accroître la transparence des activités du Gouvernement et renforcer la confiance des citoyens envers celui-ci, condition préalable à la mise en œuvre effective des politiques.

Pour exercer ces fonctions, les parlements utilisent divers outils. Certains de ces outils sont stipulés dans la Constitution, mais le plus souvent, ils font partie des règles qui régissent les procédures parlementaires (ces règles sont souvent appelées règlement intérieur. Dans la présente étude, on privilégie toutefois le terme simple «règlement»). Ces outils sont de nature différente:

- ◆ Le Parlement peut simplement demander des informations au Gouvernement.
- ◆ Le Parlement peut demander au Gouvernement des éclaircissements publics au sujet d'une politique.
- ◆ Le Parlement peut obtenir des informations de sources extérieures au Gouvernement.
- ◆ Le Parlement peut exprimer ses points de vue au Gouvernement et au public.

En dernier ressort, le Parlement a souvent le pouvoir constitutionnel de destituer les titulaires d'une haute fonction publique ou d'un poste important dans l'exécutif, quand il semble que ceux-ci n'exercent plus leurs fonctions légitimes.

De plus en plus, on se concentre sur le rôle des commissions parlementaires, et notamment sur leur rôle en matière de contrôle, alors que les débats avaient auparavant tendance à être axés sur la contribution législative des commissions. Alors que l'on trouve des systèmes de commissions dans tous les parlements, ces systèmes ne sont pas tous semblables. Certains parlements disposent de commissions permanentes qui participent à la fois à l'activité législative et au contrôle législatif; d'autres n'en disposent pas. Les pouvoirs des commissions parlementaires sont aussi différents. Certains parlements utilisent davantage les commissions d'enquête ad hoc.

Dans nombre de parlements, les commissions permanentes contrôlent les programmes des ministères, y compris dans une perspective budgétaire et de parité. Des commissions d'enquête peuvent être mises en place pour vérifier les aspects positifs et négatifs de certaines politiques particulières et examiner la responsabilité de ceux qui en ont la charge.

Les rapports des commissions parlementaires sont le principal outil permettant de formuler des recommandations au Gouvernement. La présente étude montre comment une commission choisit son programme de travail, organise des auditions et élabore des rapports.

Les commissions sont aussi une porte d'entrée pour les citoyens qui souhaitent participer aux travaux parlementaires. Les experts peuvent être entendus ou devenir conseillers dans les commissions parlementaires. Les commissions peuvent inviter les parties intéressées aux auditions ou inviter des membres du public à déposer. Les auditions publiques tenues par les commissions parlementaires peuvent être un outil d'information du public sur les questions politiques et sur les travaux que mène le Parlement sur ces questions.

La chambre plénière, de son côté, reste une instance essentielle pour le contrôle de l'exécutif. Une large série d'outils peuvent être utilisés à la chambre, où le Parlement peut procéder à l'audition des ministres et du gouvernement, et examiner l'ensemble des politiques gouvernementales. L'utilisation régulière et effective d'outils classiques comme les questions et les débats parlementaires peut amener le Gouvernement à rendre des comptes. Ces outils permettent de cadrer les débats et de clarifier les politiques du Gouvernement. Les débats parlementaires peuvent parfaitement remplir cette fonction, en particulier si la séance est diffusée ou si les comptes rendus sont publiés.

Le Parlement, en tant qu'institution, contrôle l'exécutif. Mais on ne saurait affirmer que ces deux branches de l'Etat sont entièrement indépendantes. Alors que la Constitution et d'autres textes incluent généralement le contrôle de l'exécutif dans la liste des fonctions du Parlement, on constate fréquemment que l'ensemble du pouvoir législatif ne contrôle pas toujours l'ensemble de l'exécutif. Dans certains parlements, les ministres du Gouvernement doivent être parlementaires et sont appelés à rendre compte des activités de l'exécutif. Dans ce cas, la chambre parlementaire est une instance dans laquelle différents acteurs utilisent les différents outils de contrôle de l'administration et où le Gouvernement peut défendre ses décisions.

La présence des membres du Gouvernement au Parlement est en fait une question de convention ou de pratique, et n'est pas directement liée au système de gouvernement (parlementaire, semi-présidentiel ou présidentiel). Pour illustrer ce point, en Allemagne la pratique veut que la plupart des ministres soient choisis parmi les parlementaires, alors que ce n'est pas le cas en Autriche. Dans la plupart des systèmes semi-présidentiels, la Constitution stipule que ces deux mandats sont incompatibles, tout en autorisant les membres du

Gouvernement à assister aux séances plénières et aux commissions. Il est courant que les membres du Gouvernement observent ou participent aux activités de la chambre parlementaire, soit en tant que parlementaires, soit de droit.

Alors que la Constitution peut prévoir certains outils de contrôle, le règlement prévoit quels acteurs sont autorisés à utiliser ces outils, et à quelles occasions. Dans une forte minorité de parlements bicaméraux, la chambre haute ne joue aucun rôle de contrôle, celui-ci étant du ressort exclusif de la chambre basse.

Le contrôle parlementaire est né avant la création des partis politiques modernes. Il est donc normal que le règlement autorise des parlementaires à prendre, à titre individuel, l'initiative d'utiliser différents outils de procédure, comme les questions parlementaires et les débats courts. Ces outils sont considérés par certains observateurs comme étant inefficaces, mais cela reflète peut-être la manière dont on utilise ces outils, plutôt que les outils eux-mêmes. Alors que certaines questions peuvent être axées sur des intérêts étroits relatifs aux circonscriptions, elles constituent aussi une occasion de soulever des questions d'intérêt national. Les informations obtenues par des initiatives individuelles sont mises à la disposition de tous les parlementaires, et peuvent mener à la mise en cause de l'ensemble du bilan gouvernemental.

Dans certains parlements, les groupes parlementaires politiques, qui sont souvent liés aux partis politiques en dehors du Parlement, peuvent aussi engager des procédures de contrôle. En effet, même quand les partis ne sont pas officiellement autorisés à prendre l'initiative d'utiliser les outils de procédure, ils influent sur la manière dont les parlementaires les utilisent. D'une part, les groupes politiques peuvent coordonner l'utilisation d'outils individuels pour exercer une forte pression sur le gouvernement. D'autre part, les chefs des partis au Gouvernement peuvent dissuader l'utilisation effective des outils de contrôle par leurs parlementaires. Le règlement tient généralement compte de l'équilibre entre Gouvernement et opposition au Parlement, et favorise souvent un ou plusieurs principaux partis d'opposition dans les procédures comme les débats.

La présente étude vise à dresser un catalogue des outils utilisés pour le contrôle parlementaire dans le monde. Elle examine les aspects de procédure des outils couramment utilisés, en les complétant par des «encadrés de pays» qui soulignent des manières originales d'utiliser les outils traditionnels, ou certains outils propres à certains pays. Elle ne cherche pas à examiner l'efficacité des différents outils de contrôle. A cet égard, cette étude est théorique. Elle ne

porte pas non plus de jugements généraux sur l'efficacité de telle série d'outils ou de tel parlement par rapport à tel autre. Le fait qu'un parlement donné ne dispose pas d'un outil particulier ne signifie pas forcément que ce parlement exerce «moins bien» son rôle que les parlements qui en disposent. De même, le fait qu'un parlement dispose d'un large éventail d'outils de contrôle ne garantit pas forcément qu'il les utilise de manière optimale.

La notion de pouvoir tient une place capitale dans la question de l'efficacité du contrôle parlementaire. Ce fait est bien illustré par l'extrait suivant, issu du chapitre consacré à l'efficacité des parlements dans le guide récemment publié par l'Union interparlementaire (UIP) sur le Parlement et la démocratie au vingt-et-unième siècle :

Ce domaine du travail parlementaire, peut-être plus que tout autre, met en jeu des considérations de pouvoir et de relations. En effet, il ne s'agit pas seulement d'une délimitation des pouvoirs relatifs du Parlement et de l'exécutif, mais aussi de l'équilibre des forces entre les partis et au sein de ceux-ci. D'ailleurs, c'est la configuration du pouvoir des partis qui détermine souvent les relations entre le Parlement et l'exécutif. 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. Ainsi, l'intérêt des partis d'opposition consiste à contrôler de la façon la plus rigoureuse l'action de l'exécutif, mais les membres du parti au pouvoir, s'appuyant sur leur majorité, peuvent veiller à ce que leurs ministres ne soient pas embarrassés par un scandale ou un rapport critique¹.

Le contexte de cette étude

La présente étude se fonde sur les réponses à un questionnaire adressé conjointement par l'UIP et l'Institut de la Banque mondiale en 2001 à tous les parlements. Des études complémentaires ont été effectuées pour compléter les informations sur les dispositions juridiques dans ces parlements, mais unique-

¹ BEETHAM, DAVID, Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle: guide des bonnes pratiques. Union interparlementaire: Genève, 2006.

ment quand les parlements n'ont pas fourni de réponses détaillées ou qu'ils n'ont pas répondu à toutes les questions.

Les réponses ont été reçues de toutes les régions du monde et de pays aux traditions parlementaires diverses, soit d'un peu moins de la moitié des parlements nationaux dans le monde. Malgré les efforts faits pour obtenir des réponses de la part d'un large éventail de parlements, l'étude souffre d'un certain déséquilibre géographique: 37 parlements interrogés sur 88 sont européens et huit seulement appartiennent au continent américain, le résultat étant que le Congrès américain et les parlements d'une grande partie de l'Amérique latine ne sont pas représentés. Les pourcentages qui figurent dans le texte et les graphiques font référence aux 88 parlements qui ont fourni des informations sur leurs outils de contrôle parlementaire. La liste complète de ces parlements apparaît dans l'annexe.

Un bref glossaire de certains termes clé utilisés dans l'étude est aussi fourni à la fin du document. Les données réunies dans le questionnaire sont disponibles en ligne dans le module consacré au contrôle parlementaire de la base de données PARLINE sur les parlements nationaux. L'ensemble des données utilisées pour établir les chiffres et les statistiques peut aussi être téléchargé à partir du site Internet de l'UIP (www.ipu.org).

Partie 1: Commissions parlementaires

1.1 Systèmes de commissions

Les commissions sont une composante universelle des parlements. Une commission parlementaire est un groupe de parlementaires nommés par une chambre (ou par les deux chambres, dans le cas des commissions mixtes que l'on trouve dans les parlements bicaméraux) pour s'acquitter de certaines missions précises. Les commissions offrent un cadre qui facilite le contrôle détaillé des projets de loi, le contrôle des activités gouvernementales et l'interaction avec le public et les acteurs extérieurs. Une partie importante des activités parlementaires a lieu aujourd'hui dans les commissions plutôt que dans la chambre à laquelle elles appartiennent.

La chambre peut transmettre des questions aux commissions, ou les autoriser à choisir des questions à examiner.

Encadré 1.1: Exemples des différents systèmes de commissions

Les parlements en Europe continentale

- Commissions législatives permanentes
- Commissions non législatives permanentes
- Commissions non permanentes
- Commissions mixtes
- Commissions d'enquête

Parlements inspirés de la tradition de Westminster

- Commissions législatives
- Commissions spéciales
- Commissions permanentes
- Commissions mixtes
- Sous-commissions
- Commission plénière (*Committee of the Whole*)
- Commissions nationales ou internes

Plusieurs commissions parlementaires constituent un système de commissions, et chaque parlement dispose de son propre système de commissions. On peut définir des catégories générales de commissions sur la base de l'histoire et de la tradition parlementaires. Toutefois, l'évolution du système de commissions est propre à chaque parlement. Plutôt que de tenter d'établir des catégories de systèmes de commissions, cette étude examinera les outils dont disposent les commissions parlementaires et leurs membres pour exercer leur fonction de surveillance.

Toutes les commissions n'exercent pas cette fonction. Cette étude ne traite pas des commissions nationales ou internes, chargées de la gestion et de l'organisation au sein de la chambre. En outre, la Commission plénière (*Committee of the Whole*), qui compte autant de membres que la chambre à laquelle elle appartient, est souvent considérée comme une alternative à la plénière².

² D'autres types de commissions, comme les commissions de parti ou de Gouvernement ne sont pas examinés dans cette étude.

Il convient ici de faire une distinction majeure entre les commissions permanentes et les commissions ad hoc, constituées pour traiter une question précise dans un délai donné.

Le Parlement peut aussi établir une commission de contrôle général, qui coordonne les activités de contrôle des autres commissions permanentes. Une commission de contrôle peut recommander que les autres commissions permanentes enquêtent sur certains problèmes précis qu'elle a identifiés. Les commissions permanentes peuvent aussi porter des affaires devant la commission de contrôle général.

Nombre de parlements disposent d'une série de commissions permanentes liées aux domaines de compétence des ministères (qui sont appelées «commissions chargées d'un domaine ministériel» ci-dessous). Ces commissions peuvent être organisées de manière à refléter exactement les ministères. Elles peuvent aussi contrôler plus d'un ministère, et un ministère peut être contrôlé par deux commissions parlementaires ou plus. Il arrive couramment que les commissions permanentes soient chargées à la fois de délibérer au sujet de projets de loi et de contrôler le ministère correspondant.

La dénomination des commissions varie beaucoup d'un parlement à l'autre, et cela peut créer des confusions. Deux commissions portant le même nom peuvent être, dans un parlement, une commission chargée d'un domaine ministériel, et dans l'autre une commission non ministérielle.

La fonction essentielle des commissions parlementaires est de préparer les délibérations de l'ensemble de la chambre. Les commissions établissent des rapports, et parfois un ou plusieurs de leurs représentants participent aux débats en plénière à leur sujet. Les travaux des commissions sont importants car ils permettent des débats éclairés à la chambre. Le fait qu'il existe plusieurs commissions spécialisées rend les activités parlementaires plus intéressantes. Les commissions peuvent aborder simultanément le même problème sous des angles différents. Un projet public d'infrastructure peut, par exemple, être examiné sous l'angle des finances publiques, de la croissance économique, de la parité, et de son effet sur les collectivités locales.

En outre, les commissions peuvent fonctionner comme des instances intermédiaires entre les groupes d'intérêt et les autorités compétentes, et peuvent aussi être une porte d'entrée pour les citoyens qui souhaitent participer aux affaires parlementaires.

De manière générale, la composition d'une commission reflète celle de la chambre à laquelle elle appartient. Les groupes parlementaires politiques sont

généralement représentés dans les commissions à proportion de leur force numérique à la chambre. Une attention particulière peut être accordée aux petits groupes pour faire en sorte qu'ils soient représentés dans les commissions, en tant que membres à part entière ou en tant qu'observateurs.

Toutefois, la seule présence des membres de l'opposition dans les commissions ne suffit pas à garantir un contrôle parlementaire effectif. Beaucoup d'autres facteurs influent sur la manière dont les commissions exercent leur rôle de contrôle. Premièrement, lorsqu'un groupe parlementaire domine une majorité parlementaire, ce même groupe peut contrôler une majorité dans chaque commission. Les activités de contrôle des commissions nécessitent la coopération du parti majoritaire, qui est généralement le parti au gouvernement. Par conséquent, le parti au Gouvernement peut avoir la possibilité de restreindre l'éventail et la portée des travaux de contrôle. Deuxièmement, les postes clés des commissions peuvent être monopolisés par les partis au Gouvernement si ces postes sont décidés par la majorité à la chambre. La manière dont les commissions sont dirigées est importante, car les présidents des commissions sont généralement chargés d'en élaborer le projet de programme de travail.

Dans les parlements où les coalitions pluralistes sont courantes, les postes dirigeants sont répartis entre les différents partis. Dans nombre de parlements, les règles prévoient que les partis d'opposition détiennent certains sièges dans les commissions et/ou qu'ils occupent certains sièges dans l'organe collectif de direction de la commission (souvent appelé bureau).

La description susmentionnée s'applique principalement aux commissions permanentes. En plus de contrôler les ministères par le biais de commissions permanentes, le Parlement peut lancer des enquêtes sur des questions précises. Il peut choisir de soumettre des enquêtes aux commissions existantes, ou d'établir des commissions d'enquête ad hoc. Les commissions d'enquête recueillent des informations sur certains événements précis et sur leurs causes. Elles examinent également l'administration financière et technique des services publics. Les travaux des commissions d'enquête complètent les activités de contrôle des commissions permanentes. On étudie aux sections 1.6 et 1.7 les instances parlementaires qui sont non permanentes de nature.

1.2 Activités des commissions liées aux informations gouvernementales

Les commissions permanentes chargées d'un domaine ministériel contrôlent l'administration du/des ministère(s) correspondant(s), de leur propre ini-

tiative ou à la demande de la chambre. Leur rôle est parfois précisé dans le règlement. Par exemple, l'Article 49-4 du statut du Parlement lithuanien stipule que l'un des principaux pouvoirs des commissions est «d'examiner le programme du Gouvernement; de leur propre initiative ou sur instruction du Seimas, d'examiner les programmes d'activité du Gouvernement ou d'autres institutions publiques, chacune dans son domaine spécifique, et de soumettre leurs conclusions au Seimas.»

Ce sont les dirigeants des commissions qui élaborent leur programme de travail, ce qui leur donne une marge de manœuvre considérable pour encourager ou entraver leurs activités de contrôle. Il existe deux types de dirigeants dans les commissions: dans certains parlements, le président de la commission est la seule personne qui prend les décisions. Dans d'autres, les commissions disposent d'un organe collectif de direction, le bureau. Les partis au pouvoir comme les partis d'opposition occupent généralement des sièges au bureau.

Les programmes administratifs et les rapports de situation sont généralement élaborés par l'exécutif une fois par an. L'examen approfondi de ces documents prend du temps et peut durer une année entière. Dans les parlements où les commissions permanentes mènent les délibérations au sujet des projets de loi et sont aussi chargées de contrôler le ministère correspondant, il importe de réserver suffisamment de temps aux activités de contrôle.

Pour ce faire, une première solution consiste à tenir fréquemment des séances non législatives: par exemple, au début de chaque session annuelle à la Chambre des représentants belge, les commissions permanentes établissent un calendrier hebdomadaire déterminant les réunions qui sont en principe réservées au travail législatif et celles qui sont réservées aux questions et interpellations. Ce calendrier est communiqué à la Conférence des présidents³. La deuxième solution consiste, pour les commissions, à fixer une période relativement longue pour leurs activités de contrôle.

Les commissions parlementaires se déplacent souvent dans les institutions publiques et dans d'autres endroits, dans la capitale et ailleurs, pour examiner les détails de programmes administratifs spécifiques et leur mise en œuvre.

En République de Corée, on accorde 20 jours aux commissions pendant la session ordinaire d'automne pour l'inspection annuelle de l'administration publique.

³ Chambre des représentants de Belgique, Règlement, Article 35. La Conférence des présidents est la réunion du président et des vice-présidents de la chambre, des anciens présidents de la chambre et des dirigeants des groupes politiques parlementaires.

Encadré 1.2: Inspection annuelle de l'administration publique par l'Assemblée nationale de la République de Corée

Juste après la cérémonie d'ouverture d'automne, l'Assemblée détermine la période d'inspection de l'administration publique. Suit une période de vacances parlementaires, pendant laquelle les commissions permanentes élaborent et examinent les programmes d'inspection. Une séance plénière est convoquée pour approuver l'inspection des services officiels, suivie par une nouvelle période de vacances de la chambre, pendant laquelle les commissions se préparent aux inspections. Vingt jours par session sont consacrés à l'inspection de l'administration publique. Quand les inspections sont faites, le Gouvernement présente son projet de loi de finances pour l'année suivante et les commissions se lancent dans l'examen des propositions budgétaires.

Source: Assemblée nationale de la République de Corée, calendrier parlementaire annuel 2005 (25^e session [extraordinaire]), calendrier de la 25^e session [régulière].

1.2.1 Contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire est une fonction essentielle des commissions permanentes chargées d'un domaine ministériel, car la plupart des programmes gouvernementaux sont dotés d'un budget de mise en œuvre. La loi de finances approuvée par le Parlement ou les documents qui y sont annexés indiquent le montant alloué à chacun des objectifs politiques qui doivent être atteints par un ou plusieurs programmes gouvernementaux. Le contrôle budgétaire est donc le principal instrument qui permet aux commissions chargées d'un domaine ministériel d'évaluer les programmes gouvernementaux. Alors que le contrôle des commissions s'exerce essentiellement sur la loi de finances et les comptes publics, les enquêtes peuvent aller jusqu'à mettre en cause la pertinence même d'une politique.

Commission de contrôle de l'exécution des budgets

Nombre de parlements disposent d'une commission parlementaire appelée à contrôler minutieusement l'exécution du budget dans les ministères. Dans la majorité des cas, il s'agit d'une commission permanente⁴.

On peut distinguer deux grandes catégories de commissions permanentes de ce type: l'une est la Commission du budget ou des finances, qui correspond au Ministère des finances. Cette commission valide le projet de loi de finances et passe au crible les rapports relatifs à leur mise en œuvre. L'autre est la Commission des comptes publics, qui ne participe pas aux délibérations sur le projet de loi de finances. La Commission des comptes publics est souvent différente des autres commissions permanentes dans sa composition. Elle est souvent présidée par un membre de l'opposition.

⁴ Dans quelques parlements, cette commission est une commission spéciale créée chaque année, qui cesse de fonctionner quand elle achève ses travaux sur le budget annuel.

Les commissions des comptes publics examinent habituellement les rapports de l'organe national suprême de vérification des comptes (souvent dirigé par un commissaire aux comptes général). Dans certains pays, les commissions chargées d'un domaine ministériel peuvent aussi recevoir les rapports de l'organe suprême de vérification des comptes: en Allemagne et en Autriche, une sous-commission permanente de la Commission budgétaire examine les comptes publics.

Encadré 1.3: La Commission des comptes publics du Parlement ougandais

En Ouganda, l'article 148 du règlement précise la composition de la Commission des comptes publics. Lorsqu'elle choisit les membres de la Commission des comptes publics, la Commission de l'ordre du jour tient compte de l'expérience, de la qualification et de la parité. La Commission de l'ordre du jour veille aussi à ce que la majorité des membres de cette commission appartienne à l'opposition. La Commission des comptes publics est dirigée par un membre de l'opposition.

Source: Parlement ougandais, Règlement du 8^e Parlement d'Ouganda [constitué à la suite des élections de 2006], Article 148.

La Commission de contrôle de l'exécution du budget peut charger certains de ses membres de contrôler certains ministères précis ou certains aspects de l'administration. Ces membres sont appelés rapporteurs.

Méthode de travail

En élaborant ses rapports, la commission de contrôle de l'exécution du budget peut soit privilégier les rapports annuels et spéciaux de l'institution suprême de vérification des comptes, soit utiliser le rapport de l'institution nationale de vérification des comptes comme un outil de référence pour élaborer son propre rapport ou la résolution de la chambre sur les comptes publics.

Encadré 1.4: La Commission des comptes publics de la Chambre des communes britannique

La Commission des comptes publics (PAC), qui, par convention, est présidée par un membre important du principal parti d'opposition, est chargée par la Chambre d'examiner les comptes présentés par le gouvernement. Elle procède aussi à des examens détaillés des rapports «coût-efficacité» (value for money) de l'Office national de vérification, en recueillant le témoignage des comptables publics, le cas échéant, et en présentant ses conclusions à la Chambre. Le contrôleur et vérificateur général ou son assistant ainsi qu'un haut fonctionnaire du Trésor assistent à toutes les auditions de la PAC. La PAC examine chaque année entre 40 et 50 rapports sur les comptes et rapports «coût-efficacité».

Source: UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire.

La commission peut adresser ses rapports directement aux autorités gouvernementales intéressées, en demandant des explications et en faisant des recommandations auxquelles le Gouvernement doit donner suite. Elle peut

aussi demander à l'institution suprême de vérification des comptes de procéder au contrôle des comptes de certains programmes spécifiques, ou de certains aspects de ces programmes.

En vertu de l'Article 105 de la Loi relative à la Diète japonaise, «toute commission» a le droit de demander la vérification de comptes spécifiques ou de certains aspects particuliers de différents comptes.

Encadré 1.5: Demande de vérification des comptes par la Chambre des conseillers du Japon

Le Parlement japonais (Diète) est autorisé à demander au Conseil d'audit de vérifier certaines dépenses publiques précises, et de faire rapport sur les résultats de cette vérification. Dans la pratique, ces demandes sont faites par des commissions et transmises au Conseil par la chambre à laquelle elles appartiennent. Le Comité d'audit de la Chambre des conseillers a fait une telle demande sur «les questions concernant l'aide économique du Gouvernement aux pays en développement (aide publique au développement)» en 2005, et une demande concernant des questions plus précises («construction et marchés») en 2006.

Source: UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire; Conseil d'audit japonais, http://www.jbaudit.go.jp/audit/audit_index.htm2006.

La commission de contrôle de l'exécution du budget est autorisée à demander au Commissariat aux comptes publics d'effectuer des contrôles spéciaux sur les comptes dans lesquels la commission trouve des irrégularités. Au Brésil, cette commission peut demander à la Cour des comptes de rendre un avis définitif sur les irrégularités constatées dans le cadre de ses travaux. Si la Cour des comptes partage l'avis de la commission, des sanctions sont appliquées aux programmes en question.

Encadré 1.6: Aide apportée par la Cour des comptes à la Commission mixte chargée des projets, du budget et de la fiscalité au Brésil

Une commission permanente mixte composée de sénateurs et de représentants examine les comptes soumis chaque année par le Président de la République et rend des avis en la matière. La Commission demande l'aide de la Cour des comptes à différentes étapes.

1. *Comme d'autres commissions du Congrès, la Commission peut demander des informations sur les résultats des audits et des inspections de la Cour des comptes.*
2. *La Commission peut demander à l'autorité gouvernementale responsable de fournir des explications quand elle constate des indications de dépenses non autorisées.*
3. *Si des explications ne sont pas données ou qu'elles sont inadéquates, la Commission demande à la Cour de rendre un avis définitif sur la question dans un délai de 30 jours.*
4. *Si la Cour des comptes considère que ces dépenses sont irrégulières, la Commission propose au Congrès de suspendre ces dépenses.*
5. *Si l'on constate des dépenses illégales et des irrégularités dans les comptes, la Cour des comptes applique aux parties responsables les sanctions prévues par la loi, soit, entre autres pénalités, une amende infligée par le trésor public proportionnelle aux préjudices causés.*

Source: Constitution brésilienne, Articles 71 et 72.

En plus de soumettre des rapports officiels et de les examiner devant une commission spécialisée, les membres de l'institution suprême de vérification des comptes peuvent avoir accès à l'ensemble des commissions parlementaires. Au Parlement polonais, un représentant autorisé de la Chambre suprême de contrôle, en participant à la séance d'une commission, peut faire des observations sur les rapports et les informations soumis à la commission par les représentants du Gouvernement ou par d'autres personnes participant à la séance, et – à la demande de la commission – expliquer les enquêtes menées par la Chambre suprême de contrôle⁵.

La commission de contrôle de l'exécution du budget peut avoir un accès direct aux dossiers du gouvernement. Au Nicaragua, par exemple, la Commission permanente de l'économie, des finances et du budget a accès à tous les documents des ministères pertinents.

La commission peut aussi demander au Gouvernement de fournir des informations au moyen d'un questionnaire. Les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale française utilisent des formulaires pour obtenir des informations de la part des ministères. La Commission des finances demande aux 42 rapporteurs spéciaux qu'elle a désignés de soumettre des rapports à l'ensemble de ses membres sur les modules budgétaires («missions») qu'ils contrôlent. En rédigeant leurs rapports, les rapporteurs spéciaux se fondent sur les questionnaires remplis par les ministères, ainsi que sur leurs propres activités de contrôle menées pendant l'année⁶.

Les rapporteurs des commissions peuvent devenir des canaux de communication avec les autres commissions. A l'Assemblée nationale française, les informations obtenues par les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sont transmises aux rapporteurs nommés par d'autres commissions permanentes⁷.

Les commissions chargées du contrôle de l'exécution du budget peuvent aussi demander aux autres commissions permanentes de mener des enquêtes sur la mise en œuvre de programmes spécifiques.

1.2.2 Contrôle de la planification à long terme

Les projets à long terme du Gouvernement peuvent aussi être étudiés lors du contrôle annuel des programmes gouvernementaux.

⁵ Parlement polonais (Sejm), Règlement, article 153.

⁶ UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire.

⁷ Assemblée nationale française, Règlement, article 146.

Encadré 1.7: Brésil: Etude des projets et programmes par une commission mixte

Au Brésil, le Gouvernement soumet à l'approbation du Parlement un plan pluriannuel pour une période fixe de quatre ans. Une fois approuvé, ce plan oriente l'élaboration du budget annuel pour chaque année. Il est aussi demandé au Gouvernement d'élaborer des projets et des programmes nationaux, régionaux et sectoriels en fonction du plan pluriannuel. La Commission mixte chargée des projets, du budget et de la fiscalité examine le projet de loi de finances annuel et émet son avis sur les projets et programmes nationaux, régionaux et sectoriels.

Source: «Budgeting in Brazil», OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, No. 1 (2003).

Le type de contrôle utilisé dans les questions de développement à long terme est parfois appliqué à la défense nationale. La Commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale française examine au fond la programmation prévisionnelle physique et financière pluriannuelle des forces armées. Le projet de loi de programmation militaire, qui établit la programmation prévisionnelle physique et financière pluriannuelle (de 5 à 6 ans) des forces armées, est examiné au fond par la Commission de la défense et pour avis par la Commission des finances. La Commission de la défense charge par ailleurs un ou plusieurs de ses membres d'établir des rapports sur des questions qui lui semblent mériter une étude approfondie. La Commission entend toute personne dont elle estime l'audition nécessaire soit pour la préparation de ses rapports ou avis, soit pour ses travaux d'information, en particulier les ministres de la défense et des affaires étrangères, les chefs d'état-major et le délégué général pour l'armement⁸. Les réponses reçues du Niger et du Togo décrivent des pratiques semblables.

1.2.3 Contrôle des questions de parité

L'intégration des questions d'égalité des sexes est une stratégie qui place l'égalité entre hommes et femmes au centre des décisions politiques générales, des structures institutionnelles et de la répartition des ressources. Cette stratégie intègre les vues et priorités des femmes à la prise de décision en matière d'objectifs et de processus de développement⁹. Il n'y a pas de modèle unique de l'action parlementaire dans ce domaine. Dans certains parlements, cette question est confiée aux commissions chargées d'un domaine ministériel. Dans d'autres, une commission spécialisée dans l'égalité des sexes est chargée d'assurer la coordination avec les commissions budgétaires. Les deux approches sont toutefois complémentaires, et une instance parlementaire spécialisée dans l'égalité entre hommes et femmes peut promouvoir les initiatives d'intégration

⁸ UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire.

⁹ Agence suédoise de coopération pour le développement international (SIDA).

des questions liées au genre. La Commission chargée de l'équité et du genre du Sénat mexicain collabore dans plusieurs domaines avec d'autres commissions régulières ou extraordinaires.

Encadré 1.8: La Commission sénatoriale chargée de l'équité et du genre au Mexique

Au Sénat mexicain, la Commission chargée de l'équité et des questions de parité a joué un rôle essentiel dans la promotion de l'égalité des sexes. Elle est à la pointe des efforts déployés pour examiner les politiques intersectorielles et inter-institutionnelles visant à promouvoir l'égalité entre les sexes et à améliorer la condition sociopolitique des femmes. Les finances publiques occupent une place prépondérante dans les préoccupations nationales, des efforts particuliers ont été déployés pour faire participer les femmes parlementaires dans ce domaine, de manière à conférer une dimension de genre à la législation sur les recettes et les dépenses du budget fédéral. Les membres de la Commission et leurs homologues de la Chambre des députés se sont employés à analyser et examiner les questions d'ordre budgétaire pour mettre en évidence les ressources allouées aux programmes destinés aux femmes et aux enfants, afin de vérifier leur mise en œuvre et d'assurer le respect des principes de responsabilité. La Commission collabore dans plusieurs domaines avec les autres commissions régulières ou extraordinaires. Certaines questions sont abordées de manière commune, et l'on demande souvent l'avis législatif de la Commission au sujet des initiatives présentant une perspective de genre.

Source: UIP, module PARLINE sur les instances parlementaires traitant de l'égalité entre les sexes.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) de 1979 rassemble, en un traité général unique relatif aux droits de l'homme, les dispositions des précédents instruments des Nations Unies concernant la discrimination entre hommes et femmes, et les développe pour créer un outil consacré à l'élimination des toutes les formes de discrimination envers les femmes. Le contrôle parlementaire de l'exécutif vérifie notamment la manière dont le Gouvernement applique, au plan interne, ses obligations au titre de la Convention. De plus en plus de parlements ont créé une ou plusieurs commissions ou organes semblables spécialisés dans l'égalité des sexes.

Encadré 1.9: Contrôle de la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en Afrique du Sud

La Commission mixte sur la qualité de la vie et la condition féminine a d'abord été créée sous la forme d'une commission spéciale en 1996. C'est devenu un organe permanent en 1999. La commission mixte est chargée:

- a) de suivre et d'évaluer les avancées en matière d'amélioration de la qualité de la vie et de la condition féminine en Afrique du Sud, dans le contexte spécifique des engagements pris par le Gouvernement concernant:*
 - i) le Programme d'action de Beijing;*
 - ii) la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes;*
 - iii) tout autre instrument international pertinent en la matière.*

La Commission mixte peut aussi émettre des recommandations à l'une ou l'autre des chambres ou aux deux chambres, ou à toute commission mixte ou relevant de l'une ou l'autre des chambres, sur toute question relative à ces trois séries d'engagements. Actuellement, la commission mixte mène, en collaboration avec plusieurs autres commissions, une Campagne parlementaire d'examen de l'égalité.

Source: UIP, module PARLINE sur les instances parlementaires traitant de l'égalité entre les sexes.

1.2.4 Contrôle de l'application des lois

En tant qu'instance législative, le Parlement évalue l'application des lois qu'il a votées. Cette évaluation s'effectue généralement lorsque les parlementaires délibèrent au sujet des projets de loi, mais elle peut aussi s'effectuer par le biais des activités non législatives des commissions.

Encadré 1.10: Contrôle de l'application des lois au Parlement slovaque

Les commissions... contrôlent notamment le respect et l'application des lois, et vérifient que les règlements relatifs à leur application sont conformes aux lois. Lorsqu'une commission constate un manquement à la loi, ou s'aperçoit qu'un règlement d'application contrevient à la loi, que ce règlement n'a pas été émis ou qu'il n'a pas été émis de manière opportune, elle doit en aviser les membres compétents du Gouvernement ou le chef de l'instance publique centrale concernée, et exiger que soient prises immédiatement des mesures correctives. Si aucune mesure corrective n'est prise, la commission fait rapport au Conseil national.

Source: Parlement slovaque, Règlement, section 45.

Une commission peut confier cette tâche à quelques membres nommés. À l'Assemblée nationale, chambre basse du Parlement français, les commissions permanentes peuvent chacune nommer un membre ou plus pour constituer une mission chargée d'étudier l'application des lois.

Les parlements peuvent intégrer des dispositions aux lois pour contraindre le Gouvernement à établir des rapports périodiques sur leur application. Ces rapports sont soumis directement aux commissions compétentes, ou transmis à ces commissions par la chambre qui les reçoit.

Le contrôle de l'application des lois peut aussi être confié à une commission de contrôle spécialisée.

Encadré 1.11: Sous-commissions de contrôle à la Chambre des représentants des Philippines

La Commission de contrôle est une des commissions permanentes de la Chambre des représentants des Philippines. Sa mission principale est de vérifier: a) l'exécution et l'efficacité des lois adoptées et des règles et règlements d'application promulgués qui s'y rattachent, et b) s'il est nécessaire de proposer les plans d'action qui s'imposent (Règlement IX, article 28). En outre, chaque commission parlementaire crée une sous-commission qui coopère avec la Commission de contrôle.

Règlement IX, article 29

...Une sous-commission de contrôle est créée dans chaque commission pour étudier et évaluer, de manière continue, l'application et l'efficacité des lois, y compris des règles et règlements d'application dont le sujet principal relève de sa compétence, et l'organisation et le fonctionnement des organismes et des entités chargés de leur administration et de leur exécution, pour déterminer si ces lois sont appliquées conformément à l'intention du Congrès, et s'il est nécessaire de proposer de nouvelles lois ou des lois d'amendement.

Chaque sous-commission de contrôle dépendant d'une commission permanente fournira à la Commission de contrôle mentionnée à l'Article 28 (a) de ce règlement un exemplaire de tous ses rapports, notes et autres documents pertinents.

Source: Chambre des représentants des Philippines, Règlement, Article XI, sections 28 et 29.

Législation secondaire

L'application des lois nécessite d'élaborer des règlements.

- ◆ Dans la tradition juridique napoléonienne, le Parlement vote la législation qui relève du domaine du droit écrit. Sauf dans certains domaines indispensables aux garanties fondamentales des citoyens et de l'existence de l'Etat, le rôle du droit écrit se limite à déterminer les principes fondamentaux. Les questions qui ne relèvent pas de ce domaine font l'objet de dispositions réglementaires: ici, l'exécutif établit des réglementations sans intervention de la branche législative, et ces textes pris par l'exécutif peuvent prendre le relais de certaines lois votées par le Parlement.
- ◆ En *common law*, seule la loi écrite votée par le Parlement est considérée comme législation primaire. La législation secondaire peut être adoptée par l'exécutif et ses organismes au titre d'une loi d'habilitation votée par le Parlement.

Le règlement peut charger les commissions permanentes d'examiner les réglementations. A Chypre, par exemple, «les règlements émis et adoptés à la Chambre au titre de la loi pertinente sont transmis par le Président, au moment de leur adoption, pour débat à la Commission appropriée de la Chambre»¹⁰.

Quinze des 88 pays qui ont répondu à l'enquête menée par l'UIP et l'Institut de la Banque mondiale disposent d'une commission parlementaire qui examine ces textes secondaires. Au Canada, un comité mixte en est chargé.

10 Chambre des représentants de Chypre, Règlement, article 63.

Encadré 1.12: Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation au Canada

Les critères utilisés par le Comité pour l'étude et le contrôle des instruments réglementaires sont les suivants:

si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. n'est pas autorisé par les dispositions de la législation habilitante ou n'est pas conforme à toute condition prescrite dans la législation;
2. n'est pas conforme à la Charte canadienne des droits et libertés ou à la Déclaration canadienne des droits;
3. a un effet rétroactif en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;
4. impose des frais au Trésor ou exige qu'un paiement soit versé à la Couronne ou à toute autre autorité, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;
5. impose une amende, un emprisonnement ou autre pénalité en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;
6. tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux en l'absence d'autorisation formelle dans la législation habilitante;
7. n'est pas conforme à la Loi sur les textes réglementaires sur le plan de la transmission, de l'enregistrement ou de la publication;
8. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de légalité;
9. empiète indûment sur les droits et libertés de la personne;
10. assujettit indûment les droits et libertés de la personne au pouvoir discrétionnaire de l'Administration ou n'est pas conforme aux règles de justice naturelle;
11. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que confère la législation habilitante;
12. représente l'exercice d'un pouvoir législatif de fond qui devrait faire l'objet d'une loi par le Parlement;
13. est défectueux dans sa rédaction ou pour toute autre raison nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou son objet ...

Source: Commission mixte permanent d'examen de la réglementation, Premier rapport (39^e Parlement, 1^{re} session, 11 mai 2006).

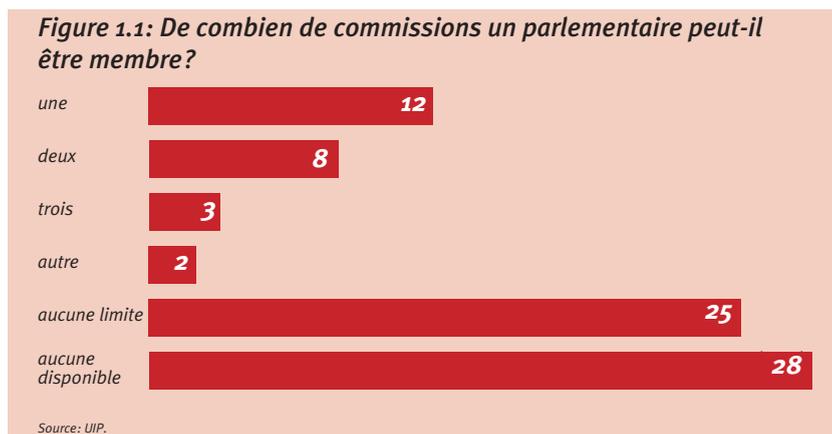
1.2.5 Collaboration avec d'autres commissions/parlementaires

Le champ d'action des commissions permanentes est limité par les règles qui les établissent. La compétence des commissions chargées d'un domaine ministériel correspond à celle des ministères en question. Toutefois, l'application d'un ensemble de mesures fait souvent intervenir plusieurs ministères. Il y a donc toujours des questions qui requièrent la compétence de différentes commissions. Nombre de parlements ont établi des mécanismes qui permettent une certaine interaction entre les commissions. A la Chambre des Communes britannique, quatre commissions parlementaires spécialisées (défense, affaires étrangères, développement international, commerce et industrie) se sont réunies depuis 1999 en Commissions quadripartites (Commission chargée du contrôle des exportations stratégiques) pour examiner les rapports annuels du Gouvernement sur l'attribution de licences d'exportation d'armes¹¹.

¹¹ UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire.

Contribution des parlementaires qui ne sont pas membres de la commission

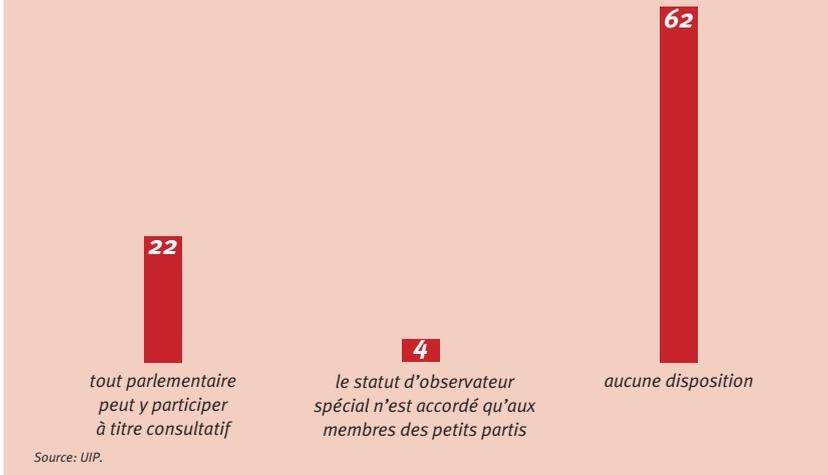
Dans près de la moitié des parlements interrogés, il existe une limite maximale réglementaire au nombre de commissions dont un parlementaire peut être membre. Quand cette limite n'existe pas, les groupes politiques du Parlement répartissent généralement les postes de leurs membres dans les commissions.



Même s'ils ne font pas partie d'une commission particulière, les parlementaires peuvent souhaiter soulever des questions pour qu'elles y fassent l'objet d'un débat. En outre, les parlementaires peuvent souhaiter renforcer l'expertise dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence des commissions auxquelles ils appartiennent à un moment donné.

Dans 21 des 88 parlements, les commissions peuvent donc décider d'autoriser d'autres parlementaires à participer à leurs activités à titre consultatif. Dans les parlements de la Belgique, du Danemark, de l'Islande et de la Slovénie, on accorde le statut d'observateur spécial aux petits groupes politiques qui n'ont pas de représentants dans les commissions.

Figure 1.2: Participation des parlementaires qui ne sont pas membres titulaires aux travaux des commissions



1.3 Le Gouvernement dans les commissions

Si les commissions parlementaires peuvent travailler sur des rapports soumis par le Gouvernement, elles peuvent aussi demander aux ministres responsables d'expliquer les rapports et de donner des informations complémentaires sur les questions qui y sont traitées (ou omises). En obtenant des éclaircissements sur les activités du Gouvernement, les commissions sont mieux à même de les évaluer. Les échanges oraux dans les salles des commissions permettent aux parlementaires d'amener les membres du Gouvernement à rendre compte des activités de leurs ministères.

1.3.1 Présentation de rapports d'activité par le Gouvernement

Quand un ministère souhaite faire un compte rendu détaillé devant les commissions parlementaires correspondantes, le ministre responsable y assiste et présente des explications. Dans nombre de parlements, les gouvernements sont tenus de présenter un rapport d'activité à la commission compétente. A la Chambre des députés roumaine, par exemple, le règlement précise qu'une fois par session, les ministres présentent un rapport de travail et les stratégies de leur ministère devant les commissions compétentes de la Chambre¹². Une fois que le Gouvernement a présenté ses politiques aux commissions, leurs mem-

¹² Chambre des députés de Roumanie, Règlement, article 54.

bres peuvent poser des questions. Cette séance de questions peut être incluse à l'ordre du jour de la commission.

1.3.2 Intervention du Gouvernement à la demande des commissions parlementaires

Les commissions parlementaires peuvent exiger la présence des membres de l'exécutif, et c'est là une condition essentielle de l'efficacité de leur rôle de contrôle. Si un membre d'une commission estime que la présence d'un ministre est nécessaire, il/elle exprime cet avis au président de la commission, qui transmet cette demande au ministre concerné. Les ministres auxquels cette demande est faite comparaissent en personne ou délèguent un représentant, à moins d'avoir une raison valable de refuser. Dans certains pays, les commissions présentent des demandes informelles de comparution des fonctionnaires au ministre responsable.

Les échanges d'une commission avec les ministres correspondants peuvent aussi avoir lieu dans des cadres informels. Aux Pays-Bas, par exemple, ces échanges sont appelés «consultations». Comme leur nom le suggère, il n'y a généralement pas de compte rendu de ces réunions. Au Danemark, ces consultations peuvent être enregistrées à la demande d'au moins trois membres de la commission¹³.

Encadré 1.13: Consultations avec les ministres à la Chambre des représentants des Pays-Bas

Le règlement de la Chambre des représentants des Pays-Bas autorise une commission à entrer en consultation orale avec un ministre. Une commission peut tenir des consultations de ce type au sujet d'un document qui lui a été transmis. Elle peut aussi tenir des consultations générales sur les questions relatives à son mandat. On produit un rapport concis des consultations portant sur des documents, et des consultations générales. Le règlement prévoit aussi des consultations orales avec les fonctionnaires. Avec le consentement du ministre pertinent, des informations peuvent être fournies par les fonctionnaires désignés par le ministre lors des consultations orales.

Source: Chambre des représentants des Pays-Bas, Règlement, articles 27, 28, 39 à 42.

1.4 Participation des citoyens aux commissions

Le contrôle des programmes de l'administration consiste notamment à évaluer l'efficacité de la prestation des services. Quand cette efficacité dépend de l'attitude des citoyens visés par les programmes, des activités de sensibilisation du public par les commissions peuvent contribuer à renforcer la prise de conscience du public, et à mieux mettre en œuvre les politiques.

¹³ Parlement danois, Règlement, article 8 (8).

Alors que les déclarations ministérielles et les rapports périodiques constituent une source d'information essentielle, les commissions parlementaires ont souvent besoin d'obtenir des informations de première main de la part de ceux qui participent à la mise en œuvre de programmes spécifiques et/ou directement responsables de la prestation des services.

En outre, pour évaluer les activités du Gouvernement sous un angle plus large, les commissions peuvent inviter des experts extérieurs au Gouvernement à apporter leur éclairage et leur analyse. Elles peuvent aussi souhaiter entendre l'avis des personnes qui bénéficient de tel ou tel programme ou qui s'en trouvent pénalisées. La participation des citoyens aux procédures comme les auditions peut donc aider les commissions parlementaires à obtenir des informations précieuses. Le fait d'ouvrir les auditions au public est une bonne occasion pour les commissions parlementaires d'informer les citoyens de leurs activités.

1.4.1 Auditions

Pour pouvoir effectuer des analyses et prendre des décisions éclairées, les parlementaires complètent généralement les rapports gouvernementaux par des informations obtenues d'autres sources. Les parlements disposent ainsi de procédures pour tenir des auditions et recevoir des communications de la part du public, qui sont inscrites dans le cadre des procédures parlementaires.



Soixante et onze des 88 parlements qui ont donné des informations sur ce sujet disposent de procédures pour tenir des auditions dans les commissions. L'objectif de ces auditions varie. Dans quatre des parlements interrogés, les auditions ne sont autorisées que dans le cadre de commissions d'enquête spéciales. Dans quatre autres, les auditions dans les commissions permanentes sont limitées aux fonctionnaires.

Nature des auditions

Les auditions ne peuvent être utilisées que comme une forme de consultation, ou un moyen d'obtenir des témoignages. Dans ce dernier cas, les informations écrites et orales obtenues lors des auditions sont intégrées au compte rendu de la commission.

Dans 19 des 71 parlements, les commissions permanentes peuvent prendre la décision de tenir des auditions pour obtenir des témoignages en public ou à huis clos. Dans certains parlements, les commissions permanentes doivent obtenir l'autorisation d'ouvrir leurs auditions au public. Mais dans 26 parlements, on ne peut recueillir des informations que suivant une décision de l'ensemble de la chambre (voir section 1.6 ci-dessous). Sur ces 26 parlements, 12 n'autorisent les commissions permanentes à recueillir des témoignages que lors d'une enquête parlementaire, tandis que dans 14 parlements les commissions permanentes ne peuvent pas recueillir de témoignages lors d'une audition.

Décisions concernant la tenue d'auditions

Une commission prend généralement la décision de tenir une audition à la majorité simple de ses membres. Dans la majorité des cas, les commissions ne sont pas tenues d'obtenir l'approbation de la chambre ou de ses instances gouvernantes pour tenir des auditions.

La direction de la chambre peut avoir un rôle à jouer pour autoriser les auditions des commissions. Aux parlements d'Andorre, de l'Espagne, de la Jamaïque et du Pakistan les invitations à assister aux auditions sont formellement notifiées par le biais du Président du Parlement. En Arménie, en Belgique et en République de Corée, les commissions qui souhaitent tenir des auditions doivent en aviser la présidence. Au Luxembourg, les commissions permanentes doivent obtenir l'autorisation du Président du Parlement et de la conférence des présidents de commissions.

Personnes auditionnées

Fonctionnaires

Les fonctionnaires peuvent fournir aux commissions des informations directes sur chaque programme administratif, des détails qui sont à l'origine des grandes lignes du domaine politique, et les chiffres agrégés fournis par les rapports des ministres et du gouvernement. Les fonctionnaires peuvent parfois être présents en tant qu'assistants des ministres, et les commissions peuvent

aussi appliquer les procédures d'audition pour les inviter. Dans d'autres parlements, des procédures différentes sont appliquées à l'audition des fonctionnaires et à celle de personnes qui ne font pas partie du gouvernement. Par exemple, les fonctionnaires peuvent être appelés à comparaître à bref délai.

Dans quatre parlements (Cameroun, Côte d'Ivoire, Islande et Uruguay), les commissions permanentes sont autorisées à auditionner uniquement des fonctionnaires. Dans ces parlements, l'audition des membres du public ne peut se faire que dans le cadre d'une enquête parlementaire.

Experts

Bien que les fonctionnaires soient compétents dans un domaine spécifique de l'administration, les commissions peuvent souhaiter demander l'avis d'experts extérieurs au Gouvernement pour obtenir un point de vue différent sur les questions à l'examen. Les commissions peuvent inviter personnellement certains experts soigneusement choisis ou inviter les experts des réseaux politiques à s'exprimer, auquel cas la commission a le dernier mot pour décider qui sera entendu. Dans ces cas de figure, les experts invités à une audition soumettent fréquemment des informations écrites avant de comparaître pour témoigner oralement. Les experts peuvent aussi être entendus lors d'auditions consultatives, pour lesquelles aucun témoignage n'est recueilli.

Parties intéressées

Lorsqu'elles évaluent l'efficacité des programmes gouvernementaux, les commissions parlementaires jugent souvent utile d'auditionner les parties intéressées qui bénéficient de certains programmes spécifiques ou s'en trouvent pénalisées. Les parties intéressées peuvent aussi demander que les commissions leur donnent la possibilité d'exprimer leur avis. Le règlement de la Chambre des représentants de Chypre stipule que: «si une personne souhaite exprimer des points de vue ou apporter des précisions sur une question, elle doit informer de ce fait le Président de la commission par écrit, par l'intermédiaire du Directeur du service des Commissions parlementaires»¹⁴. Dans ces cas de figure, les commissions choisissent généralement qui s'exprimera parmi plusieurs candidats.

Plutôt que d'adresser des invitations à plusieurs groupes, les commissions peuvent définir à l'avance qui sont les parties intéressées dans la question à l'examen, et quelle instance représente ces parties. La commission adresse

| ¹⁴ Chambre des représentants de Chypre, Règlement, article 42 (6).

ensuite directement les invitations à ces instances. Les syndicats sont des exemples typiques de ces «contacts habituels».

Le public

Les commissions ont généralement la compétence de décider si une audition doit être ouverte au public. Les auditions peuvent être ouvertes au public de différentes manières: on peut autoriser exceptionnellement le public à accéder à la salle de la commission, ou inviter les membres du public à s'exprimer sur un sujet. Comme ci-dessus, la commission se réserve le droit de décider quels membres du public seront auditionnés d'après les propositions reçues.

1.4.2 Autres formes de participation publique

Dans certains parlements, les réunions des commissions se tiennent généralement à huis clos, mais les commissions peuvent décider de tenir des réunions ouvertes à l'examen du public. Le public peut examiner les débats de deux manières: la retransmission par les médias ou la chaîne parlementaire permet aux citoyens de suivre ce qui se passe dans les commissions, ou les commissions peuvent autoriser les citoyens à assister en direct aux réunions.

Encadré 1.14: Réunions publiques au Parlement danois

Au Parlement danois, les réunions ordinaires des commissions se tiennent à huis clos sauf si la commission en décide autrement. Le règlement prévoit toutefois qu'il est possible pour les commissions de tenir d'autres formes de réunions:

- ◆ *réunions publiques: la commission examine un sujet ou plus. La commission peut décider qui sera autorisé à participer au débat;*
- ◆ *réunions publiques à thème: les membres de la commission et le ministre examinent les principaux domaines du mandat de la commission. La commission décide de la forme que prendra la réunion et de l'accès du public à la réunion.*
- ◆ *auditions: la commission décide de la forme que prendra la réunion et si le public y aura accès.*

Source: Parlement danois, Règlement, article 8.

Opinions écrites

En plus de témoigner par oral devant les commissions, les groupes d'intérêt et les citoyens peuvent leur soumettre des opinions écrites. A la Chambre des députés de la Roumanie, «les représentants d'organisations non gouvernementales et les experts peuvent présenter leurs opinions sur les questions examinées par la chambre, ou remettre des documents relatifs aux questions à l'étude au président de la commissions»¹⁵. Des règles déterminent si ces communications

¹⁵ Chambre des députés de Roumanie, Règlement, article 55-2).

doivent être publiques. A la Chambre des représentants de Chypre, le président de la commission doit expliquer clairement que les informations et les témoignages seront publiés, à moins que ceux qui les soumettent demandent qu'ils restent confidentiels¹⁶.

Ces opinions peuvent aussi apparaître dans le rapport de la commission.

Réunions interactives

En plus d'obtenir des informations de la part des citoyens pour leurs propres travaux, les commissions parlementaires ont à leur disposition différents moyens de sensibiliser le public pour lui permettre de mieux prendre conscience et de mieux comprendre les nouveaux enjeux. Par exemple, les commissions du Parlement namibien peuvent «organiser des réunions entre citoyens, groupes de la société civile, organisations sectorielles, parlementaires et représentants des administrations/ministères le cas échéant, pour faciliter les échanges de vue sur les activités des organismes publics et des administrations/ministères, et vérifier leurs effets sur les associations et les groupes de la société». Les auditions publiques sont habituellement menées dans autant des 13 régions que le budget le permet, et sont généralement informelles¹⁷.

1.4.3 Pétitions

Le Parlement peut défendre les droits et les intérêts des citoyens dans des cas individuels. Les activités de contrôle des commissions chargées d'un domaine ministériel incluent la prise en charge des plaintes individuelles déposées contre le ministère correspondant. Nombre de parlements ont mis en place un système permettant de rationaliser le traitement de ces plaintes. Dix-neuf des 88 parlements interrogés disposent d'une commission chargée expressément des pétitions.

En Allemagne, la Commission d'examen des pétitions du Bundestag est le centre de prise en charge des plaintes des citoyens. Elle traite les demandes et les plaintes adressées au Bundestag. Le président transmet les pétitions à la Commission d'examen qui, à son tour, demande aux commissions spécialisées de faire des observations si les pétitions concernent un sujet à l'étude dans l'une d'elles. Une liste des pétitions traitées par la Commission et des recommandations qui y sont liées est soumise chaque mois au Bundestag.

Souvent, les commissions d'examen des pétitions sont habilitées à consulter le Médiateur oralement ou par écrit, et à soumettre des dossiers à l'office du

¹⁶ Chambre des représentants de Chypre, Règlement, article 42-8).

¹⁷ UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire.

Médiateur. D'autres commissions peuvent participer à l'examen du rapport du Médiateur.

Encadré 1.15:

Relations entre le Médiateur national et la Commission d'examen des pétitions de la Chambre des représentants des Pays-Bas

1. Il est établi une Commission d'examen des pétitions, dont la procédure est définie par un ensemble de règles adoptées séparément par la Chambre.
2. Cette commission est chargée de faire rapport sur toutes les pétitions qui lui sont transmises par la Chambre ou par une commission de la Chambre. Elle est aussi chargée des questions relatives au Médiateur national.
3. Chaque rapport relatif à une pétition contient une conclusion claire. Ces rapports sont imprimés et distribués.
4. La Commission est habilitée à consulter le Médiateur national oralement ou par écrit. Elle peut communiquer à la Chambre les rapports du Médiateur national qui lui sont transmis.
5. La Commission peut demander à une commission permanente ou générale de donner des conseils ou de lancer une enquête en son nom, et de soumettre un rapport sur cette enquête, à la suite de quoi elle fera rapport à la Chambre.

Source: Chambre des représentants des Pays-Bas, Règlement, article 20.

1.5 Rapports des commissions

Lorsqu'une commission a délibéré sur les questions qui lui ont été transmises ou qu'elle a choisi d'examiner, elle établit un rapport qui résume l'étude ou l'enquête qu'elle a menée et exprime ses conclusions. En général, la majorité simple des membres est nécessaire pour approuver un rapport de commission.

Quand il est soumis à la chambre dont dépend la commission, ce rapport forme la base des débats en plénière. Il constituera la base des activités futures de la commission sur cette question ou sur des questions qui s'y rattachent. En outre, ce rapport peut être consulté par d'autres commissions parlementaires et par d'autres parlementaires qui ne sont pas membres de la commission. Les rapports d'étude des commissions peuvent aussi être soumis au Gouvernement et au public pour les informer de leurs travaux et amener le Gouvernement à agir.

1.5.1 Elaboration des rapports

Encadré 1.16: Table des matières d'un rapport-type de commission

- ◆ Mission
- ◆ Résumé des conclusions de la commission
- ◆ Examen des raisons qui sous-tendent ces conclusions
- ◆ Conclusions
- ◆ Compte rendu analytique des débats
- ◆ Témoignages recueillis et communications reçues

Le règlement stipule souvent qu'une commission peut nommer quelques-uns de ses membres pour former des sous-commissions ou groupes de travail. Ceux-ci élaborent les projets de rapports qui devront être examinés, amendés et approuvés par l'ensemble de la commission.

Rapporteurs

Dans les parlements d'Europe continentale, les commissions nomment généralement un rapporteur ou plus parmi leurs membres. Les rapporteurs ont deux grandes missions: élaborer un projet de rapport qui sera soumis à l'approbation de la commission, et présenter le rapport final de la commission à la chambre.

Encadré 1.17: La mission d'un rapporteur à la Chambre des députés de la Roumanie

Article 56

- 1) *A l'ouverture du débat portant sur un point de l'ordre du jour, la commission désigne un ou plusieurs rapporteurs parmi ses membres, suivant une proposition du président de la commission ou d'un autre membre.*
- 2) *Le rapporteur participe à la rédaction du rapport ou de l'avis de la commission, qui sera soumis à l'approbation de la commission, et peut lire le rapport en plénière à la chambre.*
- 3) *Les rapports et les avis comportent, en plus de l'avis de la majorité des membres de la commission, les amendements admis, les avis contradictoires motivés des autres députés qui sont membres de la commission, et les amendements qui ont été rejetés.*

Source: Chambre des députés roumaine, Règlement, article 56.

Une commission peut désigner certains de ses membres pour contrôler des ministères ou des domaines précis. Par exemple, la Commission budgétaire du Bundestag dispose d'autant de rapporteurs que de ministères.

Groupes spéciaux

Quand la présidence d'une commission est formellement chargée de produire des projets de rapports, elle est autorisée à mettre en place un groupe spécial ou à donner des instructions au secrétariat de la commission. Le secrétariat peut faire intervenir des spécialistes du domaine de compétence de la commission. Par exemple, les commissions permanentes du Parlement arménien sont composées de quatre ou cinq experts. Les experts sont considérés comme des membres du personnel. Ils sont recrutés et renvoyés avec le consentement de la présidence de la commission. Ils aident les membres des commissions en suivant les conseils de la présidence de la commission, et peuvent être inclus dans les groupes de travail des commissions¹⁸.

¹⁸ Parlement arménien, Règlement, articles 21 et 23.

Conseillers

Le Parlement peut autoriser ses commissions à convoquer des conseillers externes lorsqu'elles rédigent des rapports. Les conseillers n'ont pas la même formation et le même statut dans tous les parlements, et un parlement peut disposer de différents types de conseillers en même temps, notamment des conseillers adressés par les ministères et les organismes pertinents, et des experts engagés par les commissions (souvent à temps partiel). Dans certains parlements, les parlementaires sont aidés par les membres du personnel des partis qui participent aux séances des commissions avec voix consultative.

Encadré 1.18:

Types de conseillers aux commissions parlementaires en Croatie

Au Parlement croate, les commissions (organes de travail) peuvent avoir deux types de conseillers. Un organe de travail parlementaire peut inviter des organisations scientifiques et autres et des experts individuels à contribuer à l'élaboration des lois ou à l'examen de questions individuelles qui relèvent de leur compétence, à condition que leur financement soit assuré. L'organe de travail peut proposer au Gouvernement que ces missions soient confiées aux ministères ou à d'autres instances gouvernementales. Quand un organe de travail conclut que ces activités sont mieux assurées de manière contractuelle, le Secrétaire général du Parlement conclut le contrat au nom du Parlement.

Source: Parlement croate, Règlement, Article 49.

Quand une commission a approuvé son rapport, elle le soumet à l'instance de direction ou au secrétariat de la chambre. Le rapport de la commission est alors inscrit à l'ordre du jour et le/la président(e) ou le/les rapporteur(s) désignés le présentent devant la chambre. La commission demande en général que la chambre lui accuse réception du rapport. Les rapports d'étude ne font pas toujours l'objet de votes.

Les débats et les votes à la chambre sur les rapports des commissions sont examinés à la section 2.3 de la présente étude.

Rapports de la minorité

Si le rapport d'une commission peut généralement être adopté à la majorité simple, le règlement peut prévoir des moyens permettant à une minorité qualifiée d'exprimer différents avis dans les rapports des commissions. Il existe deux grandes possibilités: soit les commissions sont tenues d'inclure les opinions dissidentes dans leurs rapports, soit le groupe qui représente la minorité au sein d'une commission publie son propre rapport, distinct du rapport principal de la commission. Dans certains parlements, tout membre peut soumettre une opinion dissidente.

Encadré 1.19: Rapports de la minorité et opinions dissidentes au Conseil national autrichien

Si, dans les délibérations de la commission, une minorité d'au moins trois participants [une commission compte habituellement 26 membres] habilités à voter souhaite présenter son opinion dissidente, cette minorité a le droit de présenter un rapport distinct (rapport de la minorité) par écrit. En outre, tout individu ayant participé aux délibérations d'une commission et ayant le droit de voter peut présenter son opinion dissidente par une brève déclaration personnelle écrite. Les rapports et les déclarations de la minorité présentés ci-dessus sont soumis au président dans un délai permettant de les examiner en même temps que le rapport principal de la commission. Ils doivent être joints au rapport de la commission si le délai peut être respecté.

Source: Conseil national autrichien, Règlement, article 42.

1.5.2 Echanges au sein du Parlement

Autres commissions

Certaines commissions donnent leur avis sur les affaires examinées par une autre commission. Ces échanges ont lieu le plus souvent quand il s'agit du budget.

Les interactions entre la Commission du budget et les autres commissions permanentes peuvent aider à obtenir des informations et des compétences dans différents domaines de programmes. Dans certains parlements, les membres de la Commission du budget peuvent assister aux réunions d'autres commissions permanentes et recevoir des demandes de leur part. Dans ces pays, les commissions permanentes peuvent à leur tour nommer un ou plusieurs de leurs membres pour que ceux-ci participent à la Commission du budget en tant que conseillers.

Encadré 1.20: Présentation des opinions à la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés du Luxembourg

Au Parlement luxembourgeois, les commissions soumettent leurs opinions à la Commission des finances, de leur propre initiative ou à la demande de la Commission. Le budget est présenté au cours de la troisième semaine d'octobre au plus tard.

La Commission des finances est chargée de l'examen du projet de loi de finances.

Les autres commissions ont la faculté d'examiner des aspects d'ordre budgétaire, financier ou fiscal en relation avec les départements ministériels de leur compétence.

Les commissions ont la faculté de désigner un rapporteur à la Commission des finances.

La Commission des finances peut demander l'avis d'autres commissions sur certains points précis.

Les commissions ont la faculté de soumettre un rapport à la Commission des finances, qui sera publié avec le rapport de cette commission.

La Commission des finances présente son rapport au plus tard le 30 novembre.

Le rapport de la Commission des finances est présenté en plénière début décembre.

Le Gouvernement présente le projet de loi de finances en plénière.

Le Parlement examine le projet de loi de finances.

Source: Chambre des députés du Luxembourg, Règlement, articles 96 à 105.

La prise en charge des pétitions est un autre domaine dans lequel le rapport d'une commission est souvent orienté vers d'autres commissions.

A la Chambre des représentants de la Belgique, la Commission des pétitions renvoie les parties pertinentes des rapports annuels et des rapports intermédiaires du Collège des médiateurs fédéraux aux commissions permanentes compétentes. Par la suite, chaque commission permanente fait rapport à la chambre.

Encadré 1.21: Examen des rapports du Médiateur à la Chambre des représentants de la Belgique

A la Chambre des représentants belge, les pétitions et les rapports intermédiaires du Collège des médiateurs sont transmis à la Commission des pétitions. La Commission produit des rapports à leur sujet chaque trimestre et les adresse aux commissions permanentes compétentes. Elle transmet aussi les parties pertinentes des rapports des médiateurs aux commissions compétentes. Chaque commission permanente nomme un «ombuds promoteur», qui est chargé d'assurer le suivi des rapports de la Commission des pétitions. Chaque commission permanente consacre une réunion par trimestre parlementaire à l'examen des parties pertinentes des rapports annuels et des rapports intermédiaires du Collège des médiateurs fédéraux.

Source: Chambre des représentants belge, Règlement, articles 24 et 38.

1.5.3 Echanges avec le gouvernement

Les commissions peuvent adresser directement aux ministères pertinents leurs rapports d'investigation contenant des recommandations d'actions gouvernementales. Si le Gouvernement n'en tient pas compte, ce fait sera probablement mentionné dans le rapport de la commission suivante.

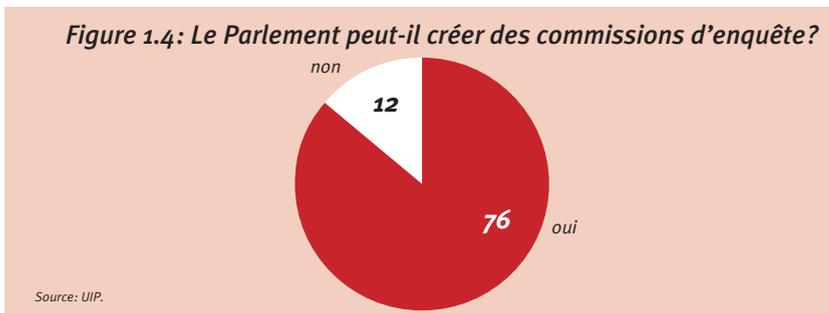
Au Parlement polonais, le règlement prévoit que le destinataire d'un desideratum (type de résolution d'une commission) est tenu de prendre position dans un délai de 30 jours à compter de sa réception, à moins que le «Marshal» du Sejm ne fixe un autre délai. Les réponses sont examinées lors d'une séance de la commission. Si le destinataire ne répond pas en temps voulu ou si la commission n'est pas satisfaite de la réponse, elle peut renouveler le desideratum, soumettre au président du Sejm une motion de rejet ou soumettre un projet de la résolution pertinente ou obligatoire au Sejm¹⁹.

¹⁹ Sejm de Pologne, Règlement, articles 158 à 160.

1.6 Enquêtes parlementaires

Si la compétence des commissions permanentes reflète généralement celle des ministères (commissions chargées d'un domaine ministériel) ou porte sur l'ensemble d'un domaine ou d'un aspect politique (budget, genre), certains problèmes particuliers peuvent faire l'objet d'investigations dans différents cadres, comme les enquêtes parlementaires.

Soixante-seize des 88 parlements interrogés disposent de procédures pour créer des commissions d'enquête. Celles-ci peuvent être des commissions permanentes qui fonctionnent en tant que commissions d'enquête sur certains problèmes ou des commissions spéciales créées exceptionnellement pour mener des enquêtes parlementaires. Dans dix de ces 76 parlements, les commissions d'enquête peuvent être créées sous la forme de commissions permanentes ou spéciales.



Une enquête parlementaire est le reflet du rôle constitutionnel que jouent les parlements dans le contrôle du gouvernement. En conséquence, les chambres hautes des parlements d'Allemagne, d'Autriche, de Pologne et de la République tchèque, qui ne jouent aucun rôle constitutionnel en matière de contrôle du gouvernement, ne peuvent pas créer des commissions d'enquête. En Slovénie, la chambre haute ne peut pas créer de commissions d'enquête, mais peut demander à la chambre basse d'en créer une.

Caractéristiques communes

Quelle que soit la procédure utilisée pour les créer, toutes les commissions d'enquête partagent certaines caractéristiques:

- ◆ Elles disposent de prérogatives en matière d'investigation.
- ◆ Elles ne peuvent utiliser ces prérogatives qu'en relation avec les questions ayant un rapport immédiat avec l'enquête, qui peuvent être très étroits.

- ◆ Elles peuvent être créées au cours d'un mandat législatif ou d'une session parlementaire.
- ◆ Elles sont créées par la chambre.
- ◆ Après avoir déposé un rapport final à la chambre à l'expiration d'un délai précis, la commission d'enquête prend fin.

1.6.1 Enquêtes menées par les commissions permanentes

Dans 13 des 88 parlements qui ont répondu au questionnaire, les enquêtes parlementaires peuvent être soumises à l'une des commissions permanentes. Dans le cadre des enquêtes parlementaires, les pouvoirs des commissions permanentes sont renforcés. Aux parlements du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, de l'Islande et de la Lituanie, les commissions permanentes ne peuvent tenir des auditions ou se rendre dans les institutions publiques que dans le cadre d'une enquête parlementaire.

Procédure de soumission des enquêtes parlementaires

Dans la majorité de ces 13 parlements, une commission qui souhaite mener une enquête doit obtenir l'autorisation de l'ensemble de la chambre. Les règles de procédure peuvent prévoir que la demande faite par une commission de lancer une enquête sera considérée comme adoptée, en l'absence d'opposition.

Encadré 1.22: Demande d'octroi de prérogatives à l'Assemblée nationale française par les commissions existantes

Les commissions permanentes ou spéciales peuvent demander à l'Assemblée, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.

Le président d'une commission permanente ou spéciale qui souhaite que lui soient conférées ces prérogatives en fait la demande au président de l'Assemblée. La demande est immédiatement affichée et notifiée au Gouvernement et aux présidents des groupes et des commissions. Cette demande est considérée comme adoptée si, avant la deuxième séance qui suit cet affichage, le président de l'Assemblée n'a été saisi d'aucune opposition par le Gouvernement, le président d'une commission ou le président d'un groupe.

Source: Règlement de l'Assemblée nationale française, articles 145 à 3; et ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, article 6.

1.6.2 Commissions d'enquête spéciales

Les commissions d'enquête peuvent mener des enquêtes assez approfondies sur une durée relativement courte, et révéler des faits qui peuvent être embarrassants pour le Gouvernement. A la différence des commissions permanentes, les commissions d'enquête spéciales sont créées par une résolution d'une des chambres du Parlement.

- ◆ Cette résolution fixe la durée de la commission.
- ◆ La mission des commissions spéciales est limitée à des questions précisées par la résolution de la chambre, et peut être très restreinte.
- ◆ La nature de l'enquête est précisée par la résolution.
- ◆ Une commission d'enquête peut être plus restreinte que les commissions ordinaires, même si le principe de représentation égale des groupes parlementaires politiques est maintenu.

Encadré 1.23:

Belgique: Exemple de mission d'une commission d'enquête

Article 1

Section 1. La commission d'enquête est instituée afin d'examiner les causes et les conséquences de la faillite de la compagnie aérienne Sabena. La commission d'enquête parlementaire est chargée de déterminer les éventuelles responsabilités.

[paragraphe omis]

Section 2. La commission est chargée de déterminer les éventuelles responsabilités politiques et autres. A cet effet, elle examine la manière dont les actionnaires et les autorités publiques ont joué leur rôle d'actionnaires.

Section 3. Elle est aussi chargée de formuler toutes les recommandations possibles en vue d'améliorer le contrôle et les règles en vigueur pour les sociétés dont les autorités publiques sont actionnaires ou propriétaires.

[détails omis]

Article 5

La commission fait rapport à la Chambre avant le 30 juin 2002, à moins que la Chambre lui accorde un délai supplémentaire.

14 novembre 2001

Signé par neuf membres du Parlement.

Source: Chambre des représentants de la Belgique, Doc. 50 1514/001 [4^e session de la 50^e législature], 21 novembre 2001.

Initiative de la création d'une commission d'enquête

Les commissions d'enquête spéciales sont généralement créées sur proposition des membres. L'Autriche et le Danemark font figure d'exception: seule la commission des affaires internes de la chambre (la Grande Commission et la Commission du Règlement, respectivement) a la faculté de proposer la constitution d'une commission d'enquête. Dans certains parlements, le Gouvernement peut également proposer la création de ce type de commission.

Dans la plupart des pays, une proposition visant à établir une commission d'enquête spéciale peut être soumise par un seul parlementaire, sans co-signature. Toutefois, dans sept des parlements interrogés, un nombre minimum de signatures est nécessaire: ce nombre peut aller de huit membres à un cinquième des membres. En Espagne et en Roumanie, les groupes parlementaires

politiques sont aussi autorisés à présenter des motions visant à créer une commission d'enquête.

Dans la majorité des cas, une motion visant à établir une commission d'enquête est décidée à la majorité de la chambre, et non pas en fonction du nombre de signatures recueillies.

Au Bénin, en France, au Gabon, au Niger et au Togo, les propositions visant à établir une commission d'enquête sur une question particulière sont transmises à l'une des commissions existantes dont la compétence se rapporte à cette question. La commission examine ensuite la proposition et fait rapport à la chambre, qui décide de créer la commission d'enquête en s'appuyant sur ce rapport.

Initiative de la minorité

Dans sept parlements européens, une minorité qualifiée (entre un cinquième et un tiers des membres) peut exiger que la chambre crée une commission d'enquête, et la chambre est alors tenue d'obtempérer. La loi fondamentale (Constitution) allemande stipule que le Bundestag doit créer une commission d'investigation quand une motion est présentée par un quart des membres.

Prérogatives

Les commissions d'enquête sont généralement dotées de plus de pouvoirs que les commissions permanentes ordinaires. Les dispositions relatives aux commissions d'enquête se trouvent parfois dans l'annexe du règlement, ou même dans un document juridique distinct. Dans 14 parlements, les témoignages ne peuvent être recueillis que dans les commissions d'enquête spéciales. On confère aussi aux commissions d'enquête d'autres prérogatives. Au Bundestag, par exemple,

- 2) Les règles de procédure pénale s'appliquent *mutatis mutandis* au fait de recueillir les témoignages. La confidentialité de la correspondance, des postes et des télécommunications ne s'en trouve pas altérée.
- 3) Il est demandé aux tribunaux et aux autorités administratives d'apporter une aide juridique et administrative.
- 4) Les décisions des commissions d'enquête ne sauraient faire l'objet d'un examen judiciaire. Les tribunaux sont libres d'évaluer et de statuer sur les faits qui étaient l'objet de l'enquête²⁰.

1 ²⁰ Allemagne, loi fondamentale de la République fédérale allemande, Article 44.

En outre, le Parlement peut établir une commission d'enquête sur le même sujet à plusieurs reprises, le cas échéant. Au cours de la législature de 2003-2007, le Parlement du Bénin a réinstitué des commissions d'enquête sur quatre sujets: un guichet unique au Port autonome de Cotonou; l'acquisition d'une centrale électrique située à Takoradi, Ghana; la filière des véhicules d'occasion; et un pèlerinage pour touristes à la grotte mariale de Arigbo de Dassa-Zoumè²¹. Il va de soi que les rapports de ces commissions font référence aux rapports antérieurs.

1.7 Missions

Le Parlement peut aussi établir différents types de missions pour rassembler des informations. Les enquêtes parlementaires peuvent être menées par le biais de «missions d'information». Les missions de ce type peuvent être créées au sein d'une commission permanente ou être établies directement par l'ensemble de la chambre. Dans un cas comme dans l'autre, les missions sont censées s'employer à répondre aux besoins de la chambre dans son ensemble. Les missions d'information du Parlement peuvent être envoyées à l'étranger. Parmi ces missions, on trouve des délégations aux réunions internationales et des instances interparlementaires.

1.7.1 Missions d'information dans les commissions permanentes

La procédure visant à créer ces missions est semblable à celle qu'utilisent les commissions existantes pour lancer une enquête parlementaire. La commission soumet une demande d'autorisation à la chambre ou à son président en précisant le(s) thème(s) à examiner. Après avoir obtenu l'approbation de la chambre, la commission désigne un ou plusieurs de ses membres pour mener l'enquête.

L'objectif de ce genre de mission est d'obtenir les informations indispensables pour permettre à la chambre d'exercer sa fonction de contrôle. Ces missions, qui sont liées aux commissions permanentes, peuvent faire partie de plus d'une commission à la fois.

²¹ Bénin, site Internet de l'Assemblée nationale, *Contrôle de l'action gouvernementale*, <http://www.assembleebenin.org/interne.php?menu=comparl>, consulté le 2 août 2006.

Encadré 1.24: La délégation financière en Suisse

La délégation des finances des Chambres fédérales se compose de trois membres de chacune des Commissions des finances et exerce la surveillance permanente - ou concomitante - et détaillée des finances publiques. Elle dispose à cet effet de pouvoirs plus étendus que les Commissions des finances ou le Parlement, et peut même intervenir dans le processus de décision du Gouvernement. La délégation des finances fonctionne comme une Cour des comptes sans toutefois constituer un organe juridictionnel. Elle est tenue de faire son rapport annuel uniquement aux Commissions des finances. Ce rapport est cependant aussi remis à tous les parlementaires, qui peuvent ainsi poser des questions et demander des éclaircissements. La délégation fait également un rapport intermédiaire après six mois d'activité, ou communique immédiatement ses constatations aux Commissions des finances.

Source: UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire.

1.7.2 Missions d'information établies par la chambre

A la différence des missions établies au sein des commissions permanentes, les missions d'information établies par la chambre relèvent directement de celle-ci. A l'Assemblée nationale française, la direction de la chambre prend l'initiative de créer une mission d'information.

Encadré 1.25:

Missions d'information de l'Assemblée nationale française

Des missions d'informations peuvent être créées par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée. Les rapports des missions d'information créées par la Conférence des Présidents peuvent donner lieu à un débat sans vote en séance publique. Bien que ces missions soient supposées se limiter à un simple rôle d'information et qu'elles ne soient pas censées déterminer la responsabilité des membres du Gouvernement concerné, elles peuvent toutefois aborder des thèmes d'actualité qui intéressent tous les groupes politiques.

Ces missions ont examiné les questions suivantes depuis mars 2003:*

- *question des signes religieux à l'école;*
- *sécurité du transport aérien de voyageurs;*
- *problématique de l'assurance maladie;*
- *enjeux des essais et de l'expérimentation des organismes génétiquement modifiés;*
- *famille et droits des enfants;*
- *risques et conséquences de l'exposition à l'amiante; et*
- *effet de serre.*

* Le règlement a été amendé en mars 2003.

Source: Assemblée nationale française, Règlement, Article 145; Site Internet de l'Assemblée nationale, missions d'information créées par la Conférence des Présidents, http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/mission_information_presidents_fiche.asp.

1.7.3 Délégations parlementaires aux réunions intergouvernementales

Les missions d'information créées par la chambre peuvent, le cas échéant, mener des recherches et des enquêtes à l'étranger. Les missions peuvent inclure les délégations parlementaires envoyées aux réunions intergouvernementales et interparlementaires.

Le fait d'observer les réunions intergouvernementales comme les conférences des Nations Unies permet aux parlementaires de suivre et de contrôler les politiques gouvernementales et de développer les compétences dans ces domaines politiques. Dans 31 des 88 pays interrogés, le Parlement peut décider d'envoyer sa propre délégation aux réunions intergouvernementales. Les rapports soumis par les délégations parlementaires aux réunions intergouvernementales peuvent informer les parlements sur les outils de contrôle courants qu'ils pourront utiliser, notamment les débats dans les commissions plénières et parlementaires.

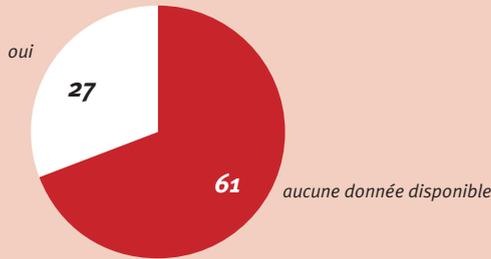
Partie 2: La chambre

2.1 L'exécutif au Parlement

Présentation d'une politique par le nouveau Gouvernement

Les informations provenant du Gouvernement constituent le point de départ de l'ensemble du contrôle parlementaire. Dans nombre de pays, le Gouvernement présente sa politique au Parlement pour l'année en cours, et pour l'ensemble du mandat gouvernemental. Ces exposés sont souvent suivis d'échanges à la chambre. Les questions et les débats qui ont lieu à cette occasion ont pour but de clarifier la politique du Gouvernement, et la comparaison des politiques annoncées avec les rapports sur leur mise en œuvre est la clé de l'évaluation parlementaire du bilan de l'exécutif.

Figure 2.1: Présentation d'une politique au Parlement par le nouveau Gouvernement

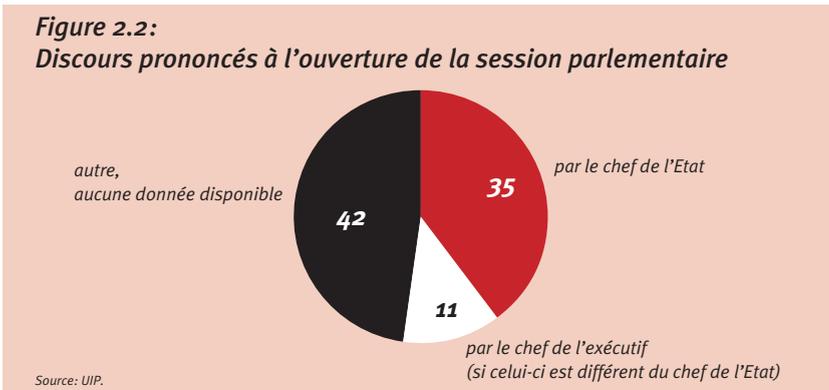


Source: UIP.

Dans 27 des 88 parlements interrogés, le nouveau Gouvernement présente une liste des priorités politiques fixées pour la durée de son mandat. Cet exposé a lieu avant ou après l'installation officielle du nouveau gouvernement.

Ces discours sont parfois liés à la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. Dans les systèmes présidentiels, le Président nouvellement élu présente de façon détaillée la direction que prendra le nouveau gouvernement, mais le contenu de ces discours n'a pas de rapport avec la confiance du Parlement envers le président, qui est élu par le peuple. Par contre, dans les systèmes parlementaires et semi-présidentiels, ces discours et les débats qui s'ensuivent peuvent, du moins en théorie, relever de la confiance du Parlement envers le Gouvernement. Six des parlements interrogés nomment ou approuvent la nomination du chef de l'exécutif ou du chef du Gouvernement au vu des programmes présentés à cette occasion.

Discours prononcés à l'ouverture de la session annuelle



Le discours du chef de l'Etat (ou du gouvernement) ne se limite pas à la première année du mandat de l'exécutif. Quand un mandat législatif est divisé en années parlementaires contenant une session ou plus, l'exécutif présente généralement son programme pour l'année à venir au début de chaque session ordinaire.

Trente-trois des 88 parlements qui ont répondu au questionnaire écoutent un discours du chef de l'Etat à l'ouverture de la session annuelle.

Neuf autres parlements écoutent un discours non pas du chef de l'Etat, mais du chef de l'exécutif, quand celui-ci est différent²².

Même dans les pays où la chambre haute n'est pas chargée par la Constitution d'obliger le Gouvernement à rendre des comptes, ses membres assistent à une présentation du chef de l'exécutif lors d'une séance commune avec la chambre basse.

Encadré 2.1: Discours d'ouverture dans les parlements bicaméraux

Sur les 40 parlements bicaméraux qui ont répondu au questionnaire:

- ◆ Le discours d'ouverture a été lu devant les membres des deux chambres en même temps:
 - lors d'une séance commune (dans 13 pays);
 - lors d'une séance à la chambre haute (Australie, Canada et Royaume-Uni).
- ◆ Le discours d'ouverture n'a pas été lu devant les membres des deux chambres en même temps, mais a été lu:
 - dans les deux chambres séparément (Japon); et
 - dans une seule chambre (Belgique, Namibie).

Dix-huit parlements bicaméraux sur les 40 qui ont répondu n'ont pas donné d'informations sur cette question.

Source: UIP.

²² Au Japon et en Suède, le Parlement entend les discours du chef de l'Etat et du chef de l'exécutif, mais seul le discours du chef de l'exécutif présente un contenu politique.

Les discours d'ouverture traitent généralement d'un large éventail de politiques nationales. Dans un petit nombre de parlements, les autres ministres prononcent un discours à la même occasion pour exposer en détails les projets de leurs domaines.

Encadré 2.2:

Discours le jour de l'ouverture du Parlement japonais (Diète)

Le jour de l'ouverture de la session ordinaire de la Diète japonaise, le Premier ministre et trois autres ministres prononcent généralement un discours dans chacune des deux chambres:

- le Premier ministre, sur la politique générale;*
- le ministre des finances, sur la politique fiscale;*
- le ministre des affaires étrangères, sur les relations étrangères;*
- le ministre d'Etat chargé de la politique économique et fiscale, sur l'économie.*

Les représentants des groupes parlementaires politiques posent des questions sur ces discours dans les jours qui suivent.

Source: Site Internet de la Chambre des représentants du Japon, http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e_guide.htm.

Débats sur le discours d'ouverture

Les discours prononcés par le Gouvernement pendant la séance d'ouverture sont généralement suivis par des débats. Dans plusieurs parlements, les représentants des groupes parlementaires politiques formulent des questions plutôt que de s'engager dans des débats. Les débats peuvent durer entre deux jours et plus d'une semaine et sont souvent l'objet d'une couverture médiatique importante. Ces débats donnent une précieuse occasion aux parlementaires et aux groupes parlementaires politiques d'examiner la politique du gouvernement, en leur permettant de réclamer des éclaircissements sur la position du Gouvernement dans les grands domaines politiques et de comparer les politiques du Gouvernement et celles de l'opposition.

Quand le projet de loi de finances est présenté au début de la session ordinaire, les débats sur le discours d'ouverture peuvent donner des informations sur la proposition de budget à venir. En Zambie, par exemple, le budget général est présenté peu après le débat général et les votes sur le discours d'ouverture.

Discours sur le budget

Lorsqu'un discours d'ouverture ne porte pas sur le projet de loi de finances, le ministre chargé du budget y consacre un discours à une autre occasion. Le discours sur le budget présente les politiques économiques générales du Gouvernement et peut aussi souligner certaines politiques sociales fondamentales. Les chiffres généraux concernant le montant alloué à chaque programme gouvernemental sont soumis par écrit.

Un rapport pré-budgétaire décrit les objectifs en matière de politique économique et fiscale du gouvernement. Quelques-uns des parlements qui ont répondu au questionnaire ont noté qu'une déclaration pré-budgétaire est présentée à l'approbation parlementaire plus d'un mois avant la soumission du projet de loi de finances.

Dans nombre de parlements, un discours sur le budget présente le projet de loi de finances du gouvernement. Dans certains cas, le budget est présenté oralement une fois que la commission chargée des affaires budgétaires a examiné le projet de loi.

Le budget exprime en chiffres la politique du gouvernement. C'est pourquoi les discours sur le budget sont suivis de débats sur les politiques. Dans certains pays, les débats peuvent porter sur l'ensemble de la politique du gouvernement. Dans d'autres, ils portent uniquement sur la proposition de budget.

Présentation par d'autres ministres

D'autres ministres peuvent présenter des propositions de loi ou de nouvelles initiatives politiques devant le parlement. Certains ministres interviennent régulièrement: par exemple, les débats sur la politique étrangère se tiennent une fois par an en février au Parlement suédois, et le ministre des affaires étrangères ouvre le débat en présentant la Déclaration de politique gouvernementale sur les affaires étrangères²³. Au Mexique, une «analyse des informations du président sur le gouvernement» est menée lors d'une série d'échanges en temps limité avec les membres du gouvernement. Le suivi du débat d'ouverture a souvent lieu dans les commissions.

Encadré 2.3: Auditions publiques de l'exécutif à la Chambre des députés du Mexique

La Chambre des députés mexicaine a établi les règles fondamentales suivantes concernant «l'audition des membres de l'exécutif pour l'analyse des informations du président sur le gouvernement».

Première étape

Le membre de l'exécutif examine la situation du gouvernement. 20 minutes

Un représentant de chaque groupe parlementaire définit la position du groupe sur le sujet.

10 minutes

Le membre de l'exécutif fait des observations pertinentes.

10 minutes

Seconde étape: Une ou deux séances de questions et de réponses sous la forme suivante:

1) Un député de chaque groupe parlementaire pose une question; Pas plus de quatre minutes

2) Le membre de l'exécutif répond à chaque question;

Pas plus de huit minutes

²³ UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire.

3) Le groupe parlementaire exerce son droit de réponse. Pas plus de quatre minutes

Troisième étape

Le membre de l'exécutif adresse un message final à l'assemblée. Pas plus de 10 minutes

Observations finales de la présidence. Pas plus de 10 minutes

Les auditions devant les commissions se déroulent essentiellement sous la même forme, même si la première phase est souvent omise.

Source: UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire; et site Internet de la Chambre des députés du Mexique, décision de l'Instance de coordination politique de la Chambre des députés [10 septembre 2001], <http://cronica.diputados.gob.mx/Comparencias/5/8/2001/acu2001.html>.

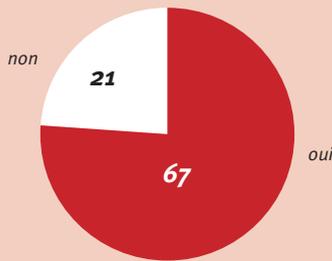
2.2 Questions

Une question parlementaire est par définition une demande d'information. Le Parlement peut poser régulièrement des questions au Gouvernement pour lui demander des comptes. Il va de soi que les parlementaires peuvent obtenir des informations par d'autres moyens, en communiquant par exemple de manière informelle avec des responsables importants de l'administration. S'agissant des questions parlementaires, le Gouvernement est toutefois tenu d'apporter des réponses. Les réponses peuvent être à la disposition non seulement de l'auteur de la question, mais de tous les parlementaires de la chambre, le cas le plus évident étant celui des questions orales nécessitant une réponse orale. En outre, grâce aux questions, les parlementaires peuvent demander au Gouvernement d'éclaircir sa position sur un problème particulier ou sur sa ligne politique de manière générale.

2.2.1 Questions orales (séance des questions au gouvernement)

La séance des questions, qui est la période inscrite régulièrement à l'ordre du jour du Parlement pour les questions orales au Gouvernement et les réponses de celui-ci, permet au Parlement comme au public d'obtenir des informations opportunes. Par ces séances, les parlementaires qui ne font pas partie du Gouvernement peuvent vérifier la capacité du Gouvernement à traiter les questions d'intérêt national. Dans nombre de parlements, la séance des questions est l'événement médiatique marquant de l'ordre du jour parlementaire, et la séance est retransmise dans son ensemble ou en partie.

Figure 2.3:
Le Parlement réserve-t-il du temps pour les questions orales?



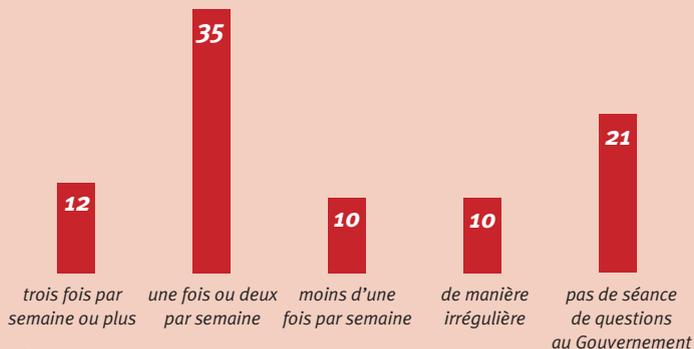
Source: UIP.

Une large majorité de parlements (67 parlements sur les 88 qui ont répondu) réserve du temps pour les questions orales au gouvernement, indépendamment des affaires législatives. Ce chiffre n'inclut pas les parlements qui autorisent des questions sur les discours prononcés à l'ouverture de la session parlementaire.

La Constitution de huit de ces pays précise la fréquence des séances de questions. Dans 25 autres pays, les membres de la branche législative ont le droit constitutionnel de poser des questions aux membres de l'exécutif, même si la fréquence et la forme de la séance de questions varient dans ces pays. Dix des 67 parlements ne tiennent pas de séance de questions à intervalles réguliers.

A quelle fréquence a lieu la séance des questions au Gouvernement?

Figure 2.4: Régularité et fréquence de la séance des questions au Gouvernement



Source: UIP.

La fréquence de la séance des questions varie entre une fois par mois, à Madagascar et en Tunisie, et chaque jour ouvré. Dans 47 parlements, la séance des questions a lieu au moins une fois par semaine quand le Parlement est en session. Quand la séance de questions est fréquente, il existe deux modèles de programmation. Dans 12 parlements, il s'agit d'un élément quotidien. Dans 35 autres la séance de questions, s'il en existe une, est inscrite dans une programmation hebdomadaire ou bihebdomadaire.

Encadré 2.4: Emploi du temps quotidien à la Chambre des représentants australienne

LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI
		9 h, Affaires publiques	9 h, Affaires publiques
12 h 30, Rapports des commissions et délégations			
13 h 45, Déclarations de 90 secondes			
14 h-15 h 30 Séance des questions au gouvernement	14 h-15 h 30 Séance des questions au gouvernement	14 h-15 h 30 Séance des questions au gouvernement	14 h-15 h 30 Séance des questions au gouvernement
15 h 30, Affaires non publiques des parlementaires	15 h 30, Exposés, déclarations ministérielles	15 h 30, Exposés, déclarations ministérielles	15 h 30, Exposés, déclarations ministérielles
16 h 30, Débat sur les griefs	16 h 30, Affaires publiques	16 h 30, Affaires publiques	16 h 30, Débat avant ajournement
18 h, Affaires publiques		19 h 30-20 h, Débat avant ajournement	
21 h-21 h 30, Débat avant ajournement	21 h-21 h 30, Débat avant ajournement		

Source: Site Internet de la Chambre des représentants d'Australie, calendrier (en vigueur à partir du lundi 10 février 2003), <http://www.aph.gov.au/house/info/sittings/routine.htm>; détails omis.

Encadré 2.5: Séances des questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale française

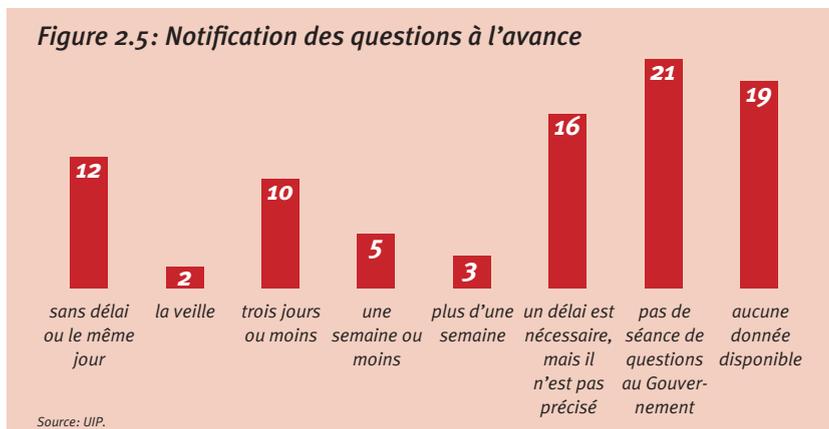
Questions au gouvernement	Séances de questions orales
Mardi et mercredi après-midi	Mardi matin
<ul style="list-style-type: none"> - Stipulées par la constitution - La Conférence des Présidents en fixe les horaires - Il n'est pas nécessaire d'en notifier le sujet - Rotation des groupes parlementaires, alternance des membres de la majorité- et de la minorité - Rediffusion télévisée 	<ul style="list-style-type: none"> - Le règlement laisse le soin à la Conférence des Présidents d'organiser les questions orales - Tout député qui désire poser une question orale en remet le texte au Président de l'Assemblée - Le Président l'inscrit au rôle des questions orales - La question est publiée au journal officiel

Source: UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire; Assemblée nationale française, Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale (14 décembre 2005), article 15.

Il est rare que les pays qui ont un système présidentiel organisent régulièrement une séance de questions, mais c'est le cas dans sept des pays interrogés qui ont un système de ce type. Les deux chambres du Congrès philippin peuvent exiger que les membres de l'exécutif comparaissent devant le Congrès n'importe quel jeudi pour répondre aux questions.

Faut-il notifier les questions orales à l'avance?

Le règlement varie entre les parlements concernant les dispositions relatives aux questions immédiates et la possibilité de poser des questions supplémentaires.



Le délai de notification exigé pour les questions orales peut influencer leur efficacité. S'il est exigé de notifier la question longtemps à l'avance, celle-ci peut perdre son actualité.

Dans 55 des parlements interrogés, les questions ne peuvent être posées en plénière que si l'administration parlementaire en a été notifiée à l'avance. Le délai de notification varie entre un et 15 jours. La plupart des parlements notifient le Gouvernement par écrit avant le jour de la séance des questions au gouvernement.

Dans 13 des 57 parlements qui fixent des séances de questions orales régulières, les questions sont lues à voix haute par leurs auteurs ou par un adjoint administratif, et le Gouvernement y répond par oral. Le Gouvernement fait souvent des observations supplémentaires. 11 parlements exercent une distinction entre deux périodes: une pendant laquelle les membres posent des questions orales, et une autre pendant laquelle le Gouvernement répond par oral aux questions écrites.

«Questions urgentes»

Les règles concernant la notification sont dans une certaine mesure plus souples pour les questions urgentes. Ces questions, qui sont souvent liées à un événement d'actualité important, peuvent être soumises à la présidence de la chambre (c'est ce que l'on appelle la «notification privée»), et il est loisible au président de donner l'autorisation de poser la question.

Dans l'idéal, les questions orales devraient pouvoir aborder tous les domaines politiques. Au Royaume-Uni et dans les pays qui ont hérité de sa tradition parlementaire, les ministres répondent à la séance des questions à tour de rôle, soit environ une fois par mois.

Les questions posées au chef de l'exécutif peuvent être particulièrement précieuses, car elles autorisent les parlementaires à demander des informations et des éclaircissements sur les politiques générales du gouvernement. Huit parlements réservent du temps pour ces séances. En Zambie, où le Président est chef de l'exécutif, les questions sont orientées vers le vice-président, qui est toujours un parlementaire.

La fréquence de ces séances varie entre deux fois par semaine (en Irlande) et «une fois par période» (en Estonie). Certains parlements exigent que le chef de l'exécutif assiste à toutes les séances de questions. En Bulgarie, par exemple, le Premier ministre est le premier membre du Gouvernement qui répond aux questions pendant la séance de questions hebdomadaire.

Encadré 2.6: Rotation des ministres de la Chambre des représentants irlandaise

A la chambre basse du Parlement irlandais, la séance des questions a lieu les mardi, mercredi et jeudi. Quatorze ministres interviennent devant la chambre à tour de rôle. Le Premier ministre intervient deux fois par semaine.

(Semaine)	Mardi	Mercredi	Jeudi
1	Premier ministre Ministre des communications et des ressources marines et naturelles	Premier ministre Ministre des arts, des sports et du tourisme	Ministre de la santé et de l'enfance
2	(pas de séance)	Premier ministre Ministre des transports	Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme du droit
3	Premier ministre Ministre de l'environnement, du patrimoine et des administrations locales	Premier ministre Ministre des collectivités locales, des affaires rurales et du «Gaeltacht»	

(Semaine)	Mardi	Mercredi	Jeudi
4	Premier ministre Ministre des affaires	Premier ministre Ministre de l'entreprise, du commerce et de l'emploi	Ministre de la défense
5	Premier ministre Ministre de l'industrie agroalimentaire	Premier ministre Ministre des finances	Ministre des affaires étrangères
6	Premier ministre Ministre de l'éducation et de la science	Premier ministre Ministre des communi- cations et des ressources marines et naturelles	Ministre des arts, des sports et du tourisme

Source: Irish Dáil, This Week in the Houses of the Oireachtas, 29 mai au 2 juin, 6 au 9 juin, 12 au 16 juin, 19 au 23 juin, 26 au 30 juin, 3 au 7 juillet 2006.

Questions supplémentaires



Les questions supplémentaires qui suivent la question initiale permettent aux parlementaires de demander des précisions sur des points que le Gouvernement pourrait souhaiter laisser dans le vague ou ne pas aborder. 44 des 88 parlements interrogés autorisent les questions supplémentaires. 32 des 55 parlements qui exigent de notifier à l'avance les questions orales autorisent toutefois les questions supplémentaires, soit des questions que l'exécutif n'a pas eu la possibilité d'étudier.

Un point de procédure important consiste à déterminer qui est autorisé à poser des questions supplémentaires. Dans 25 parlements sur 44, seul l'auteur de la question initiale est autorisé à poser des questions supplémentaires. Dans les 19 parlements restants, d'autres membres peuvent intervenir s'ils y sont autorisés par le président. Dans quatre parlements, l'auteur de la question n'est

pas autorisé à poser des questions supplémentaires ni à exprimer sa satisfaction au sujet de la réponse donnée.

Equilibre entre les groupes parlementaires politiques

Si les questions orales sont posées par des parlementaires individuels, l'équilibre entre les groupes parlementaires politiques est généralement respecté quand on donne la parole aux membres, même quand une notification n'est pas exigée. A la Chambre des représentants australienne, le Président reçoit successivement les questions des membres du Gouvernement et celles des partis d'opposition.

L'ordre dans lequel les parlementaires peuvent intervenir peut aussi être inscrit à l'ordre du jour. En Hongrie, le chef d'un parti peut demander que l'on donne la possibilité à un membre désigné de poser une question sur un sujet particulier le jour fixé pour la séance des questions au gouvernement. Certains parlements réservent un moment pour les parlementaires individuels et un autre pour les groupes politiques dans leur emploi du temps hebdomadaire.

Les partis d'opposition sont souvent favorisés dans l'ordre des discours. D'après le règlement n° 119 du Parlement hongrois, lors de la séance des questions les premières questions sont posées par les partis d'opposition par ordre décroissant selon le nombre de sièges qu'ils détiennent. A la Chambre des représentants australienne les membres de l'opposition ont la priorité pour poser des questions supplémentaires.

Les principaux partis ou partis officiels de l'opposition peuvent être avantagés par rapport à d'autres partis d'opposition. A la Chambre des Communes de Grande-Bretagne, les chefs des partis et les porte-parole de l'opposition sont autorisés à intervenir sur des questions posées par d'autres parlementaires quand le président les y autorise.

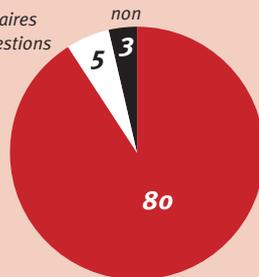
Certains parlements permettent que les questions orales soient suivies par des débats. Dans 13 parlements, un groupe de parlementaires peut soumettre des propositions de débats portant sur la question d'un membre. Dans six parlements, les débats sur des questions peuvent donner lieu à des interpellations.

2.2.2 Questions écrites

Les questions écrites sont l'outil parlementaire le plus communément utilisé. Elles permettent aux parlementaires de demander des explications détaillées et de solliciter des informations de différents membres du gouvernement.

Figure 2.7: Les parlementaires peuvent-ils soumettre des questions écrites?

oui, les groupes parlementaires peuvent soumettre des questions



oui, les parlementaires peuvent soumettre des questions à titre individuel

Source: UIP.

Sur les 88 parlements nationaux interrogés, 85 disposent de procédures en matière de questions écrites. Les seules exceptions sont le Mexique, le Nicaragua et les Palaos, qui ont tous des systèmes présidentiels. Les chambres hautes des parlements de Pologne et de la République tchèque, qui n'ont pas pour mission d'obliger le Gouvernement à rendre des comptes, n'ont pas non plus de dispositions à ce sujet.

Dans 80 parlements, tout parlementaire peut soumettre une demande écrite d'informations au Gouvernement (les cinq exceptions figurent dans l'encadré 2.7).

Encadré 2.7: Demandes de cosignature pour les questions écrites

Autriche: cinq membres (Conseil national); trois membres (Conseil fédéral)

Chine: 30 membres (ou appui de l'une des 35 délégations)

Costa Rica: cinq membres

Lettonie: cinq membres

Lituanie: neuf membres (tout parlementaire n'est autorisé à signer qu'une seule de ces demandes)

Source: UIP.

Certains parlements fixent une limite maximale au nombre de questions qu'un parlementaire peut poser pendant une certaine période. En Allemagne, par exemple, un membre du Bundestag peut poser jusqu'à quatre questions par mois.

Les questions écrites sont soumises à la présidence, puis transmises au gouvernement. Avant de transmettre les questions, le président veille à ce qu'elles respectent certaines règles de forme et de fonds. Les questions qui ne sont pas conformes à ces règles sont modifiées, ou ne sont pas transmises. Une question écrite ne doit pas, par exemple, être formulée pour exprimer l'opinion de son auteur, mais plutôt pour demander des informations. L'utilisation de formules péjoratives est généralement interdite.

Il existe souvent des règles précisant quels peuvent les destinataires des questions. Dans nombre de parlements, il est demandé à l'auteur d'une question de préciser qui, dans le gouvernement, est chargé de donner une réponse. Dans ces parlements, quand un parlementaire souhaite poser la même question à plusieurs ministres différents, la question est adressée individuellement à chacun des ministres pertinents. A l'inverse, dans certains pays, les questions écrites doivent être adressées à l'ensemble de l'équipe gouvernementale, qui décide qui doit répondre à quelles questions.

Réponses aux questions écrites



Le terme de «question écrite» n'a pas la même signification dans tous les parlements. Dans 46 parlements, ce terme fait référence à une catégorie de questions posées par écrit qui nécessitent des réponses écrites. Trente parlements autorisent les auteurs des questions écrites à exiger des réponses écrites ou orales. Certains de ces pays autorisent le Gouvernement à choisir entre les deux formes de réponse. Les parlements de la Lituanie, des Philippines et de la République islamique d'Iran ne reçoivent que des réponses orales aux questions écrites. Par contre, à la Chambre des députés de Roumanie, un membre peut exiger des réponses orales et écrites.

Encadré 2.8: Questions écrites nécessitant une réponse orale à la Chambre des députés de Roumanie

Tout membre de la Chambre des députés de Roumanie peut formuler des questions écrites ou poser des questions orales au gouvernement, aux ministres ou aux autres chefs des organismes de l'administration publique. Un membre peut exiger une réponse orale, une réponse écrite ou les deux à la fois.

Réponses orales aux questions écrites
(art. 170-2,3 du règlement)

Présentation: le/la parlementaire précise la forme de réponse qu'il/elle souhaite.

Le secrétariat transmet la question au gouvernement.

Réponse orale: 30 minutes après la séance des questions (19 h 30-20 h le lundi), au plus tard 15 jours après la date de présentation de la question.

Réponses écrites aux questions écrites
(art. 170-1,4 du règlement)

Soumission: le parlementaire précise la forme de réponse qu'il souhaite.

Le secrétariat transmet la question au gouvernement.

Réponse écrite: envoyée dans un délai de 15 jours. Les questions et leurs réponses doivent être affichées sur le site Internet de la Chambre des députés.

Source: Chambre des députés de Roumanie, Règlement, article 170.

Délai imparti au Gouvernement pour répondre aux questions

Figure 2.9: Délai imparti au Gouvernement pour répondre aux questions écrites

une semaine ou moins

11

entre 8 et 15 jours

16

entre 16 et 30 jours

27

plus d'un mois

3

autre

1

aucun délai

27

Source: UIP.

Cinquante-huit des 85 parlements qui disposent de procédures en matière de questions écrites stipulent que le Gouvernement doit fournir une réponse sous un certain nombre de jours une fois que la question a été transmise. Le délai accordé au Gouvernement pour répondre varie entre trois jours (en Irlande) et 60 jours (à la chambre basse australienne). En Mongolie, l'auteur de la ques-

tion fixe le délai. Les différences de délais reflètent souvent les différences dans les règles relatives à la formulation des questions.

Neuf parlements autorisent la prolongation de ces délais.

Figure 2.10:
Prolongation des délais de réponse aux questions écrites

	délai initial	prolongation
<i>Bénin</i>	30 jours	30 jours
<i>Bulgarie</i>	7 jours	7 jours
<i>Côte d'Ivoire</i>	1 mois	1 mois
<i>Espagne</i>	20 jours	20 jours
<i>France</i>	1 mois	1 mois
<i>Madagascar</i>	le mois suivant	le mois suivant
<i>Niger</i>	1 mois	15 jours
<i>Rwanda</i>	15 jours	30 jours
<i>Togo</i>	le mois suivant	1 mois

Source: UIP.

Ces délais réglementaires ne sont pas toujours respectés dans la pratique. Au Royaume-Uni, quand le délai statutaire de réponse à une question écrite est de sept jours à compter de la réception de la question, «[I]es départements peuvent donner des réponses initiales “provisoires” dans les délais, qui seront suivies d’une réponse substantielle»²⁴. Au Japon, si aucune réponse n’est apportée dans un délai de sept jours, le Gouvernement justifie ce retard et fixe un nouveau délai.

Questions auxquelles il n'est pas répondu dans les délais impartis

Si un Gouvernement a la possibilité de ne pas répondre aux questions, les délais réglementaires perdent leur sens. Un certain nombre de procédures existent pour veiller à ce que les questions parlementaires ne restent pas sans réponse une fois le délai dépassé. Le Parlement peut:

- ◆ Inscrire la question à l’ordre du jour, en indiquant le retard (procédure courante);
- ◆ Accepter une réponse orale à la question (13 parlements utilisent cette procédure); ou
- ◆ Avoir recours à l’interpellation (procédure rare).

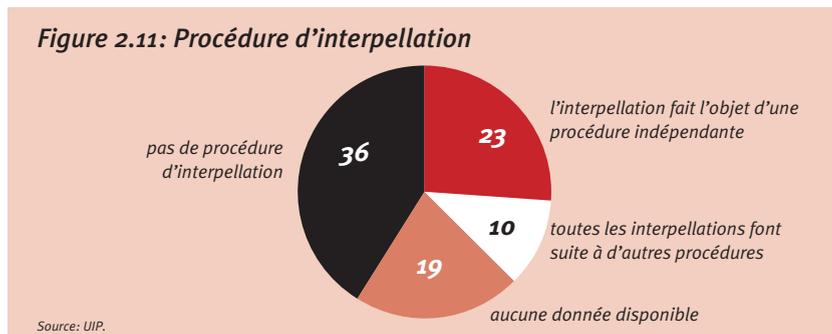
24 UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire.

Nombre de parlements publient le titre ou le contenu des questions restées sans réponse sur un ordre du jour. La plénière peut alors inciter le Gouvernement à donner une réponse. Au Sénat australien, si l'auteur d'une question restée sans réponse n'est pas satisfait des raisons invoquées par le Gouvernement pour ce retard, il peut présenter une motion exigeant une explication et des réponses à une certaine date.

Les parlementaires peuvent aussi demander au Gouvernement d'apporter des réponses orales aux questions écrites restées sans réponse. Dans 13 parlements, si le Gouvernement ne parvient pas à répondre aux questions écrites dans les délais réglementaires, les réponses orales doivent être données en plénière. A la Chambre des communes du Canada et à la Chambre des députés espagnole, les questions écrites restées sans réponses peuvent être posées oralement dans une commission, et peuvent donner lieu à un échange oral. En République démocratique du Congo et en République du Congo, les questions restées sans réponse deviennent l'objet d'interpellations qui mettent en cause la responsabilité du gouvernement.

2.2.3 Interpellations

En général, une interpellation est une demande officielle d'information ou d'éclaircissement concernant une politique du gouvernement. Dans nombre de cas, on procède à un vote à la suite des interpellations, y compris des motions de censure. Cette procédure a évolué par la pratique dans chaque pays, et le terme d'«interpellation» est compris différemment dans différents parlements.



Cinquante-deux des 88 parlements interrogés ont des procédures d'interpellation qui se distinguent des questions ordinaires. Dans sept parlements, les interpellations ne peuvent être engagées qu'à la suite de questions écrites ou orales, tandis que dans 23 parlements l'interpellation fait l'objet d'une procédure indépendante.

En tant que procédure indépendante, l'interpellation prend souvent la forme d'une demande d'information écrite dans l'intention de lancer un débat. Bien que les procédures utilisées pour adresser une interpellation soient semblables à la procédure utilisée pour les réponses écrites, des règles différentes s'appliquent à la réponse du gouvernement.

Les interpellations se distinguent souvent des questions ordinaires par leur contenu, dans la mesure où elles abordent souvent des problèmes d'importance nationale. La Chambre des représentants de Belgique, par exemple, exclue les questions d'intérêt local ou particulier du domaine des interpellations.

Initiative de l'interpellation

Figure 2.12: Qui peut adresser une interpellation?

un groupe politique

15

un parlementaire, à titre individuel

30

Source: UIP.

L'interpellation fait intervenir plusieurs parlementaires. Dans 15 des 45 parlements où l'interpellation fait l'objet d'une procédure indépendante, les interpellations ne peuvent être adressées que par un groupe de parlementaires ou par des groupes parlementaires politiques reconnus. Le chiffre minimum requis varie entre cinq membres et un tiers de l'ensemble de la chambre.

Quand les interpellations font suite aux questions posées par des parlementaires individuels, l'auteur de la question initiale doit être appuyé par ses collègues ou par l'ensemble de la chambre pour que celle-ci donne lieu à une interpellation. En outre, quand les parlementaires individuels ont le droit d'adresser des interpellations, un débat lancé par leur auteur peut donner lieu à un débat dans l'ensemble de la chambre. Au Parlement estonien, les interpellations résultent des demandes écrites des membres individuels. Lorsqu'une réponse a été apportée à une interpellation, la personne qui l'a adressée ou son représentant ouvre un débat. Par la suite, les représentants des courants et des commissions qui le souhaitent sont autorisés à exprimer leurs avis²⁵. Le Parlement peut aussi organiser des séances régulières d'interpellation. En Suède, des débats portant sur les interpellations sont organisés au moins une fois par semaine à la chambre.

²⁵ UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire.

Les groupes parlementaires politiques jouent généralement un rôle de premier plan dans la procédure d'interpellation. Certains parlements autorisent les groupes politiques à adresser des interpellations, et ces groupes peuvent superviser les initiatives individuelles d'interpellation même s'ils ne sont pas autorisés eux-mêmes à les engager. Théoriquement, les groupes parlementaires des partis du Gouvernement peuvent adresser une interpellation. Dans la pratique, les interpellations adressées par des groupes politiques sont souvent considérées comme un outil pour les groupes de l'opposition. Au Bundestag allemand, il existe un système d'interpellations majeures et mineures, aux termes duquel lequel un groupe officiel de l'opposition ou 5% des membres peuvent adresser des interpellations majeures.

A la Chambre des représentants de Belgique, les parlementaires individuels ne peuvent adresser une interpellation qu'avec l'approbation des groupes parlementaires politiques auxquels ils appartiennent.

Encadré 2.9:

Interpellations majeures et mineures au Bundestag allemand

Le Bundestag allemand autorise deux formes d'interpellation:

- ◆ *Les interpellations majeures adressées au Gouvernement fédéral ont lieu en plénière, sont soumises au président du Bundestag et sont signées par un groupe parlementaire ou par un minimum de cinq pour cent des membres du Bundestag. Le président informe le Gouvernement fédéral de l'interpellation et demande au Gouvernement d'annoncer s'il répondra à cette interpellation, et à quel moment. A réception de la réponse, l'interpellation majeure est inscrite à l'ordre du jour. Un débat doit être organisé si un groupe parlementaire ou cinq pour cent des parlementaires en font la demande. Avant le débat, un des parlementaires peut être autorisé à donner des raisons supplémentaires pour l'interpellation.*
- ◆ *Pour les interpellations mineures, les parlementaires peuvent demander au Gouvernement fédéral de fournir des informations sur certaines questions précises. Les questions sont soumises au Président du Bundestag qui demande ensuite au Gouvernement d'y répondre par écrit dans un délai de deux semaines.*

Source: UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire.

Votes à la suite d'une interpellation

Il existe deux types de votes à la suite des interpellations.

Dans le premier cas de figure, l'interpellation est suivie par un vote portant sur une motion de censure, ou vote de défiance. L'interpellation suivie par un vote sur une motion de censure était une caractéristique de l'évolution des parlements par le passé, et nombre de pays autorisent toujours ce type de vote. Le vote porte soit sur les politiques du département en question, soit sur le bilan de l'ensemble de l'administration. Ces motions de censure qui suivent des interpellations peuvent aussi être bloquées, comme en Belgique où le Gouvernement peut contrer une motion de censure par une motion visant à revenir à l'ordre du jour.

Dans le second cas de figure, on procède à un vote sur une motion en faveur d'une résolution visant à obtenir l'avis de la chambre sur le thème de l'interpellation ou sur la réponse que le Gouvernement y a apporté. Ce vote n'implique pas d'examiner la question de la responsabilité du gouvernement. Dans certains parlements, les deux types de vote sont possibles.

2.3 Débats

Dans l'ensemble, les débats parlementaires consistent en échanges d'opinions oraux destinés à aider la chambre à prendre des décisions collectives sur certains problèmes. Les débats peuvent avoir lieu à certaines occasions spéciales comme les discours d'ouverture, ou à différents stades de l'examen des projets de loi. En outre, les débats parlementaires peuvent traiter des questions choisies par les parlementaires eux-mêmes, ou mettre en lumière les travaux des commissions parlementaires. Les règles relatives aux débats parlementaires donnent aux groupes politiques l'occasion d'exprimer leur point de vue, tout en permettant aux parlementaires de porter l'attention sur certaines questions.

2.3.1 Débats sur les rapports des commissions/missions

Rapports des commissions en plénière

Le fait d'examiner les rapports des commissions en plénière peut être extrêmement utile pour la commission concernée comme pour l'ensemble de la chambre. De l'avis de la commission, quand son rapport est adopté par l'ensemble de la chambre, il représente la volonté de l'ensemble du parlement, et en tant que tel il devient plus sérieux d'un point de vue politique. En outre, le débat en plénière fait connaître les activités de la commission. Pour la plénière, le fait d'examiner les rapports des commissions permet d'exposer les problèmes dans un contexte de délibération ciblée. Le contenu des rapports permet de mener des débats reposant sur des informations appropriées, en donnant au Gouvernement et à l'opposition une chance de présenter leurs points de vue.

Débats

Dans certains parlements, les commissions ont le droit de lancer un débat au sujet d'un rapport, bien que dans la plupart des cas les rapports ne puissent être examinés que quand l'instance chargée de l'ordre du jour de la chambre le décide.

Les rapports des commissions peuvent être examinés lors des séances de débat ordinaires. Au Royaume-Uni, le Comité de liaison (réunion des présidents de commissions d'enquête parlementaires) choisit les rapports des commissions d'enquête parlementaires à examiner lors des séances de la Chambre à Westminster Hall.

Encadré 2.10: Débats sur les rapports des commissions spécialisées à Westminster Hall, Chambre des Communes britannique

Au Royaume-Uni, on fait fréquemment référence aux rapports des commissions spécialisées dans les débats de tout type, mais le Comité de liaison, qui est une réunion des présidents des commissions parlementaires d'enquête, choisit les rapports des commissions d'enquête parlementaire qui seront examinés aux séances de la Chambre des communes à Westminster Hall, «chambre parallèle». Ces séances ont lieu les mardis et mercredis de 9h30 à 11h30 et de 14h à 16h30, et les jeudis de 14h30 à 17h30. Les affaires traitées aux séances à Westminster Hall, quelles qu'elles soient, doivent se dérouler de la manière suivante: le président de la Commission des ressources budgétaires désigne et peut inclure les réponses orales aux questions au titre de dispositions qu'il doit prendre. Par ailleurs, à chaque session le président désigne au plus six jeudis pendant lesquels les affaires traitées à Westminster Hall consisteront en débats sur les rapports des commissions parlementaires d'enquête choisis par le Comité de liaison. Le Gouvernement met à disposition d'autres jeudis, avec pour objectif de mettre à disposition deux tiers des débats, conformément à la recommandation de la Commission chargée de la modernisation.

Au cours de la session 2003/2004, 25 des 33 jours ont été réservés aux rapports des commissions parlementaires d'enquête, y compris un jour réservé mais pas utilisé, par rapport à 23 sur 35 lors de la session 2002/2003.

En outre, les rapports suivants ont été examinés à l'hémicycle de la Chambre au cours des journées consacrées aux prévisions budgétaires: personnes, pensions et bureaux de poste: l'effet du «paiement direct» sur les bureaux de poste et leurs clients (Commission chargée du commerce et de l'industrie, 11 décembre 2003); Garde d'enfants pour les parents qui travaillent (Commission chargée du travail et des pensions, 11 décembre 2003); Biocarburants (Commission chargée de l'environnement, de l'industrie agroalimentaire et des affaires rurales, 11 mars 2004); et Aviation (Commission chargée des transports, 11 mars 2004).

Source: Chambre des communes britannique, Comité de liaison, Premier rapport [rapport annuel pour l'année 2004], <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmliains/419/41902.htm>; Règlement n° 10 (Séances à Westminster Hall); et Règlement 145(1).

Etablissement de l'ordre du jour

L'instance dirigeante de la chambre détermine l'ordre du jour. Le Gouvernement, les groupes parlementaires politiques et les commissions participent à ses choix ou influent sur eux.

Encadré 2.11: La Conférence des Présidents en France

A l'Assemblée nationale française, la Conférence des Présidents fixe l'ordre du jour des séances plénières. Au cours de sa réunion hebdomadaire, la Conférence examine l'ordre des travaux de l'Assemblée pour la semaine en cours et les deux suivantes. Les demandes d'inscription prioritaire à l'ordre du jour de l'Assemblée formulées par le Gouvernement lui sont notifiées. Au cours de la séance suivant la réunion de la Conférence, le Président soumet ces propositions à l'Assemblée. Aucun amendement n'est recevable. L'Assemblée ne se prononce que sur leur ensemble.

Source: Assemblée nationale française, Règlement, article 48.

2.3.2 Débats organisés

Les débats peuvent être axés sur des problèmes qui ont déjà été examinés, comme les questions auxquelles le Gouvernement n'est pas parvenu à répondre dans les délais impartis, ou auxquelles il n'a pas donné une réponse adéquate. L'auteur de la question initiale présente une motion concernant ce genre de débat. Souvent, la motion doit être appuyée par d'autres parlementaires.

Dans quelques parlements, une motion d'un cinquième ou de deux cinquièmes des membres est nécessaire pour lancer un débat. En République de Corée, seuls les chefs des groupes parlementaires politiques peuvent faire de telles propositions. Par contre, au Parlement grec, les parlementaires individuels peuvent soumettre des questions d'actualité à examiner. Les groupes parlementaires choisissent les thèmes des débats tenus les jeudis et vendredis. Les thèmes qui ne sont pas choisis par les groupes parlementaires peuvent être tirés au sort le lundi suivant.

Un petit nombre de parlements organisent des débats fréquents sur la politique étrangère. Le Conseil national autrichien consacre entre 15 et 20 débats en plénière par session parlementaire aux questions de politique étrangère. Au Danemark, ces débats ont lieu environ 10 fois par session.

En Lettonie, le Parlement organise un débat annuel sur les questions internationales auquel participent toutes les délégations aux structures interparlementaires²⁶.

Temps réservé à l'opposition

Les débats organisés décrits ci-dessus ont lieu généralement avec l'accord des groupes parlementaires politiques du Gouvernement et de l'opposition. Toutefois, dans certains parlements les principaux partis d'opposition disposent d'un certain temps, qu'ils peuvent utiliser pour leurs activités de contrôle. La Chambre des Communes de Grande-Bretagne organise des «journées de l'opposition». Le chef de l'opposition détermine comment ces journées, attribuées par le gouvernement, sont utilisées.

2.3.3 Initiatives individuelles

Quand les parlementaires participent aux débats organisés par les groupes politiques, ils représentent leur groupe. Cependant, les parlementaires individuels ont aussi la possibilité de lancer des débats sur des thèmes qu'ils ont

| ²⁶ UIP, document présenté à la Deuxième Conférence mondiale des Présidents de Parlements.

choisis, en utilisant par exemple les interpellations ou les questions avec débat. En outre, les règles parlementaires peuvent prévoir d'autres possibilités.

Débat avant ajournement

Les débats avant ajournement sont une caractéristique de Westminster et des parlements qui suivent sa tradition. Ces débats ont lieu à la fin de chaque séance et durent habituellement 30 minutes. Si les débats avant ajournement varient dans leur forme selon les parlements, ils présentent certaines caractéristiques communes:

- ◆ Les débats sont lancés par un parlementaire au sujet de la motion d'ajournement.
- ◆ Les règles concernant la pertinence du discours vis-à-vis de la question à l'examen ne s'appliquent pas, par conséquent les membres peuvent soulever n'importe quelle question.
- ◆ Bien que des questions d'importance générale puissent être soulevées, la plupart des débats sont axés sur les problèmes des circonscriptions et les plaintes individuelles.
- ◆ Les échanges sont rares. Dans l'ensemble, seul le parlementaire qui soulève un problème et les ministres qui y répondent participent à ces débats.
- ◆ Quand le temps imparti s'achève, la présidence déclare que la motion d'ajournement est adoptée. Aucun vote n'a lieu.

Parfois, les parlementaires qui ne sont pas satisfaits des réponses données pendant la séance des questions soulèvent le problème lors des débats avant ajournement.

2.4 Votes de confiance

Quand le Parlement a l'impression que le Gouvernement ou certains de ses membres ne remplissent pas leurs obligations, il peut engager des procédures qui peuvent remplacer tout ou partie du gouvernement. Il existe deux différents types de procédure: la première est la défiance à l'égard du Gouvernement ou des ministres individuels. L'autre est une décision aux termes de laquelle les conditions prévues par la constitution pour la destitution du titulaire d'une haute fonction publique ou d'un poste important sont remplies. Ces mesures sont utilisées, d'une certaine manière, en dernier recours. La condition imposant d'obtenir un nombre minimum de voix avant de pouvoir présenter ou

adopter ce genre de motion souligne la force relative des différents groupes politiques au sein du parlement. Quand le Gouvernement dispose d'une majorité parlementaire, il peut généralement compter sur cette majorité pour contrer les motions.

2.4.1 Votes de défiance à l'égard du Gouvernement (responsabilité collective)

Soixante-trois des parlements interrogés autorisent le vote de défiance à l'égard du Gouvernement. Quand la légitimité du Gouvernement repose sur la confiance du parlement, le Parlement peut exprimer son manque de confiance ou sa défiance envers le Gouvernement et le contraindre ainsi à démissionner.

Il faut noter la différence entre un vote de défiance à l'égard du Gouvernement dans son ensemble et des votes envers des ministres individuels.

Douze des 29 systèmes présidentiels interrogés ne reconnaissent aucun type de vote de défiance. Bien que les 17 parlements restants disposent de règles qui font référence au «vote de défiance», sept d'entre eux indiquent clairement que seul un vote de défiance envers un ministre individuel est autorisé.



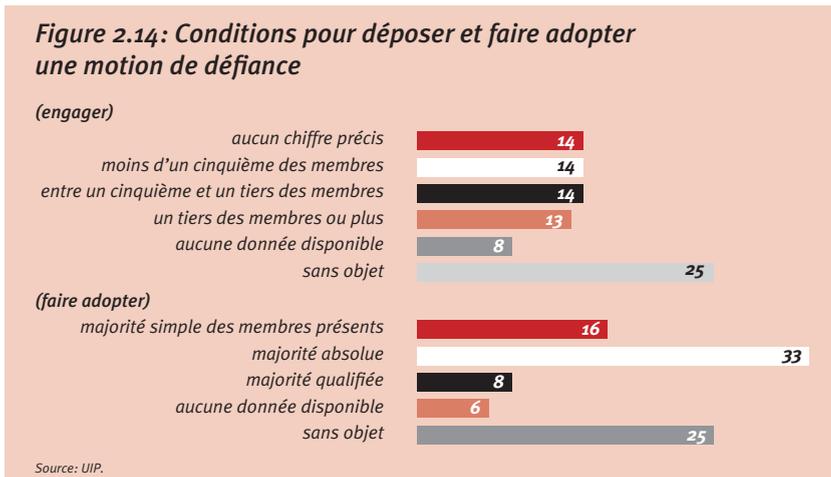
Dans 15 parlements bicaméraux, il n'est pas du ressort de la chambre haute d'obliger le Gouvernement à rendre des comptes. Ces chambres hautes ne disposent pas d'outils pour exprimer leur défiance à l'égard du gouvernement. Dix autres parlements peuvent obliger le Gouvernement à rendre des comptes, mais ne sont pas autorisés à présenter un vote de défiance à l'égard du gouvernement. Par contre, en Roumanie, où le Gouvernement rend des comptes à la séance commune des deux chambres, les votes de défiance sont adoptés lors d'une séance commune.

Il n'existe pas de norme unique ou universelle de ce qui est considéré comme un vote de défiance. Dans les parlements de tradition britannique, la confiance envers le Gouvernement est une question de convention et il peut y avoir une motion de confiance implicite, comme un vote sur des mesures importantes. Dans ces pays, c'est le Gouvernement qui déclare quel vote doit être considéré comme un vote de confiance, et une motion intitulée «défiance» par des parlementaires individuels n'est pas systématiquement considérée comme telle.

En Arménie et en Mongolie, la Constitution dispose que le Parlement ne peut présenter un vote de défiance que quand le Gouvernement propose un vote de confiance.

En Allemagne, en Espagne, au Lesotho, en Slovaquie et en Thaïlande²⁷, les votes de défiance à l'égard du Gouvernement ne sont autorisés que quand le Parlement élit aussi un successeur par un vote de la majorité («vote de défiance constructif»). En Allemagne, le Bundestag ne peut exprimer son manque de confiance envers le chancelier fédéral qu'en élisant un successeur par un vote de la majorité de ses membres et en demandant au président fédéral de démettre le chancelier fédéral. Le président fédéral doit s'exécuter et nommer la personne élue²⁸.

Conditions



²⁷ Au moment où ces pays ont soumis leurs réponses au questionnaire.

²⁸ Allemagne, Loi fondamentale, Article 67.

Si les votes de défiance font les gros titres, les conditions requises pour soumettre ces motions et les conséquences graves qu'elles peuvent entraîner font qu'elles ne sont pas utilisées fréquemment.

Dans 41 des 63 parlements qui autorisent les votes de défiance à l'égard du gouvernement, un certain nombre ou une certaine proportion des parlementaires doivent co-signer la présentation d'un vote de défiance (cette proportion est de 50 pour cent à Madagascar).

Pour qu'un vote de défiance soit adopté, dans 33 des pays interrogés la majorité absolue de la chambre (ou des chambres, si les votes ont lieu lors de séances mixtes) est nécessaire. Dans huit pays, l'adoption d'une motion requiert la majorité qualifiée des trois cinquièmes ou des deux tiers. Les autres pays exigent au moins la majorité simple. La majorité absolue est nécessaire dans certains pays. Les conditions pour l'adoption d'un vote de défiance peuvent autoriser les partis au Gouvernement à y faire opposition, ce qui réduit l'efficacité de cet outil de contrôle.

Le vote de défiance est généralement utilisé en dernier recours. Dans 44 pays, le Gouvernement doit démissionner lorsqu'un vote de défiance est adopté. Dans 12 autres pays, les parlementaires risquent leur siège en adoptant une motion de défiance, car le Gouvernement a le choix entre démissionner ou dissoudre le Parlement. En Hongrie et en Tunisie, deux votes de défiance successifs mènent à la dissolution du Parlement. Les gouvernements peuvent aussi délibérément «perdre» un vote de confiance dans le but de dissoudre le Parlement.

30 des 63 parlements qui autorisent le vote de défiance à l'égard du Gouvernement ont dit ne jamais avoir utilisé cette procédure. Parmi les parlements qui utilisent le vote de défiance, le taux de succès de ces votes n'est pas très élevé. D'après l'enquête, entre 1990 et 2000, il y aurait eu 10 cas d'adoption de motions de défiance dans sept parlements, tandis que 26 parlements ont rejeté ces motions lorsqu'elles ont été présentées.

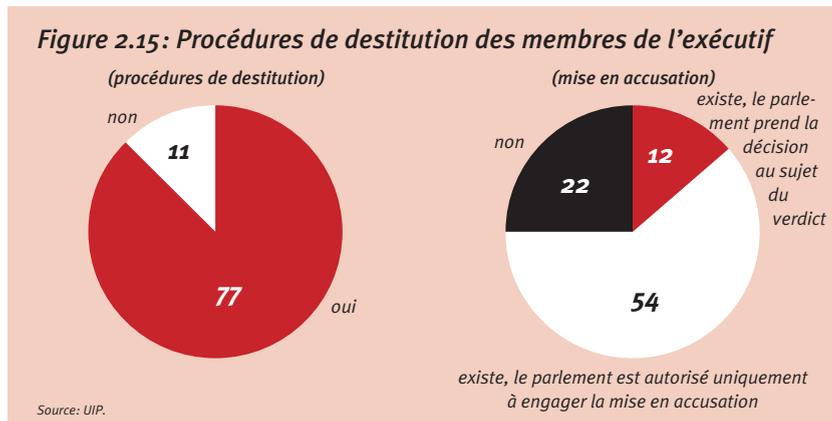
2.4.2 Censure de ministres individuels (responsabilité individuelle)

Dans 35 des 88 pays interrogés, le Parlement ne peut voter que contre l'ensemble du Gouvernement. Quand la responsabilité collective du Gouvernement est soulignée, la motion de censure à l'égard de membres individuels est interdite. Par contre, plusieurs parlements admettent la responsabilité collective et individuelle et autorisent les deux types de motions de défiance. Huit parlements expliquent qu'une motion de défiance ne peut être présentée qu'à l'égard de ministres individuels.

Les conditions requises pour adopter ces motions sont semblables à celles de l'adoption d'un vote de défiance à l'égard de l'ensemble du Gouvernement. Les partis au gouvernement, s'ils le souhaitent, ont ainsi la possibilité de bloquer leur adoption. Ces motions, à l'inverse des votes de défiance à l'égard de l'ensemble du Gouvernement, ne menacent pas immédiatement le Gouvernement. Le Gouvernement peut simplement remplacer le ministre censuré, bien que les postes ministériels vacants soient une source potentielle de conflit entre les partis au Gouvernement ou au sein de ces partis. L'adoption de ces motions à plusieurs reprises peut mener à terme au remplacement du gouvernement. En Lituanie, quand plus de la moitié des ministres ont été remplacés, les pouvoirs du Gouvernement doivent être réaffirmés par le Parlement faute de quoi celui-ci doit démissionner.

2.4.3 Révocation/renvoi/mise en accusation

En plus de soulever les questions de confiance, il existe un autre groupe de procédures destinées à démettre l'exécutif. Ces procédures mettent en cause les compétences de certains titulaires d'une haute fonction publique ou d'un poste important. Dans les systèmes présidentiels, la légitimité du/de la président(e) découle du fait qu'il/elle est élu(e) par vote populaire, et ne dépend donc pas de la confiance du Parlement. Pourtant les procédures telles que la révocation, le renvoi ou la mise en accusation ne sont pas limitées aux pays qui ont des systèmes présidentiels. On les trouve aussi dans les systèmes semi-présidentiels et parlementaires.



Sur les 88 parlements interrogés, 77 disposent de procédures pour révoquer, renvoyer ou mettre en accusation l'exécutif. 32 pays ont des procédures de ren-

voi, 66 ont des procédures de mise en accusation et 17 ont des procédures pour les deux cas de figure. Quatre pays ont les trois types de procédure.

Révocation

Parmi les parlements interrogés, celui de l'Autriche, d'Islande, des Palaos et de la Roumanie peuvent engager la révocation du Président de la République. Quand le Parlement adopte une résolution en faveur de la révocation, celle-ci est alors soumise au référendum populaire. Si la majorité des électeurs soutient la résolution, le président est révoqué. Cette procédure peut toutefois comporter des risques pour le Parlement. En Autriche, le rejet de la résolution du Conseil national dans le cadre d'un référendum de ce type mène à la dissolution immédiate de la chambre.

Renvoi

Parmi les 32 parlements qui ont des procédures de renvoi, trois différentes formes de participation du Parlement peuvent être identifiées. Treize de ces 32 parlements peuvent décider de révoquer le chef de l'Etat. Dans huit d'entre eux, le Parlement peut adopter une motion recommandant au chef de l'Etat de révoquer un membre du Gouvernement ou plus. Dans 11 parlements sur 32, le Parlement n'a que le pouvoir d'approuver la recommandation émise par le chef de l'Etat de révoquer un ou plusieurs membres du gouvernement.

Mise en accusation

Soixante-six des parlements interrogés indiquent qu'ils jouent un rôle dans les procédures de mise en accusation. Toutefois, dix d'entre eux ne font qu'approuver le processus ou le résultat d'une mise en accusation engagée par d'autres entités. Cinquante-six parlements ont l'initiative de la mise en accusation.

La mise en accusation doit être engagée pour des raisons spécifiques prévues par la Constitution d'un pays ou par les lois qui y ont trait. La violation de la Constitution figure au nombre des raisons de mise en accusation dans 20 des 66 pays. En Autriche, en Croatie et en Mongolie, ce fait constitue la seule raison de mise en accusation. Trente-quatre parlements font référence à la haute trahison et/ou aux «crimes de la plus haute gravité» parmi les raisons de mettre en accusation. Dans 47 pays, le chef de l'exécutif ne peut être mis en accusation pour des délits ordinaires. Les données de l'enquête ne font pas apparaître clairement ce qui constitue un crime de la plus haute gravité, mais

cinq parlements mentionnent la corruption active ou passive comme une raison de mise en accusation.

Quand le chef de l'Etat et les ministres font l'objet d'une procédure de mise en accusation, les raisons de la mise en accusation de ces derniers peuvent être de portée plus large. Dans cinq parlements, le chef de l'exécutif ne peut être mis en accusation pour des crimes de la plus haute gravité, tandis que les autres membres de l'exécutif peuvent être mis en accusation pour une infraction au code pénal. Par contre, 15 parlements peuvent mettre en accusation le chef de l'exécutif pour des délits ordinaires.

Seuls deux parlements ont répondu que les motions de mise en accusation peuvent être soumises selon des procédures ordinaires. Dans les autres chambres, un minimum de signatures est nécessaire. Dans sept parlements, une motion de mise en accusation du président nécessite les signatures de la moitié des membres de la chambre ou plus.

La majorité qualifiée est nécessaire pour adopter une motion de mise en accusation dans la plupart des 56 parlements où ce droit d'initiative existe. 39 de ces parlements exigent l'accord de la majorité des deux tiers.

Douze parlements peuvent non seulement lancer des procédures de mise en accusation, mais aussi prendre une décision au sujet du verdict. Seuls deux d'entre eux, celui de la Lituanie et de la République de Corée, sont monocaméraux. Pour les dix parlements bicaméraux restants, le modèle de base consiste à ce qu'une chambre procède à la mise en accusation, et à ce que l'autre juge. Cela signifie souvent qu'une majorité qualifiée est nécessaire dans les deux chambres. Au Kazakhstan, bien que la procédure de mise en accusation puisse être engagée par une majorité simple de la chambre basse, deux tiers des membres du Sénat doivent approuver le résultat de l'enquête correspondante. La décision finale est prise quand au moins trois quarts des membres de chaque chambre sont convenus, lors d'une séance commune.

D'après l'enquête, il y aurait eu 30 motions de mise en accusation dans les dix années précédant les réponses.

Partie 3: Autres institutions de contrôle

Les autres institutions publiques créées pour contrôler les activités de l'exécutif peuvent aider les parlements à accomplir leur propre mission de contrôle. Les bureaux des médiateurs, qui s'emploient à protéger les droits de l'homme, les médiateurs spécialisés dans les questions ethniques ou l'égalité des sexes et les institutions suprêmes de vérification des comptes qui s'emploient à améliorer le rapport coût-efficacité des administrations sont particulièrement importants car ils sont généralement considérés comme étant indépendants de l'influence politique. Ces deux types d'organismes coopèrent avec les parlements, habituellement par le biais d'une commission parlementaire spécialisée, mais aussi par le biais d'autres commissions permanentes.

3.1 Médiateurs

3.1.1 L'office du médiateur

Le médiateur est une personne qui dirige une institution publique constitutionnelle ou officielle qui traite les plaintes du public concernant les décisions, les actions ou les omissions de l'administration. Cette fonction peut être intitulée médiateur, commissaire parlementaire, défenseur du peuple, inspecteur général ou porter un titre semblable. La caractéristique essentielle de cette fonction est qu'elle est indépendante du gouvernement.

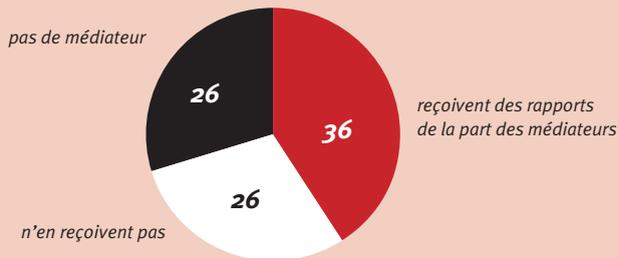
Soixante-deux des 88 pays disposent d'une institution de médiation. Nombre d'entre eux ont imité le célèbre système parlementaire suédois de l'*ombudsman*. Dans dix pays, toutefois, le médiateur rend compte à l'exécutif, et non au Parlement.

3.1.2 Relations avec le Parlement

Nomination (et révocation)

Dans le modèle du médiateur parlementaire, les médiateurs sont nommés par le parlement. La moitié de ces 62 parlements correspond à ce modèle. Dans les 31 parlements restants, le Parlement ne participe pas à leur nomination. La participation du Parlement au processus de nomination varie entre les pays. Nombre de pays approuvent une nomination faite par un autre organisme. Dans certains parlements, une commission sur les médiateurs participe au processus.

Figure 3.1: Quels sont les parlements qui reçoivent des rapports de la part des médiateurs?



Source: UIP.

Les travaux du médiateur

Trente-six parlements reçoivent des rapports du médiateur au moins une fois par an. Le Parlement peut créer une commission spécialisée qui examine les rapports du médiateur. 13 des 88 parlements interrogés disposent d'une commission de ce type, dont beaucoup peuvent lancer des enquêtes de leur propre initiative.

La caractéristique fondamentale de l'office du médiateur est qu'il est indépendant de toute influence politique. Par conséquent, le Parlement ne donne normalement pas de consignes spécifiques au médiateur. Dans la plupart des cas, l'office du médiateur est ouvert aux plaintes des citoyens ordinaires. Le médiateur examine les cas soumis par le public et décide des thèmes auxquels il se consacrera.

Le Parlement peut cependant contribuer aux travaux du médiateur de plusieurs manières. Les pétitions soumises au Parlement peuvent être transférées à l'office du médiateur. Dans quelques pays, notamment le Royaume-Uni, les plaintes des citoyens doivent d'abord être traitées par le Parlement avant d'être transmises au médiateur. En France, les citoyens peuvent faire appel aux délégués du médiateur avant de porter leur affaire devant le Parlement, mais le médiateur ne traite que les affaires qui sont passées par le parlement. Dans les parlements où il existe une commission sur les médiateurs, celle-ci peut établir des principes directeurs sur la manière dont le médiateur mène ses travaux.

Encadré 3.1: La Commission du Parlement suédois sur la Constitution

Au Parlement suédois, la Commission sur la Constitution collabore étroitement avec les médiateurs parlementaires. Le Parlement élit quatre médiateurs pour contrôler l'application des lois et d'autres statuts du service public. La Commission sur la Constitution examine les rapports des médiateurs et s'entend avec un médiateur parlementaire au sujet des procédures de travail et d'autres questions

d'organisation. La Commission approuve la nomination des médiateurs et de leurs assistants et recommande leur destitution. Elle approuve aussi les trois auditeurs généraux qui dirigent l'Office national de vérification des comptes. Elle a aussi le pouvoir de recommander la destitution d'un commissaire aux comptes général.

Source: UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire; Suède, Instrument de Gouvernement, Chapitre 12, articles 6 et 7; et Suède, Loi du Riksdag, Chapitre 8, articles 11 et 13.

3.1.3 Médiateurs spécialisés

Les forces armées

Parce que le fonctionnement des forces armées se fonde sur le principe d'obéissance, il peut y avoir un conflit entre les libertés et les droits des soldats et les exigences particulières que leurs supérieurs peuvent avoir. Le Bundestag allemand nomme un commissaire aux forces armées, bien qu'il ne dispose pas d'un médiateur parlementaire pour les affaires générales.

Encadré 3.2:

Le Commissaire aux forces armées au Bundestag allemand

Le Commissaire parlementaire aux forces armées est élu par le Bundestag lors d'un scrutin secret. Il/elle a pour mission de garantir les droits fondamentaux des membres des forces armées et d'aider le Bundestag dans l'exercice de son contrôle parlementaire. On demande au commissaire parlementaire de soumettre un rapport annuel au Bundestag. Le président du Bundestag soumet le rapport à la Commission de la défense, qui à son tour élabore un rapport et une recommandation en faveur d'une décision. Les deux rapports deviennent l'objet d'un débat parlementaire public. Lors du débat, le commissaire parlementaire est autorisé à intervenir à la demande d'un des groupes parlementaires ou par au moins cinq pour cent des membres du Bundestag.

Source: UIP, module PARLINE sur le contrôle parlementaire; Bundestag allemand, Règlement, articles 113 à 115.

Questions d'appartenance ethnique

La Hongrie dispose d'un médiateur chargé des droits des minorités nationales et ethniques en plus d'un médiateur chargé des droits civiques. Le médiateur chargé des droits des minorités nationales et ethniques est chargé d'enquêter ou de lancer des enquêtes sur les cas de violation des droits des minorités nationales et ethniques, et de prendre des mesures générales ou spécifiques pour y remédier.

Egalité entre hommes et femmes

L'office du médiateur peut être créé pour promouvoir la protection des droits des femmes. La Suède dispose d'un médiateur chargé de l'égalité des chances. Celui-ci est nommé par le Gouvernement et assure le respect des dispositions de la Loi sur l'égalité des chances. Au moins une fois par législature,

le médiateur chargé de l'égalité des chances fait un rapport oral à la Commission du marché du travail du Parlement suédois, qui est spécialement chargée de traiter les questions d'égalité entre hommes et femmes dans le monde du travail. Lorsque des projets de loi touchant aux activités du Médiateur chargé de l'égalité des chances sont examinés, les représentants du Médiateur sont auditionnés par la Commission. En outre, le Médiateur participe aux auditions publiques organisées par la Commission²⁹.

3.2 Institutions suprêmes de vérification des comptes

3.2.1 Les offices des institutions suprêmes de vérification des comptes

Une institution suprême de vérification des comptes peut aussi aider le Parlement à contrôler l'exécutif. Cette institution est dirigée soit par un commissaire aux comptes publics (par exemple le commissaire aux comptes général), soit par une instance collégiale (la Cour des comptes est le titre le plus répandu pour ce type d'instance en Europe continentale). Dans certains pays d'Afrique, la chambre de comptabilité de la Cour suprême remplit cette fonction. Cet office est habituellement indépendant du Parlement, mais dans quatre pays, il s'agit d'une instance parlementaire ou subordonnée au Parlement, comme en Pologne.

L'institution suprême de vérification des comptes mène deux types d'audits: des audits financiers et des audits sur le rapport coût/efficacité.

Audits financiers

Les audits financiers indiquent si les fonds publics ont été utilisés conformément aux règles de la comptabilité et du budget approuvé.

La mission essentielle de l'institution suprême de vérification des comptes est de vérifier les registres de dépenses conservés par le Gouvernement et de certifier qu'il n'y pas eu de déclaration grossièrement inexacte. L'institution suprême de vérification des comptes est aussi chargée de confirmer que les transactions dans les comptes ont été effectuées dans la limite du budget annuel autorisé par le Parlement.

Si l'institution suprême de vérification des comptes identifie des erreurs matérielles dans les déclarations ou des irrégularités, elle émet une opinion un avis nuancé exprimant son approbation générale des comptes publics à

²⁹ UIP, module PARLINE sur les instances parlementaires traitant de l'égalité entre les sexes; Médiateur chargé de l'égalité des chances, <http://www.jamombud.se>.

l'exception des irrégularités, et signale les erreurs matérielles. L'institution suprême de vérification des comptes peut inclure le résultat de son enquête sur les irrégularités dans son rapport au Parlement.

Audits sur le rapport coût-efficacité

Les audits sur le rapport coût-efficacité indiquent si les fonds publics ont été dépensés de manière économe, efficace et effective.

Encadré 3.3: Les trois E des audits sur le rapport coût-efficacité

Economie (dépenser moins)

L'économie mesure le coût de la consommation par rapport à la valeur de la production, et indique si le juste prix a été payé pour les biens et services nécessaires. Le fait d'appliquer la norme en matière d'économie peut aider à identifier les cas de corruption.

Efficience (utilisation rationnelle des ressources)

L'efficience démontre une relation positive entre les biens et services produits par un programme ou une activité, et les ressources utilisées pour les produire.

Efficacité (dépenser de manière rationnelle)

L'efficacité est la mesure dans laquelle les programmes atteignent les objectifs fixés ou les résultats attendus. Les biens et services peuvent être fournis de manière économique et efficace, mais s'ils n'atteignent pas leurs objectifs escomptés, les ressources utilisées pour les obtenir peuvent avoir été gaspillées.

Source: Site Internet de l'Office national britannique de vérification des comptes, The Role of the National Audit Office, <http://www.nao.org.uk/about/role.htm>; «Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire, Glossary», OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, No. 2, 2005.

3.2.2 Relations avec le Parlement

Nominations

Vingt-cinq des parlements interrogés choisissent le vérificateur général ou les membres de la Cour des comptes. Quatorze autres approuvent le candidat nommé par le Gouvernement ou la Cour des comptes. Au Brésil et au Tchad, certains membres sont choisis et d'autres sont nommés par le Gouvernement. Dans neuf parlements, la Cour des comptes est entièrement indépendante de l'exécutif et du législatif, et ni le Gouvernement ni le Parlement ne participent à la nomination du vérificateur général.

Rapports

Figure 3.2: Quels sont les parlements qui reçoivent des rapports des institutions suprêmes de vérification des comptes?

aucune donnée disponible



Source: UIP.

Soixante-dix-neuf des 88 parlements interrogés reçoivent des rapports de l'institution suprême de vérification des comptes. Neuf parlements les reçoivent par le biais du gouvernement. Dix-neuf gouvernements soumettent des déclarations financières qui ont fait l'objet d'une vérification, accompagnées de l'avis du vérificateur des comptes publics. Dans huit pays, l'institution suprême de vérification des comptes fait rapport directement au parlement, et le Parlement ne reçoit rien de la part de l'exécutif.

Rapports spéciaux des institutions suprêmes de vérification des comptes

En plus d'élaborer des rapports annuels sur les comptes, l'institution suprême de vérification des comptes est autorisée (ou on lui demande) de soumettre des rapports sur les problèmes qu'elle rencontre dans le cadre de ses vérifications. Ces rapports peuvent être présentés fréquemment. Au Royaume-Uni, par exemple, 60 rapports ont été publiés en 2004. La liste inclut *Ministère de la défense: rapport sur les grands projets 2004*, *Acquisition rapide de capacités pour soutenir les opérations*, *Hélicoptères de combat* et *Gestion de la recherche et de la technologie dans le domaine de la défense*³⁰.

Le Parlement peut aussi exiger des vérifications spéciales des comptes. En Autriche, le Conseil national peut, sur la motion d'un membre, décider de demander à la Cour des comptes de procéder à la vérification de certains aspects particuliers de l'administration des fonds publics. Ces vérifications peuvent être effectuées sans décision du Conseil national, si une motion est présentée au titre de la Section 26 du règlement, qu'elle est appuyée par écrit par au moins 20 membres et qu'elle fait intervenir une question sur l'administration fédérale des fonds publics relevant de la compétence de la Cour des comptes³¹.

³⁰ Site Internet de l'Office national britannique de vérification des comptes, liste des rapports coût-efficacité, http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/chronindex.asp?type=vfm.

³¹ Conseil national autrichien, Règlement, section 99.

Annexe

Glossaire

Note * = Voir entrée sous ce terme dans ce glossaire.

Ajournement

Fin d'une séance parlementaire. Les débats avant ajournement ont lieu pendant une période courte, avant que la présidence annonce l'ajournement.

Auditions

Procédures utilisées par les instances parlementaires pour obtenir des informations orales de la part de personnes extérieures. Les auditions peuvent être des séances consultatives ou destinées à recueillir des témoignages.

Budget

Le programme par lequel le Gouvernement (impôts, taxe sur le chiffre d'affaires) collecte les revenus (impôts, taxe sur le chiffre d'affaires), dépense les fonds publics et prête ou emprunte pour un exercice précis. La loi de finances contient les chiffres ventilés et les crédits budgétaires* pour l'administration des programmes. Dans nombre de pays, la loi de finances se présente sous la forme d'un/de projet(s) de loi. Dans les parlements du Commonwealth, le budget se compose de différents types de documents, et le Parlement approuve les crédits budgétaires qui apparaissent dans les Prévisions budgétaires*.

Censure (motion de)

Procédure parlementaire visant à condamner formellement le Gouvernement ou ses membres à cause de certaines de leurs positions ou d'un manque d'action dont ils sont responsables. La motion de censure n'est pas toujours synonyme de la défiance.

Commissaire aux comptes général

Voir institution suprême de vérification des comptes.

Commission (parlementaire)

Instance parlementaire nommée par une chambre (ou par les deux chambres, dans le cas des Commissions mixtes* dans les Parlements bicaméraux*) pour entreprendre certaines tâches spécifiques. Elle est subordonnée à la chambre à laquelle elle appartient. La chambre à laquelle elle appartient renvoie les questions à traiter aux commissions ou les autorise à choisir des questions à examiner. Les commissions peuvent être permanentes ou ad hoc. Voir aussi Commissions permanentes, Commissions ad hoc.

Commissions ad hoc

Commissions créées pour répondre à des besoins temporaires. Voir aussi Commissions permanentes.

Commission mixte

Commission dont les membres sont issus des deux chambres d'un parlement bicaméral*.

Commissions permanentes

Commissions établies pour la durée de la législature conformément aux règles de procédure*.

Coût-efficacité

Dans un audit sur le rapport coût-efficacité, l'économie, l'efficacité et l'efficacité sont les trois qualités recherchées.

Crédits

Terme utilisé dans les parlements du Commonwealth pour désigner les fonds octroyés par le Parlement pour les prévisions budgétaires*. Une période de crédits est la période couverte par chaque subvention de ce type.

Crédits budgétaires

Retrait des fonds publics du total des recettes fiscales qui financent toutes les dépenses de l'Etat et l'allocation des fonds aux unités de dépenses.

Débat

Echange de discours visant à aider les parlementaires à parvenir à une décision prise en connaissance de cause et collective sur un sujet. On procède souvent à des votes pour conclure un débat. Ces votes peuvent nécessiter l'adoption d'une proposition ou le simple fait d'exprimer des avis sur un sujet. Voir aussi Questions.

Discours de réponse

Discours parlementaire venant en réponse au discours du chef de l'Etat.

Disposition réglementaire

Terme utilisé dans les textes constitutionnels en référence à une catégorie de règles qui ne sont pas des lois adoptées par le Parlement. Dans la tradition juridique de l'Europe continentale, les règlements relèvent du domaine de l'exécutif, tandis que la législation est du domaine de la branche législative.

Institution suprême de vérification des comptes

Institution publique qui mène des audits externes des comptes publics.

Interpellation

Question formulée* sur la conduite du Gouvernement ou de ses départements qui détermine souvent la responsabilité par des votes sur des motions. La procédure d'interpellations diffère selon les parlements. Elle peut être engagée comme une simple enquête ou présentée comme une suite donnée à d'autres questions écrites ou orales.

Majorité qualifiée

Majorité plus large qu'une majorité simple, par exemple une majorité des trois-cinquièmes, des deux-tiers, des trois-quarts et des quatre-cinquièmes.

Médiateur

Personne indépendante du Gouvernement, et parfois aussi indépendante du Parlement, qui dirige une institution publique constitutionnelle ou officielle qui prend en charge les plaintes du public concernant les décisions, les actions ou les omissions de l'administration publique. Cette fonction est appelée ombudsman, médiateur, commissaire parlementaire, défenseur du peuple, inspecteur général, ou porte un titre de ce type.

Minorité (au parlement)

Voir Opposition (parlementaire).

Mise en accusation

Procédure parlementaire par laquelle les membres des organismes publics sont accusés de manquement dans l'exercice de leurs fonctions. La mise en accusation est suivie d'un procès établissant un verdict, qui peut avoir notamment pour effet de suspendre ou de destituer la/les personne(s) concernée(s).

Monocaméral (Parlement)

Voir Parlement bicaméral.

Opposition (parlementaire)

Les partis politiques ou leurs groupes parlementaires correspondants qui ne participent pas au Gouvernement du moment. Dans les systèmes présidentiels, on utilise plus fréquemment le terme de «minorité».

Parlement bicaméral

Instance législative composée de deux chambres. Une instance législative composée d'une seule chambre est appelée parlement monocaméral.

Pétition (au Parlement)

Demande adressée à une autorité par un ou plusieurs membres du public pour que celle-ci prenne des mesures. Les membres du public peuvent demander réparation pour des griefs personnels.

Prévisions budgétaires

Prévisions de crédits pour chaque unité budgétaire, habituellement élaborées par chaque ministère. Une fois adoptée la loi de finances, on recourt aux collectifs budgétaires pour modifier les crédits approuvés.

Projet de loi portant règlement du budget («Settlement bill»)

Projet de loi présenté par le Gouvernement pour approbation par le Parlement, visant à liquider/clôturer le résultat financier de chaque exercice budgétaire, et à approuver les différences entre ce résultat et la Loi de finances initiale. Le projet de loi portant règlement intègre les amendements en ajoutant au projet de budget initial les collectifs budgétaires.

Question

Demande d'informations sur un sujet adressée par un parlementaire ou un groupe de parlementaires. Une question peut être écrite ou orale. Voir aussi interpellation.

Question supplémentaire

Question par laquelle on demande des précisions ou davantage de renseignements suivant la réponse donnée par le Gouvernement à la question posée par un membre lors de la séance des questions*.

Rapporteurs

Un ou plusieurs membres d'une commission* agissant au nom de la commission. Les rapporteurs élaborent des projets de rapports pour la commission ou présentent le rapport de la commission en plénière.

Règlement

Ensemble de règles codifiées régissant l'organisation d'un parlement et ses procédures. Chaque parlement a un terme pour faire référence à ce type de règles. Le «règlement intérieur», dans les pays francophones et hispanophones, est souvent adopté sous la forme d'une loi organique. Les parlements du Commonwealth emploient le terme «standing orders».

Séance des questions au Gouvernement

Période inscrite à l'ordre du jour parlementaire réservée aux questions orales et aux réponses à ces questions.

Système parlementaire

Voir Système de gouvernement.

Système semi-présidentiel

Voir Système de gouvernement.

Système présidentiel

Voir Système de gouvernement.

Système de Gouvernement

La manière dont le pouvoir de l'Etat est réparti entre ses trois branches (le législatif, l'exécutif et le judiciaire), et la manière dont chacune de ces branches contrôle les autres.

Dans un système présidentiel, le Président est à la fois le chef de l'Etat et le chef de l'exécutif, et son statut, en tant que tel, ne dépend pas du soutien législatif.

Dans un système parlementaire, le chef de l'exécutif dirige le gouvernement, qui dépend de la confiance ou de la tolérance de la majorité au Parlement. Un monarque ou une personnalité importante peut être chef de l'Etat.

Dans un système semi-présidentiel, le président élu est le chef de l'Etat et partage son statut de chef de l'exécutif avec un Premier ministre, dont le statut repose sur la confiance parlementaire.

Vérificateur général

Voir institution suprême de vérification des comptes.

Vérification des comptes

Examen des comptes relatifs à l'utilisation des fonds, et rapport produit à l'issue de cet examen. Un audit interne est mené par l'institution concernée. Un audit externe est mené par une institution suprême de vérification des comptes. Ce terme fait habituellement référence à un audit financier, c'est-à-dire l'examen et la vérification des comptes publics. Les institutions suprêmes de vérification des comptes peuvent aussi mener des audits de résultats. Voir aussi rapport coût-efficacité et institution suprême de vérification des comptes.

Vote de confiance

Vote parlementaire exprimant la confiance envers le Gouvernement. Ce vote a lieu soit lors de l'installation du nouveau Gouvernement (investiture), soit au cours du mandat du Gouvernement, à la demande de celui-ci. Voir aussi vote de défiance.

Vote de défiance

Vote parlementaire destiné à exprimer la défiance envers l'ensemble du Gouvernement ou un de ses membres. Voir aussi Vote de confiance.

Parlements interrogés

Les 88 parlements qui ont répondu au questionnaire Union interparlementaire/Institut de la Banque mondiale:

Parlement	Type de régime	Parlement	Type de régime		
Afrique du Sud	bi	Parlementaire	Lituanie	mono	parlementaire
Allemagne	bi	Parlementaire	Luxembourg	mono	parlementaire
Andorre	mono	Parlementaire	Madagascar	bi	semi-présidentiel
Angola	mono	semi-présidentiel	Mali	mono	semi-présidentiel
Arménie	mono	semi-présidentiel	Mexique	bi	présidentiel
Australie	bi	parlementaire	Monaco	mono	parlementaire
Autriche	bi	parlementaire	Mongolie	mono	parlementaire
Azerbaïdjan	mono	présidentiel	Mozambique	mono	présidentiel
Bélarus	bi	présidentiel	Namibie	bi	présidentiel
Belgique	bi	parlementaire	Nicaragua	mono	présidentiel
Bénin	mono	présidentiel	Niger	mono	semi-présidentiel
Brésil	bi	présidentiel	Ouganda	mono	présidentiel
Bulgarie	mono	parlementaire	Pakistan	bi	présidentiel
Cameroun	mono	semi-présidentiel	Palaos	bi	présidentiel
Canada	bi	parlementaire	Pays-Bas	bi	parlementaire
Chine	mono	autre	Philippines	bi	présidentiel
Chypre	mono	présidentiel	Pologne	bi	parlementaire
Congo, République démocratique du	bi	semi-présidentiel	République centrafricaine	mono	semi-présidentiel
Congo, République du	bi	présidentiel	République de Corée	mono	présidentiel
Costa Rica	mono	présidentiel	République islamique d'Iran	mono	présidentiel
Côte d'Ivoire	mono	présidentiel	République tchèque	bi	parlementaire
Croatie	mono	parlementaire	Roumanie	bi	semi-présidentiel
Danemark	mono	parlementaire	Royaume-Uni	bi	parlementaire
Espagne	bi	parlementaire	Rwanda	bi	semi-présidentiel
Estonie	mono	parlementaire	Samoa	mono	parlementaire
Ex-République yougoslave de Macédoine	mono	parlementaire	Sénégal	mono	semi-présidentiel
Fédération de Russie	bi	semi-présidentiel	Serbie-et-Monténégro*	mono	semi-présidentiel
France	bi	semi-présidentiel	Singapour	mono	parlementaire
Gabon	bi	semi-présidentiel	Slovaquie	mono	parlementaire
Grèce	mono	parlementaire	Slovénie	bi	parlementaire
Guatemala	mono	présidentiel	Soudan	bi	présidentiel
Guinée	mono	présidentiel	Suède	mono	parlementaire
Guinée-Bissau	mono	semi-présidentiel	Suisse	bi	autre
Hongrie	mono	parlementaire	Tadjikistan	bi	présidentiel
Islande	mono	parlementaire	Tchad	mono	présidentiel
Indonésie	mono	présidentiel	Thaïlande	bi	parlementaire
Irlande	bi	parlementaire	Togo	mono	semi-présidentiel
Jamaïque	bi	parlementaire	Tunisie	bi	présidentiel
Japon	bi	parlementaire	Turquie	mono	parlementaire
Jordanie	bi	parlementaire	Ukraine	mono	semi-présidentiel
Kazakhstan	bi	présidentiel	Uruguay	bi	présidentiel
Lesotho	bi	parlementaire	Yémen	bi	semi-présidentiel
Lettonie	mono	parlementaire	Zambie	mono	présidentiel
Liechtenstein	mono	parlementaire	Zimbabwe	mono**	présidentiel

Note: mono = Parlement monocaméral (chambre unique); bi = parlement bicaméral (deux chambres).

* Le Monténégro est devenu indépendant de l'Union de la Serbie et du Monténégro en 2006.

**Au cours de la période sur laquelle porte cette étude, le Parlement de Zimbabwe était monocaméral. Le Sénat a été ré-institué en 2005.

