



Renforcement des capacités législatives dans les relations Législatif-Exécutif

Etude #6

Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales

Série de Recherches Législatives

L'Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales (NDI) est une organisation à but non-lucratif qui œuvre en vue de renforcer et d'élargir la démocratie dans le monde entier. Faisant appel à un réseau mondial d'experts volontaires, le NDI fournit une assistance pratique aux dirigeants de la société civile et politique qui luttent pour la promotion des valeurs, pratiques et institutions démocratiques. Le NDI collabore avec les démocrates dans chaque région du monde en vue de renforcer les organisations politiques et civiques, contribuer à l'organisation d'élections libres, favoriser la participation des citoyens, et promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des affaires publiques.

La gouvernance démocratique efficace nécessite une législature professionnelle, responsable et dynamique. Les programmes législatifs du NDI visent à soutenir le développement institutionnel des législatures, encourager encore plus la participation du public dans le processus législatif et promouvoir les principes de transparence et de responsabilité dans l'élaboration des politiques nationales.

La *Série de Recherches Législatives* du NDI a été développée en réponse à la demande exprimée par plusieurs parlementaires des démocraties en développement à travers le monde en vue d'obtenir des informations comparatives récentes sur les pratiques législatives. Tout en apportant des informations utiles qui illustrent ainsi plusieurs systèmes à travers le monde, la *Série de Recherches Législatives* ne prétend nullement couvrir de façon exhaustive le sujet dans toute son étendue ou dans toute sa profondeur. Les études individuelles dans cette *Série de Recherches Législatives* traitent chacune d'un sujet qui préoccupe de nombreuses démocraties nouvellement établies. Les études ont été rédigées principalement à l'intention des parlementaires de ces pays, en espérant qu'elles pourront également être utiles pour des organisations non-gouvernementales et des individus. Les études reproduites dans cette *Série de Recherches Législatives* comportent des exemples tirés de législatures d'Asie, d'Afrique, d'Europe, d'Amérique du Nord et du Sud et du Pacifique.

Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales

Fifth Floor, 1717 Massachusetts Avenue, N.W. Washington, DC. 20036
(202) 328-3136 • Fax (202) 939-3166 • E-mail: demos@ndi.org
Internet: <http://www.ndi.org>

Table des matières

Nécessité de législatures fortes : Introduction.....	4
Rapports Législatif-Exécutif dans les différents systèmes de gouvernement.....	5
Régimes parlementaires, présidentiels et hybrides.....	5
Régimes parlementaires – le modèle de Westminster.....	6
Régimes présidentiels – le modèle américain.....	6
Régimes hybrides – le modèle français.....	7
Le rôle des partis dans les régimes parlementaires.....	7
Gouvernement et opposition.....	7
Ministres et députés sans portefeuille.....	8
Rapports entre les partenaires d'une coalition.....	9
Appartenance au parlement et appartenance au gouvernement.....	9
Le chemin vers la domination de l'exécutif.....	10
Rapports Législatif-Exécutif à travers le processus législatif.....	11
Phase pré-législative.....	11
Initiative des lois.....	12
Amendement des projets de loi.....	14
Adoption des projets de loi.....	15
Le processus budgétaire.....	16
Le rôle des commissions.....	18
Contrôle de l'exécutif par la législature.....	21
La nécessité du contrôle.....	21
Surmonter les obstacles politiques et structurels.....	21
Contrôle par les commissions.....	25
Commission des finances publiques.....	27
Questions parlementaires.....	27
Vote de confiance.....	29
Mécanismes de contrôle externe.....	30
L'ombudsman.....	31
Le Vérificateur Général.....	31
Les bureaux de liaison avec le parlement.....	32
Outils susceptibles d'uniformiser les règles du jeu : Conclusion.....	32
Annexe 1 : Rôle de la législature en matière de législation et de contrôle.....	43
Annexe 2 : Les ministres devraient-ils siéger dans les commissions ?.....	46
Notes finales.....	48

Le NDI est redevable au *National Endowment for Democracy* qui a fourni les fonds nécessaires à cette *Série de Recherches Législatives*. Ce document a été rédigé principalement par John Whaley, Assistant de projets de gouvernance, sous la direction et l'orientation de Susan Benda, ancienne Directrice des programmes de gouvernance du NDI et d'Ivan Doherty, Directeur des programmes des partis politiques du NDI. Nos remerciements vont spécialement à Robert Gustafson, Président de Gustafson Associates International Government Relations et ancien membre du personnel du Congrès ainsi qu'à Thomas O. Melia, Vice-Président du NDI chargé des programmes, pour leur apport et leurs conseils.

Le NDI souhaite également remercier Stanley Bach, expert en gouvernement américain auprès du Service de Recherche du Congrès ainsi que les membres de l'équipe du NDI Johan Hamels et Maryam Montague pour leur assistance en tant qu'experts et pour leurs aimables suggestions à propos de ce rapport.

Pour toute autre information sur les programmes du NDI en matière de gouvernance, veuillez prendre attache avec : K. Scott Hubli, Conseiller principal pour les programmes de gouvernance, ou Lisa Clarke, Responsable des programmes pour l'équipe de gouvernance ; Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales, Fifth Floor, 1717 Massachusetts Avenue, N.W. Washington, DC. 20036. Téléphone : (202) 328-3136 ; Fax (202) 939-3166 ; E-mail: demos@ndi.org ; Internet: <http://www.ndi.org>.

© Droits d'auteur de l'Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales (NDI), 2000. Tous droits réservés. Des passages de ce travail peuvent être reproduits et/ou traduits à des fins non lucratives, à condition que le NDI soit cité comme étant la source de ce document et que des copies de toute traduction lui soient adressées.

Nécessité de législatures fortes : Introduction¹

Les démocraties modernes se caractérisent par le partage du pouvoir de décision entre les organes législatif et exécutif. En général, la constitution organise de façon formelle l'interaction entre les deux pouvoirs. Ensuite, la pratique, les précédents et les habitudes font le reste pour compléter le système politique suivant lequel un Etat fonctionne au jour le jour. Etant donné que ces circonstances diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, la manière dont le pouvoir politique est partagé et l'influence relative que chacun des deux organes exerce sur l'élaboration des politiques varient énormément dans les démocraties.

Certaines pratiques courantes et acceptées dans tel régime démocratique ayant fait ses preuves sont inimaginables – voire même inconstitutionnelles – dans tel autre régime tout aussi démocratique. Toutefois, la bonne santé d'une démocratie commence à décliner de façon remarquable lorsque l'exécutif exerce une domination excessive sur la législature. Un Etat doté d'une législature dépourvue de la capacité de contrôler l'exécutif ou d'influer sur sa politique de façon efficace – une assemblée qui n'existe que pour approuver automatiquement les décisions de l'exécutif – ne peut être considéré démocratique au sens moderne.

La législature est une composante fondamentale d'un Etat démocratique. En effet, la nécessité d'assemblées législatives fortes est mise en exergue dans la signification même de la démocratie : "gouvernement par le peuple." Pour que le peuple puisse gouverner, il a besoin d'un mécanisme qui représente ses souhaits – qui puisse élaborer (ou influencer sur) les politiques en son nom et contrôler la mise en œuvre de ces politiques. Ce sont justement les législatures qui remplissent ces fonctions essentielles. Une législature "reflète en son sein le large spectre des opinions politiques d'un pays", et constitue de ce fait le principal forum de débat sur les questions à caractère vital.² Une législature peut être la manifestation du pluralisme, de la tolérance de la diversité et de la divergence – ainsi qu'un lieu de compromis et de concertation.

Cependant, et malgré l'intérêt évident qu'il y a à instaurer des législatures fortes, beaucoup d'entre elles restent dominées de façon excessive par le pouvoir exécutif. Ceci est particulièrement vrai dans les démocraties émergentes. Bien que dans ces pays les élections puissent aboutir à des assemblées législatives multipartites, elles donnent rarement naissance à des institutions démocratiques fortes. En général, les nouvelles législatures multipartites souffrent de "l'insuffisance d'organisation, de ressources financières, d'équipements, de députés et de personnels expérimentés qui pourraient les aider à remplir leur mission en tant que lieux forums de délibération mûrs et autonomes dans le cadre

du processus politique.”³ Face à une situation de domination de l’exécutif pendant de longues années, les parlementaires de ces pays sont souvent incapables d’envisager, et a fortiori, d’instaurer des “règles du jeu équitables” suivant lesquelles la législature pourrait participer pleinement à l’élaboration des lois et au contrôle du pouvoir exécutif. Sans ces règles du jeu équitables, les nouvelles démocraties risquent d’être ramenées à une domination exclusive de l’exécutif.

Dans presque toutes les démocraties, les dirigeants de l’exécutif (les présidents, premiers ministres, membres du gouvernement) détiennent généralement l’essentiel du pouvoir politique, contrôlent les ressources financières, possèdent un personnel chargé de l’élaboration des politiques et de la mise en œuvre des lois, produisent la plupart des lois, gèrent les contrats publics et conduisent les programmes de l’Etat. Malgré l’existence de cette domination de l’exécutif dans beaucoup de pays, le rapport de force relatif entre organes législatif et exécutif dans un pays donné peut être changé. Si les nouvelles législatures veulent acquérir un rôle central dans le système de gouvernance d’une nation, il incombe aux législateurs eux-mêmes de construire des institutions législatives fortes en affirmant leur rôle dans les fonctions ordinaires d’élaboration des lois ou de contrôle du gouvernement, ou à travers l’introduction de changements structurels spécifiques par le biais d’amendements constitutionnels, de nouvelles législations ou règles de procédure.

Ce document a pour objectif d’aider les parlementaires dans leur effort d’affirmer l’autorité législative. Il traite des rapports entre l’exécutif et le législatif dans différentes démocraties ainsi que des mécanismes et des stratégies qui peuvent être employés en vue d’améliorer ces rapports. Le document examine en particulier :

- les facteurs structurels, politiques et traditionnels qui aident à déterminer le niveau d’influence relatif exercé par chaque organe de l’Etat ;
- les méthodes que les parlementaires peuvent utiliser en vue d’affirmer leurs droits et prérogatives et renforcer leur influence sur la politique suivie par l’Etat et sur les processus de contrôle.

Les exemples de ces méthodes ont été puisés dans plusieurs pays à travers le monde au cours des différentes étapes de leur évolution démocratique.

Rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans les différents systèmes de gouvernement

Régimes parlementaires, présidentiels et hybrides

Le système de gouvernement suivant lequel un pays fonctionne influe de façon fondamentale sur la structure et la teneur des rapports entre l’exécutif et le législatif. Chaque système accorde certaines prérogatives et responsabilités fondamentales respectivement à l’organe législatif et à l’organe exécutif, pendant

que d'autres facteurs viennent encourager la coopération ou la confrontation entre les deux organes.

Chaque système comporte également des ambiguïtés qui permettent à une législature dynamique ou à des dirigeants gouvernementaux ambitieux d'étendre leur influence. Les parlementaires qui souhaitent avoir un plus grand impact sur les processus politiques ou renforcer leur contrôle sur l'exécutif peuvent essayer de profiter de ces zones d'incertitude en vue d'accroître leur influence.

La plupart des démocraties peuvent être classées comme étant parlementaires ou présidentielles. Certains systèmes comportent un combinaison de caractéristiques des deux régimes et sont ainsi appelés des régimes hybrides.⁴

Les régimes parlementaires – Le modèle de Westminster

L'exemple classique d'un régime parlementaire est le système de Westminster (celui du Royaume Uni par exemple). Dans ce système, le chef du gouvernement (le Premier ministre) et les membres de son gouvernement sont en fait des membres du parti dirigeant (ou des partis d'une coalition gouvernementale) au sein de la législature. Le gouvernement dépend de la législature et peut être révoqué par un vote de défiance. Les députés, élus dans le cadre d'élections honnêtes et valables, choisissent le chef du gouvernement au cours d'un vote parlementaire formel qui peut avoir lieu à l'issue de négociations internes au sein de la direction du parti.

La législature dispose aussi bien du pouvoir de nommer que de renvoyer les membres du gouvernement (ou du cabinet). En outre, bien que dans un régime parlementaire, le Premier ministre détienne généralement davantage de pouvoir politique que les ministres, l'équipe gouvernementale tend à fonctionner de façon collégiale – les décisions portant sur la politique gouvernementale sont généralement obtenues par consensus.⁵ Conformément à la convention bien établie de la "responsabilité collective", il arrive souvent qu'un ministre qui souhaite exprimer publiquement son désaccord avec ses pairs démissionne du gouvernement d'abord.⁶ La responsabilité collective est en plus étayée par des normes qui protègent la confidentialité des débats gouvernementaux.⁷

Les régimes présidentiels – Le modèle américain

Les Etats-Unis sont un exemple du modèle présidentiel classique qui consacre la séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans deux organes distincts avec leur propre mandat électoral indépendant. Il est donc possible (et pas rare) de voir des situations d'un "Etat partagé" dont les membres et dirigeants de la législature appartiennent à un parti autre que celui du président.

Dans un tel système, la législature peut révoquer le président, mais seulement en recourant à un processus de destitution rarement utilisé et qui normalement requiert un vote à une majorité qualifiée de la législature. On recourt généralement aux procédures de destitution lorsqu'il s'avère que le président a

agi de façon illégale, alors que dans le régime parlementaire de Westminster un vote de défiance reflète le soutien (ou l'absence de soutien) politique.

Un président nomme⁸ et démet les membres de son cabinet. Les membres du cabinet présidentiel, à l'instar de leurs homologues parlementaires, exercent un pouvoir considérable sur leurs administrations respectives. Cependant, contrairement aux ministres parlementaires, ils jouent le rôle de "conseillers et de subordonnés" du président, plutôt que de successeurs potentiels.⁹

Les régimes hybrides – Le modèle français

Une option de plus en plus courante allie les éléments des régimes parlementaire et présidentiel. La France représente le cas classique de ce système mixte ou "hybride". Dans ce système, l'électorat élit aussi bien le parlement que le président de façon directe. Le président désigne alors le Premier ministre et le gouvernement sur la base de la représentation proportionnelle des partis au parlement, ce qui peut conduire le président à nommer un Premier ministre parmi un parti autre que le sien. Cette "cohabitation" renforce la compétition politique au sein du pouvoir exécutif.¹⁰

Toutefois, le président français contrôle certains domaines de politique tels que les affaires étrangères, alors que le Premier ministre et les autres ministres gèrent les affaires courantes du gouvernement.¹¹

Etant donné que le régime hybride comporte des aspects des deux régimes, parlementaire et présidentiel, "l'on estime qu'en pratique il fonctionne comme l'un ou l'autre système selon que le président et la majorité parlementaire sont du même parti."¹² Pour les besoins de ce document, les rapports entre le législatif et l'exécutif sont examinés principalement dans le contexte du régime présidentiel ou du régime parlementaire, suivant l'hypothèse que les régimes hybrides tendent à ressembler à l'un ou l'autre selon les circonstances électorales.

Le rôle des partis dans les régimes parlementaires

La politique partisane exerce une influence considérable sur les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif aussi bien dans le régime présidentiel que parlementaire. Cependant, la combinaison des pouvoirs exécutif et législatif dans le régime parlementaire – contrairement à la séparation des pouvoirs dans le régime présidentiel – donne à la dynamique des partis une signification toute particulière aux rapports législatif-exécutif dans le cadre de ce premier système. De ce fait, le rôle des partis dans le régime parlementaire sera étudié avec une attention particulière dans cette section. Cette analyse couvrira trois domaines : 1) les rapports entre les dirigeants gouvernementaux et l'opposition ; 2) les rapports entre les dirigeants des partis et les députés sans portefeuille (ou backbenchers) ; et 3) les rapports entre les partis au sein d'un gouvernement de coalition.

Le gouvernement et l'opposition

Le rôle d'un parti (ou des partis) au gouvernement dans la législature est de transformer la politique gouvernementale en lois. Ce rôle est sujet à un certain nombre de contraintes : la proportion des sièges, la cohésion au sein du parti (et inter-partisane dans le cas d'un gouvernement de coalition), l'opinion publique et la force de l'opposition. Le rôle des partis d'opposition au parlement est de contester les lois proposées par le gouvernement. En général, l'opposition essaiera de défendre d'autres priorités en guise d'alternative ou une approche différente de traiter les questions soumises à l'examen. L'opposition peut introduire des amendements à un projet de loi pour le rendre plus proche de sa propre position,¹³ mobiliser le public autour d'une question particulière et tenter de retarder ou de mettre en minorité un projet de loi.

Le député irlandais Jim Higgins estime qu'une bonne opposition "devrait s'efforcer d'être constructive... c'est-à-dire ne contester que les lois qui sont clairement contradictoires avec la politique de l'opposition."¹⁴ Les partis d'opposition peuvent être sujets à la critique s'ils sont perçus comme des obstructionnistes.¹⁵

Les partis d'opposition qui connaissent le plus de succès sont ceux qui font preuve de leur capacité à gouverner. En Irlande et au Royaume Uni, les partis d'opposition désignent des ministres dans un cabinet fantôme,¹⁶ qui agissent comme porte-parole sur des questions entrant dans le cadre des responsabilités de chaque ministère et formulent des politiques alternatives ou des critiques sur la base de la plate-forme de leur parti. Selon Higgins :

En tant que ministre fantôme, vous êtes surtout un ministre en attente, prêt à travailler si le gouvernement échoue. Être prêt à assumer la responsabilité, voire même impatient, est très bon pour le moral, et encore mieux pour le gouvernement. Il y a toujours la possibilité d'influencer le gouvernement, si vous avez la volonté ... vous n'êtes pas un fantôme, mais un ministre vital et capable ... qui œuvre constamment avec [les députés de] l'opposition en vue de remporter le "prix" de voir un projet de loi adopté dans une chambre contrôlée par des députés qui ne sont pas de votre parti.¹⁷

Le ministre fantôme s'efforce d'orienter la politique du gouvernement vers la position de l'opposition en faisant connaître sa propre alternative et en lui assurant le soutien nécessaire. Si l'opposition réussit à mobiliser l'opinion publique et que le gouvernement ne réajuste pas sa position en conséquence, la majorité gouvernementale sera alors perçue comme étant arrogante non représentative.

Les ministres et les députés sans portefeuille

Les chefs du parti de la majorité ainsi que ceux de l'opposition peuvent être soumis à la pression des députés sans portefeuille – les simples députés qui ne sont pas membres de la direction du parti, mais qui peuvent très bien traduire le sentiment du public alors que les dirigeants peuvent ne pas en être tout à fait conscients. "Ceci est particulièrement vrai dans plusieurs pays d'Europe occidentale où les allégeances partisanes traditionnelles ont commencé à

s'effiloche et où la discipline partisane n'est plus aussi forte qu'elle l'était dans le passé.”¹⁸ Devant cette réalité, il est devenu courant que les membres du gouvernement consultent davantage les députés sans portefeuille. “De telles consultations peuvent bel et bien aboutir à ce que le gouvernement s'interdise de proposer certains projets de loi qu'il aurait proposés s'il devait faire comme bon lui semble, et modifie ses préférences en vue de soumettre une proposition susceptible de minimiser toute opposition potentielle parmi ses appuis au parlement.”¹⁹

De telles consultations se déroulent au sein du groupe parlementaire du parti ou 'caucus'. En général, ces groupes sont des forums reconnus officiellement au sein desquels le parti tente d'aboutir à un consensus sur les projets de loi à l'étude.²⁰ Lors des réunions du groupe parlementaire, les députés discutent de leurs positions à propos des projets de loi ; examinent le point de vue de la direction du parti, la plate-forme du parti et l'impact probable sur l'opinion publique. Puis ils votent. La décision de la majorité déterminera alors la manière dont les députés devront voter en séance plénière.²¹

A certaines occasions, des divergences sérieuses apparaissent entre les préférences de la direction et celles des députés sans portefeuille. Bien que la direction soit sans doute en mesure de déployer des moyens de pression considérables en vue de persuader les députés rebelles à rejoindre la position officielle, les “révoltes” des députés sans portefeuille ne sont chose rare. Si un nombre suffisant de députés sans portefeuille venait à s'unir et menacer de voter contre la ligne du parti, les dirigeants du parti n'auront pratiquement pas d'autre choix que de modifier leurs propositions. Ainsi le groupe parlementaire offre aux simples députés une occasion essentielle pour influencer sur l'élaboration des politiques ou sur les lois.

Les relations entre les partenaires d'une coalition

Les coalitions gouvernementales doivent faire face au problème de la gestion des relations entre les partis de la coalition – partis qui ont souvent des idéologies divergentes et des choix politiques différents. Pour assurer une certaine cohérence dans ces relations, les gouvernements de coalition comptent souvent sur un “accord de coalition”. L'accord de coalition est un document politique conçu par les dirigeants des partis, en collaboration étroite avec les députés et les instituts de recherche de chaque parti. Un autre mécanisme qui est employé pour entretenir de bonnes relations parmi les partenaires d'une coalition est celui des réunions hebdomadaires des bureaux des groupes parlementaires de la majorité au cours desquelles les ministres, les députés et autres dirigeants des partis alliés discutent des propositions politiques. Ces discussions se déroulent sur la base des décisions prises par chacun des partis au sein des réunions de leurs propres groupes parlementaires. De plus, les réunions de l'ensemble des ministres au sein du gouvernement de coalition contribuent elles aussi à renforcer davantage les rapports inter-partisans.

Appartenance au parlement et au gouvernement

Les systèmes de gouvernement divergent également à propos de l'appartenance simultanée au gouvernement et à la législature, bien que cette situation ne soit pas strictement typique du régime présidentiel ou du régime parlementaire. Ainsi, dans le régime présidentiel du Brésil et des Etats-Unis, les membres de la législature doivent renoncer à leur siège s'ils souhaitent faire partie du gouvernement.²² Ceci est également valable en Norvège, en Belgique et aux Pays-Bas dont les systèmes sont réputés être parlementaires.²³

Le Ghana représente une autre approche. La constitution ghanéenne exige que la majorité des membres du gouvernement soient des députés. Toutefois, la pratique qui s'est affirmée dans les années 90 veut que les postes les plus influents (la défense, les finances, les affaires étrangères et la justice) aillent à des membres non députés. De plus, étant donné que la constitution permet au président de nommer des ministres et vice-ministres supplémentaires, les députés occupaient un peu moins de 50 pour cent du total des postes ministériels en 2000. Selon un observateur de la législature du Ghana,

En utilisant son pouvoir constitutionnel pour instituer des postes ministériels, le président a calmé le mécontentement au sein de son propre parti ou empêché le parlement de remplir sa mission de contrôle de l'exécutif. Il n'est pas rare que des remaniements de postes ministériels soient effectués en vue de punir des ministres/députés capricieux ou pour récompenser d'autres. C'est la politique de favoritisme dans son expression la plus éclatante. L'intention initiale de veiller à ce qu'une majorité des membres du gouvernement proviennent du parlement a tout simplement été dévoyée.²⁴

Le chemin vers la domination de l'exécutif

Les différences entre les systèmes de gouvernement affectent également les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif en dictant le cheminement de carrière (et partant les motivations politiques) pour les membres des législatures et les dirigeants de l'exécutif. Dans la plupart des régimes parlementaires, les ministres sont d'abord de simples députés avant d'accéder à des postes de responsabilité et sont donc au fait des différents aspects du travail d'un député (mener une campagne électorale, servir les électeurs de sa circonscription, participer aux travaux des commissions, interpellier les ministres, amender les projets de loi, etc.). Ces ministres connaissent bien la plupart des problèmes auxquels sont confrontés les députés. Ce modèle affecte les relations entre pouvoirs exécutif et législatif en instaurant un système d'"apprentissage". Dans ce type d'environnement, un grand nombre de députés considèrent leur mandat parlementaire comme un tremplin vers des postes ministériels. Ils utilisent leurs positions en vue de s'entraîner à devenir des dirigeants aussi bien dans les partis au pouvoir que dans les partis d'opposition. De leur côté, les dirigeants des partis passent leur temps à jauger les compétences politiques et rhétoriques de leurs députés afin d'évaluer leur capacité à occuper des postes de responsabilité.

Dans les régimes présidentiels, les politiciens des organes législatif et exécutif prennent souvent des itinéraires différents vers leurs postes respectifs. Ainsi, plusieurs présidents américains ont auparavant servi comme maires, gouverneurs d'Etat ou officiers de l'armée. Les membres du gouvernement des Etats-Unis sont souvent choisis dans les universités, le monde des affaires ou la société civile. Cela ne veut pas dire que les parlementaires ne deviennent jamais des présidents ou des membres du gouvernement (Hubert Hoover l'est devenu en 1928), mais ces derniers ne sont pas obligés de passer par la législature nationale avant de devenir des dirigeants de l'exécutif.

Les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le cadre du processus législatif

Le processus législatif – à travers lequel on examine et adopte les lois et où l'on détermine le niveau des impôts et des dépenses publiques – est l'un des mécanismes essentiels de prise de décision dans les démocraties modernes. Le fait que presque toutes les initiatives politiques majeures de l'exécutif doivent être approuvées par la législature à travers ce processus offre une occasion formidable aux parlementaires d'influencer les politiques de l'exécutif et contrôler son pouvoir.²⁷

Dans le monde entier, les parlementaires ont développé des pratiques, stratégies et outils pour avoir leur mot à dire en matière de législation. Cette section décrit le processus législatif dans les régimes parlementaire et présidentiel et met en exergue les moyens par lesquels les parlementaires peuvent exercer et exercent effectivement une influence sur ce processus. En outre, et bien que les péripéties les plus visibles du processus législatif se déroulent uniquement entre les députés présents (débats et opérations de vote), le processus législatif est très souvent un exercice de collaboration entre la législature et l'exécutif aussi bien dans le régime parlementaire que le régime présidentiel.

La phase pré-législative

L'essentiel du temps et des efforts nécessaires à l'élaboration des lois est consenti avant qu'un projet de loi soit effectivement déposé devant la législature. Dans le régime parlementaire, en particulier, "la phase pré-législative peut être plus importante que les phases législatives."²⁸

Dans certains régimes parlementaires, tout particulièrement ceux de Scandinavie et des pays européens des basses plaines, la politique gouvernementale est fondée sur de larges contrats sociaux entre les dirigeants politiques et les différents acteurs de la société tels que les centrales syndicales, l'église, les associations écologiques et les milieux des affaires. Les partis dirigeants se concertent avec ces acteurs lors de l'élaboration des politiques se rapportant à leurs intérêts.

Les gouvernements des régimes parlementaires élaborent souvent les lois à travers la formation de commissions chargées d'étudier et de présenter des

rapports sur certaines questions en particulier. Conçues manifestement dans le but d'élaborer des lois, les commissions remplissent aussi un rôle essentiel de contrôle. Elles enquêtent sur les pratiques courantes relatives à la politique suivie, aux lois spécifiques pertinentes, aux objectifs visés et à la manière dont ces lois sont appliquées dans les faits.

Les conclusions des commissions sont normalement publiées dans un rapport appelé "livre vert" dans beaucoup de régimes parlementaires. Ensuite, les députés de l'opposition, ainsi que d'autres parties intéressées telles que l'université, les ONG, les médias, émettent leurs commentaires sur le rapport.²⁹ Ces commentaires serviront à contrecarrer le parti-pris éventuel du gouvernement dans l'élaboration des politiques et sont parfois utilisés par l'opposition dans les débats parlementaires. Dans certains pays, tels le Danemark et la Suède, les commentaires publics accompagnent le projet de loi tout au long du processus législatif.³⁰ En fin de compte, la commission (ou le gouvernement) soumet le projet de loi à la législature, accompagné d'un "livre blanc", une sorte de déclaration formelle traduisant la position du gouvernement sur la question soumise à l'étude.

La composition de ces commissions constitue une question cruciale dans les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, car plusieurs commissions sont marquées par la prédominance des fonctionnaires et des ministres favorables au gouvernement. Une telle composition peut limiter de façon sérieuse la capacité des simples députés (et du parlement dans son ensemble) à influencer sur le processus d'élaboration des lois. Dans certains pays, les parlementaires ont toutefois obtenu d'être membres de ces commissions.

Si le gouvernement domine dans les faits le processus d'élaboration de la plupart des propositions législatives, l'opposition peut néanmoins jouer un rôle indirect en étant un adversaire actif et informé. Bien que l'opposition puisse rarement faire échouer les projets de loi du gouvernement, elle peut toutefois attirer l'attention de l'opinion publique sur les incohérences du gouvernement et les conséquences objectives des législations proposées. La publicité négative qui en résulte peut avoir un impact sur l'image du gouvernement lors des prochaines élections. "Devant cette perspective, les gouvernements doivent s'efforcer de bien travailler leurs propositions afin d'émousser la critique prévisible de l'opposition dans une certaine mesure," avant qu'un projet de loi ne soit officiellement déposé.³¹

L'initiative des lois

Dans la plupart des législatures démocratiques, le pouvoir exécutif dépose 90 pour cent des projets de loi dont 90 pour cent sont adoptés.³³

Dès le premier stade de l'initiation des lois, le monopole d'élaboration des lois [des législatures] est sérieusement ébranlé, et la séparation théorique des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif tend à céder le terrain à la pratique en ce sens que c'est le gouvernement qui prend l'initiative de rédaction et de dépôt des projets de loi.³⁴

Une des principales explications de cette domination de l'exécutif dans l'initiation des lois est que le gouvernement a un mandat électoral pour la mise en œuvre de son programme.³⁵ La complexité de la gouvernance moderne contribue elle aussi à asseoir cette domination de l'exécutif. En effet, pour mettre en œuvre des politiques globales, il est indispensable de disposer d'une bonne connaissance de la situation dans l'ensemble du pays et de beaucoup de compétences et de connaissances dans un grand nombre de domaines spécialisés tels le droit, l'économie, les sciences sociales, la médecine, les sciences physiques et les communications. Ainsi, le travail de législation requiert souvent l'apport de spécialistes pour pouvoir évaluer les besoins nationaux dans leurs domaines respectifs et élaborer des lois conformément à ces besoins. Ces experts sont souvent membres d'organismes publics ou de ministères et sont souvent recrutés sur le long terme.

De l'autre côté, les législateurs souffrent souvent du manque de ressources financières, techniques et juridiques nécessaires pour développer et initier des lois, tout particulièrement des lois qui puissent rivaliser avec celles présentées par l'exécutif en termes de profondeur et d'expertise. Ceci est particulièrement vrai dans les démocraties émergentes. Dans le but de contrecarrer ces disparités, les assemblées législatives de plusieurs démocraties émergentes essaient de renforcer leur capacité de légiférer par le biais de la formation et du perfectionnement de leur personnel.

Les députés ont rarement la possibilité d'initier des lois car une assemblée législative passe le plus clair de son temps à examiner les projets soumis par l'exécutif et qui sont issus de la plate-forme politique ayant remporté les élections précédentes. Cette pratique est notamment en cours dans les régimes parlementaires où l'exécutif représente, par définition, la majorité dominante au sein de la législature et qui, par conséquent, dicte le programme politique à suivre. Dans ces cas, la majorité parlementaire n'est pas disposée à consacrer du temps à des projets de loi qui ne font pas partie du plan d'action général du gouvernement, surtout les projets qui vont à l'encontre de la politique du gouvernement.

Dans certains cas, si les députés sans portefeuille de la majorité n'ont pas le droit de présenter des projets de loi, les dirigeants gouvernementaux, eux, peuvent le faire, qu'ils soient députés ou non. Au Royaume Uni, à titre d'exemple, il n'est pas permis aux députés sans portefeuille de présenter des projets de loi à moins qu'ils ne reçoivent une autorisation spéciale de la Chambre.³⁶

Les législateurs sont également handicapés par un certain nombre de restrictions lorsqu'ils examinent les lois de finances. Dans beaucoup de régimes parlementaires, notamment ceux qui s'inspirent du modèle britannique, les députés ne peuvent proposer des lois ayant des conséquences financières (augmentation des dépenses publiques générales, par exemple), une telle prérogative étant du ressort exclusif du gouvernement.³⁷ Cette restriction "peut avoir comme effet de vider de toute signification le droit des [législateurs] à

proposer des lois, car en fait beaucoup d'aspects de législation, voire la plupart, ont des implications financières."³⁸

Toutefois, et bien que ce soient les dirigeants gouvernementaux qui présentent généralement les projets de loi, il arrive que l'occasion en soit donnée aux députés sans portefeuille de la majorité ou à l'opposition. A ce titre, l'ancien député polonais Jerzy Wiatr rappelle une stratégie employée par l'opposition où celle-ci a recouru à un élément de surprise pour prendre le gouvernement de court et prendre l'initiative à propos d'une question.

*L'un des moyens évidents utilisés par l'opposition était de prendre le gouvernement de vitesse, identifier un domaine où une action législative était nécessaire et prendre l'initiative. Si le gouvernement est pris de court par l'opposition, il se trouve dans une position plutôt embarrassante. Il ne peut s'opposer à un projet de loi simplement parce qu'il émane de l'opposition. Il doit donc le soutenir, mais cela permettrait à l'opposition de marquer des points.*³⁹

Une telle tactique suppose que les députés de l'opposition soient prêts à saisir rapidement les opportunités lorsqu'elles se présentent. Dans ce sens, il peut être particulièrement utile d'entretenir de bonnes relations avec les journalistes et les ONG, car ces derniers peuvent servir de moyen d'alerte rapide pour attirer l'attention des députés sur les questions qui requièrent leur attention.

Les députés sans portefeuille reçoivent un certain appui au niveau des procédures dans certains parlements. Par exemple, dans le parlement australien, la journée de lundi est presque entièrement réservée aux affaires des simples députés. Au cours de cette journée, la priorité est donnée aux députés (des partis de la majorité comme ceux de l'opposition) pour présenter des motions et des projets ou propositions de loi. On leur accorde également une période de temps pour prononcer des déclarations sur des questions de leur choix.⁴⁰ Bien qu'il arrive rarement que les propositions de loi des simples députés deviennent des lois, leur adoption éventuelle a parfois eu de lourdes conséquences dans certains pays.⁴¹

Amendement des lois

Les amendements peuvent changer n'importe quelle partie d'un projet de loi, soit en supprimant certains mots, phrases ou sections, soit en ajoutant de nouvelles dispositions. Le pouvoir d'amender les projets de loi est un outil particulièrement puissant entre les mains des législateurs. Les députés peuvent proposer des amendements aussi bien en commission qu'en séance plénière. Les commissions sont devenues des forums de plus en plus importants, étant donné que les travaux des commissions permettent aux députés et au personnel parlementaire, ayant une expertise spécifique dans tel ou tel domaine de politique, d'examiner les projets de loi de façon détaillée. Par contre, la discussion des projets de loi dans les séances plénières ne semble pas "mener à des amendements significatifs. L'essentiel du travail mené autour des projets de loi et qui aboutit à

des amendements se déroule en fait dans les commissions ou résulte de négociations informelles entre les partis.”⁴²

Les députés allemands et français utilisent de plus en plus fréquemment les commissions pour proposer des amendements, ce qui fait que peu de projets de loi du gouvernement sont adoptés sans changement.⁴³ En plus des commissions, d'autres institutions peuvent également influencer sur l'examen des projets de loi. Aux Etats-Unis, à titre d'exemple, le Bureau des Affaires Législatives de la Maison Blanche sert de moyen aux membres du Congrès pour essayer de faire pression sur le président. D'un autre côté, ce bureau sert aussi comme outil pour persuader les législateurs à voir les choses du point de vue du président – ainsi que pour recommander des ententes ou des compromis.⁴⁴

Si le pouvoir d'amender les projets de loi est précieux pour les législateurs, certaines règles sont fréquemment utilisées pour tenter de le restreindre. Ces règles affectent les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif de façon sérieuse – surtout dans les régimes parlementaires – car le contrôle des règles de procédure (et leur interprétation) est entre les mains du parti de la majorité. Ainsi, les règles qui limitent les amendements des lois de finances, comme celles qui limitent l'initiation des projets de loi similaires, peuvent restreindre le rôle des députés dans le processus législatif de façon sérieuse.

Néanmoins, la plupart des restrictions qui pèsent sur les amendements sont assez bénignes et visent essentiellement à préserver la cohérence et l'organisation du processus législatif. Par exemple, en France, en Jordanie et aux Pays-Bas, les règles prévoient que les amendements doivent être présentés accompagnés d'un exposé des motifs. Ailleurs, certaines assemblées législatives exigent que les amendements soient soutenus par plus d'un député. Cette disposition varie d'un pays à l'autre : 2 (sur 200) députés sont nécessaires en Finlande, 5 (sur 150) en Belgique, 25 (sur 513) au Brésil, 26 (sur 669) en Allemagne et 30 (sur 273) en Corée.

Dans certains pays les amendements écrits doivent être présentés un ou deux jours avant leur proposition formelle afin de les inscrire officiellement sur l'ordre du jour et faciliter les débats. Une autre règle courante, comme c'est le cas au Congrès des Etats-Unis, interdit les amendements qui ne se rapportent pas directement au sujet du projet de loi examiné.⁴⁵ En dépit de ces règles, une grande latitude est généralement laissée aux “proposeurs” d'amendements. Grâce à cette marge de manœuvre, le processus d'amendement reste néanmoins un outil puissant que les députés peuvent utiliser en vue d'influer sur le processus législatif – processus qui reste toutefois dans une large mesure entre les mains des responsables de l'exécutif. Si le pouvoir d'amendement est trop sévèrement restreint, le rôle des législateurs n'aura pratiquement plus aucune signification dans le domaine de l'élaboration des politiques.

Approbaton des lois

Pour devenir une loi, un projet de loi doit être approuvé par l'assemblée législative. Une fois que le projet de loi obtient l'approbation de l'assemblée, l'exécutif lui donne force de loi ou le promulgue et il devient loi. Dans les régimes parlementaires, la promulgation des lois est automatique après l'approbation du parlement, car le gouvernement a déjà eu de nombreuses occasions pour introduire des changements au cours du processus d'amendement. Dans le cas de l'Allemagne, "en raison de l'existence de coalitions stables et d'une certaine discipline de vote partisan, les propositions gouvernementales de grande importance ne sont presque jamais rejetées."⁴⁶

Dans les régimes présidentiels, l'exécutif se réserve la dernière occasion pour rejeter un projet de loi à travers le processus du veto.⁴⁷ Les Etats-Unis sont un modèle classique dans ce sens. Le président américain possède trois options lorsqu'il est en face de projets de loi approuvés par le Congrès. D'abord, il peut signer le projet de loi très rapidement et le transformer en loi. Ensuite, il peut ne rien faire. Dans ce cas, deux options existent. Si le Congrès est en session, le projet devient loi après 10 jours. Si la clôture de la session du Congrès se produit au cours de cette période de 10 jours, le projet est en fait rejeté par veto. Cette situation est connue sous le nom de "veto de poche". La troisième possibilité dont dispose le président est d'opposer son veto au projet de loi et de le renvoyer au Congrès accompagné de ses objections. Le président avait en outre l'option d'user du droit de veto sur un poste du budget, de 1997 à 1998, date à laquelle ce droit fut déclaré inconstitutionnel. Cela lui permettait d'user de son pouvoir discrétionnaire pour opposer son veto à un montant en dollars sur le budget, à un poste d'une nouvelle dépense directe, et à un changement d'impôt qui profite à un groupe de 100 personnes ou moins.

Les législateurs peuvent ignorer le veto du président et donner force de loi à un projet sans sa signature – passer outre un veto – si les deux chambres en décident ainsi par un vote à la majorité des deux-tiers. Cette majorité qualifiée est souvent difficile à obtenir, ce qui pousse par conséquent la législature à coopérer avec l'exécutif.

Le processus budgétaire

Le processus d'élaboration, d'examen puis d'adoption du budget avec la participation aussi bien de la législature que de l'exécutif constitue "l'un des éléments essentiels de l'équilibre dans une démocratie."⁴⁹ Il s'agit de loin de l'aspect législatif le plus important que doivent traiter les organes législatif et exécutif, car "toutes le fonctionnement quotidien de n'importe quel Etat est lié de façon inextricable à l'élaboration du budget. On pourrait dire que tout ce qui est bon pour la santé du système budgétaire est tout aussi bon pour la santé de tout le système de gouvernance."⁵⁰

En raison de ses conséquences profondes, le processus budgétaire est souvent la cause d'importantes frictions entre les organes législatif et exécutif.

Le budget fournit le cadre légal qui permet de satisfaire les besoins financiers de l'Etat et lui fournir les revenus nécessaires. Il remplit quatre fonctions essentielles :

1. il permet de rapprocher les recettes globales avec les dépenses totales ;
2. il permet d'établir une classification des dépenses et de les traiter en fonction de leur importance et de leur urgence relatives ;
3. il permet de déterminer ses effets sur la situation économique et sur tout programme national ;
4. il facilite le contrôle parlementaire ou en fournit l'occasion.⁵¹

L'élaboration du budget relève généralement des prérogatives de l'exécutif. Le budget est principalement une déclaration politique fondée sur le programme gouvernemental exprimé en termes fiscaux. L'Union Interparlementaire estime qu' « il est tout à fait approprié que le gouvernement puisse être en mesure de calculer les implications de son programme ».⁵²

Le budget exige aussi une expertise technique pour pouvoir élaborer un document complet et précis qui reflète les besoins de toutes les administrations publiques.

Malgré la prééminence de l'exécutif sur le budget, il est essentiel que l'assemblée législative puisse jouer un rôle important dans le processus de son élaboration et de son adoption. La nécessité pour l'assemblée législative de s'y impliquer est mise en relief par le Centre Parlementaire qui estime d'évidence que "l'implication du parlement dans la planification budgétaire peut être la base de toute politique économique qui vise à assurer la stabilité et qui permet d'identifier les priorités en matière de dépenses publiques et d'impôts susceptibles de refléter cet objectif."⁵³

Dans la plupart des pays, l'assemblée législative tente d'exercer son influence sur le budget à travers le processus d'amendement. Cette capacité varie considérablement d'une assemblée législative à une autre. Cas extrême, le Congrès des Etats-Unis possède des pouvoirs d'amendement quasi illimités dans le cadre du processus budgétaire.

Le Congrès étudie les propositions budgétaires du président, les modifie ou les désapprouve. Il peut changer les niveaux de financement, supprimer des programmes ou ajouter des programmes non demandés par le président. Il peut ajouter ou supprimer des impôts et autres sources de recettes, ou introduire d'autres changements qui affectent le montant des recettes collectées.⁵⁴

En comparaison, la plupart des régimes parlementaires permettent à l'assemblée législative d'amender le budget en vue de réduire ou d'augmenter les dépenses ou les impôts, mais souvent dans des limites précises (de sorte, par exemple, que le déficit ne puisse dépasser l'objectif proposé par le gouvernement).⁵⁵ Certaines assemblées législatives dans la tradition de Westminster sont encore plus restrictives, puisqu'elles doivent soit approuver le budget dans sa totalité ou mettre le gouvernement en minorité par un vote de défiance.⁵⁶

Les législateurs peuvent aussi contrecarrer la prééminence de l'exécutif en exerçant un contrôle sur le budget tout au long de l'année. Dans l'Etat du Massachusetts, aux Etats-Unis, l'assemblée législative recourt à une règle de procédure interne – appelée rectification partielle – qui lui permet de réouvrir toute partie du budget en cours en vue de la rectifier chaque fois que l'exécutif (le gouverneur) demande des fonds supplémentaires. Ainsi un programme peut être modifié ou supprimé à tout moment de l'année, ce qui rend les établissements publics plus attentifs aux positions de l'assemblée législative.⁵⁷

Les conditions d'autorisation sont un autre outil de contrôle budgétaire courant au sein du Congrès des Etats-Unis. Selon ce système, le Congrès doit d'abord créer le programme sous-jacent en adoptant une loi – dite d'« autorisation » du programme. L'autorisation d'une loi comporte généralement une description du programme et un plafond expliquant combien de fonds doivent être affectés à ce programme et pour combien d'années. Ensuite, dans le cadre d'une action totalement distincte, le Congrès peut affecter (ou non) les fonds à ce programme à concurrence du montant maximum autorisé.

Lorsque le Congrès adopte un projet de loi qui crée un nouveau programme, le projet comporte généralement une disposition qui stipule ce qui suit : “Il est autorisé par la présente d'attribuer le montant de \$1.000.000 au titre de l'année financière 2001 en vue de réaliser l'objet de cette loi”. Selon un expert du Congrès, une telle disposition vise deux objectifs :

D'abord, le montant autorisé par la disposition (\$1.000.000 dans cet exemple) devient un plafond qui indique combien le Congrès peut attribuer sans violer les règles de la Chambre des Représentants. Deuxièmement, et chose plus importante, le Congrès ne peut attribuer des fonds en vue de mettre en œuvre la loi que pour une année financière (dans cet exemple il s'agit de l'année fiscale 2001). Lorsque le moment sera venu d'attribuer des fonds pour l'année financière suivante, ce serait violer les règles de la Chambre si le Congrès venait à affecter des fonds pour la mise en œuvre de la loi au cours de cette année financière, à moins que le Congrès ait déjà adopté une loi prolongeant l'autorisation de crédits pour l'année financière suivante.⁵⁸

Ce système suppose que le Congrès adopte deux projets de loi chaque année afin de permettre la poursuite de la mise en œuvre d'un programme. Une première loi autorise l'affectation de fonds pour le programme – et fixe les limites de la politique à suivre – alors que la seconde fixe le montant des fonds à affecter. Le processus de ré-autorisation oblige le Congrès à évaluer le programme plutôt que de se contenter d'attribuer des fonds supplémentaires de façon aveugle d'année en année. En général, la commission qui a pouvoir d'autorisation portera son attention sur les aspects de contrôle du programme, en laissant à la commission d'attribution des fonds le soin de s'intéresser aux aspects fiscaux, tout en veillant à maintenir une restriction des dépenses. Ainsi, “le contrôle devient une composante presque inévitable dans le processus d'allocation des fonds du Congrès.”⁵⁹

Le rôle des commissions

Les commissions remplissent une fonction vitale aussi bien dans le processus législatif que dans le contrôle législatif du gouvernement.⁶⁰ Les commissions offrent un forum dans lequel les projets de loi, propositions de loi et autres questions importantes peuvent être étudiés par les législateurs de façon détaillée. Ces forums sont également l'occasion pour les législateurs de porter toute leur attention sur un ensemble de questions complexes et d'essayer d'y voir clair en vue de pouvoir participer de façon plus significative dans le processus législatif.

Un système de commissions bien développé offre des ressources supplémentaires à l'assemblée législative et notamment un personnel de commissions compétent. Comme on le verra dans cette section et lors de l'examen de la question du contrôle, les commissions et le personnel dont disposent ces commissions jouent un rôle crucial dans les rapports entre les organes législatif et exécutif.

Les commissions permanentes contrôlent généralement les portefeuilles qui relèvent des organismes publics ou des ministères. Parfois, elles étudient les questions politiques qui touchent à plusieurs organismes ou ministères. Les commissions chargées de questions spécifiques (ou sous-commissions spécialisées) peuvent aussi être une excellente occasion pour les législateurs de renforcer leur compréhension des questions techniques et complexes. Avec l'aide du personnel des commissions, les députés peuvent eux-mêmes devenir des spécialistes dans le domaine soumis à leur examen, et peuvent donc être considérés comme une source fiable pour leurs pairs lorsqu'il s'agit de comprendre les aspects spécifiques ou les nuances de certaines questions politiques.

Les auditions tenues au sein des commissions agissent souvent comme un moyen essentiel d'implication de l'opinion publique dans le processus législatif, fournissant ainsi l'occasion à différents éléments de la société et de l'Etat de proposer leurs opinions et leur expertise sur les projets de lois soumis à l'examen (contrairement aux séances plénières qui, elles, sont limitées aux parlementaires). D'après une enquête menée sur les parlements, l'apport du public se situe "essentiellement au niveau des commissions." La même enquête note, toutefois, que les restrictions à la contribution du public varient selon les assemblées législatives.

L'implication du public varie d'un pays à l'autre. Au Danemark, des membres du public peuvent adresser des contributions écrites et la commission peut inviter des témoins à comparaître devant elle, pendant un quart d'heure à peu près en général. Les membres de la commission danoise interrogent les témoins, mais il n'y pas de discussion sous forme d'échange entre la commission et le témoin. Par contre, dans le parlement néo-zélandais, les témoins peuvent également comparaître devant les

*commissions pour y présenter un témoignage oral en vue d'appuyer leurs contributions écrites.*⁶¹

Le degré de transparence des commissions varie lui aussi d'un pays à l'autre. Les commissions parlementaires suédoises se réunissent à huis clos, et selon l'enquête, cela permet de "créer un environnement de travail coopératif au sein de la commission, ces phases d'investigation menées à huis clos sont ensuite compensées par les séances ouvertes du processus parlementaire."⁶²

Si les auditions à huis clos aident les législateurs à négocier la politique à suivre, elles privent néanmoins le public de l'opportunité de participer au processus législatif, de même qu'elles enlèvent l'occasion à d'autres députés, particulièrement ceux issus des partis minoritaires, de soulever des questions critiques en public.

Le personnel des commissions joue un rôle précieux dans l'élaboration et l'analyse des projets de loi. A l'instar de leurs homologues qui travaillent pour l'exécutif, les membres du personnel des commissions s'intéressent à un domaine politique spécifique et peuvent être appelés à travailler dans une commission particulière durant de nombreuses années. Leur mandat leur permet souvent de développer des relations importantes avec le personnel des organismes publics et de l'administration. Selon un expert des affaires du parlement suédois :

*L'importance des liens informels entre les organes législatif et exécutif ne peut être sous-estimée (sic). Les contacts entre les fonctionnaires de l'administration et le personnel compétent des commissions permanentes des parlements sont particulièrement en hausse. Ces contacts ont souvent lieu à l'instigation du ministre responsable dans le but de diffuser les informations et sont couronnés par un repas de travail entre des responsables représentant respectivement le parlement et l'exécutif.*⁶³

En développant des relations cordiales avec les agences gouvernementales, le personnel des commissions peut renforcer la coopération entre les organes législatif et exécutif. Ce faisant, le personnel des commissions peut aider à compenser les avantages en personnel dont dispose l'exécutif et aider ainsi l'assemblée législative à mieux analyser les textes de loi.⁶⁴

Les dirigeants de l'exécutif n'apprécient pas toujours le rôle de contrôle des commissions, étant donné qu'elles examinent les programmes gouvernementaux et contrôlent leur mise en œuvre. Dans les régimes parlementaires, les gouvernements imposent souvent des limites à leur appui aux commissions et à l'interaction avec elles. En outre, les gouvernements peuvent également chercher à restreindre les capacités des commissions grâce au contrôle qu'ils exercent sur les ressources des parlements.

Un système efficace de commissions peut être très coûteux en termes de temps et de ressources. Les commissions parlementaires nécessitent des fonds importants pour leur personnel, les installations et les équipements de bureau.

L'exécutif doit, de son côté, engager des fonds pour la préparation des rapports et de l'argumentaire à soumettre aux commissions pour analyse. Par conséquent, les gouvernements peuvent limiter les montants qu'ils souhaitent allouer aux travaux des commissions ainsi qu'à l'infrastructure générale du parlement. Il est donc impératif que les assemblées législatives disposent d'un certain degré de contrôle sur leurs propres budgets et ressources.

Les gouvernements ne considèrent pas toujours les commissions comme étant des adversaires. Ils peuvent en fait les percevoir comme des alliés dans l'œuvre de promotion de leurs programmes, notamment dans les parlements où les gouvernements jouissent d'une large majorité. Dans ce sens, les présidents de commissions peuvent gérer les travaux de leurs commissions de telle sorte à montrer la politique gouvernementale sous son meilleur jour. Ainsi, les commissions peuvent offrir un moyen pour les gouvernements de déléguer certaines tâches sans risque de perdre le contrôle politique.

En général, les parlementaires peuvent utiliser les commissions en vue d'influer sur la politique suivie et renforcer la position de leur institution dans les rapports entre les organes législatif et exécutif. A titre d'exemple, l'Assemblée Nationale du Nicaragua doit beaucoup pour le renforcement de son autorité à un "système de commissions développé et actif."⁶⁵ Alors que leur importance est reconnue depuis fort longtemps dans les régimes présidentiels, les commissions commencent également à jouer un rôle grandissant dans de nombreux régimes parlementaires.⁶⁶

Contrôle de l'exécutif par la législature

Nécessité du contrôle

Le contrôle de l'exécutif est peut-être la fonction la plus importante de toute assemblée législative.⁶⁷ Le contrôle est devenu tout particulièrement vital étant donné les pouvoirs considérables dont disposent les dirigeants gouvernementaux. Comme l'a relevé un expert du parlement français :

Le rôle le plus important d'un parlement moderne est, pour reprendre l'expression de Sir Kenneth Wheare, de "faire marcher le gouvernement droit"...Le démocrate estime que le parlement doit veiller à maintenir le gouvernement sous contrôle et l'empêcher d'abuser de son pouvoir.⁶⁸

Le contrôle est aussi d'évidence l'activité qui assure le suivi lié à l'élaboration des lois.⁶⁹ Après avoir participé à l'élaboration des lois, l'assemblée législative a pour rôle principal de vérifier que les lois sont effectivement mises en œuvre et appliquées et qu'elles s'attaquent aux problèmes constatés et leur apportent des solutions comme l'escomptaient leurs rédacteurs.⁷⁰

Comment surmonter les obstacles politiques et structurels

Nonobstant l'importance qu'il y a à effectuer un contrôle efficace, les législateurs ne trouvent pas souvent d'encouragement politique pour assumer leur responsabilité. D'autres tâches les préoccupent davantage, telles que les questions politiques, la nécessité de s'occuper des électeurs de leurs circonscriptions ou la recherche de leur réélection, alors que le contrôle du gouvernement est perçu comme étant "ennuyeux".⁷¹ Une analyse des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif en Afrique du Sud observe que "le contrôle suppose un travail banal qui n'apporte pas grand chose au profil public des politiciens qui se préoccupent surtout de préserver leurs sièges."⁷²

Les motivations politiques pour exercer le contrôle diffèrent dans les régimes présidentiels et parlementaires. Dans les régimes présidentiels, la séparation des pouvoirs qui est prescrite dans la constitution incite à la concurrence entre les organes législatif et exécutif. Les parlementaires dans les régimes présidentiels sont davantage encouragés à exercer un contrôle sur les actions de l'exécutif afin d'améliorer l'image de leur institution (et par association leur propre réputation politique). Ceci est particulièrement vari lors des périodes de cohabitation entre un gouvernement et une assemblée dominés par des forces politiques opposées, une situation de plus en plus courante aux Etats-Unis et en France. Comme l'explique un expert du Congrès américain :

*Durant ce type de cohabitation, le contrôle exercé par le Congrès offre une belle occasion au parti qui domine le Congrès d'ébranler le soutien public au président et à son parti, tout cela au nom de l'accomplissement de l'une des responsabilités constitutionnelles du Congrès.*⁷³

Néanmoins, plusieurs régimes présidentiels luttent pour instaurer un contrôle efficace. A titre d'exemple, le Congrès chilien est contrarié par l'absence de sanctions législatives, de transparence de la part de l'exécutif (manque d'informations sur les programmes à l'étude), de budgets pour les commissions d'enquête et d'opportunités pour la participation des citoyens.⁷⁴

Dans les régimes parlementaires, le contrôle de la majorité par le gouvernement associé à la fidélité à l'égard du parti limite en fait le degré de motivation des députés pour critiquer la politique gouvernementale. "Il n'est pas politiquement rentable de diriger les projecteurs sur ses alliés politiques les plus proches ou carrément sur son propre parti."⁷⁵ De plus, la pression d'en haut peut réduire les députés au silence. Selon un vice-président du parlement sud-africain, "les ministres ont tendance à intimider les députés lorsqu'ils deviennent trop curieux et posent des questions approfondies à propos de leurs départements respectifs."⁷⁶

Les gouvernements dans les régimes parlementaires font très peu d'efforts pour encourager le contrôle de l'exécutif et, comme cela a déjà été relevé plus haut, peuvent limiter la capacité du parlement dans ce sens à travers leur contrôle des ressources parlementaires et des perspectives de promotion des députés.

Les systèmes électoraux fondés sur les listes de partis peuvent également réduire les efforts de contrôle de l'exécutif. Dans ces systèmes, "lorsque les carrières

politiques des députés dépendent de leur position sur la liste de leur parti, la dernière chose qu'ils voudront faire est de s'engager dans une action qui puisse mettre en difficulté le gouvernement de leur propre parti."⁷⁸

Dans les régimes parlementaires, les ministres maintiennent une prise très ferme sur le processus de contrôle. Ce système peut réduire de façon sérieuse les efforts du parlement visant à demander au gouvernement de rendre compte de sa politique. Un expert britannique a identifié chez les gouvernements trois motifs de vouloir limiter les efforts de contrôle par le parlement :

*Premièrement, les gouvernements s'accommodent très bien d'une telle situation...Les gouvernements ne veulent pas se soumettre à un contrôle approfondi et certainement efficace, ce qui leur rendrait la vie éventuellement plus difficile...Deuxièmement, les gouvernements ne souhaitent pas partager plus de pouvoir qu'il n'est absolument nécessaire...Troisièmement, et en partie consécutivement au deuxième motif, les partis au pouvoir (et ceux qui aspirent au pouvoir) ne souhaitent pas voir leur capacité à mettre en œuvre leurs politiques diminuée.*⁷⁹

Un certain nombre d'observateurs trouvent que le parlement britannique dispose d'une faible capacité de contrôle. Un fonctionnaire expérimenté affirme que le gouvernement britannique "n'est en aucune manière responsable de la façon dont il fonctionne."⁸⁰

Ces observations portant sur le cas spécifique de la Grande Bretagne pourraient bien s'appliquer aux régimes parlementaires en général. Selon un universitaire canadien, bien que les commissions puissent aider à jouer un rôle de contrôle important dans les régimes parlementaires, elles sont néanmoins désavantagées par un "double défi" :

*Dans les régimes parlementaires fondés sur le modèle de Westminster, les commissions doivent toujours faire face au double défi des velléités insistantes du gouvernement de contrôler, voire de monopoliser les travaux du parlement, d'une part, et du désir de l'opposition ainsi que du gouvernement de poursuivre la bataille électorale au sein des commissions parlementaires.*⁸¹

Un expert irlandais en convient : "les commissions d'enquête puissantes ne s'accommodent pas facilement de ce modèle constitutionnel qui considère le gouvernement comme le centre du pouvoir."⁸² Au Royaume Uni, qui est peut-être l'archétype de ce modèle, très souvent les ministres peuvent empêcher les commissions d'enquête de débattre publiquement de leurs rapports au parlement.⁸³

Néanmoins, certains dirigeants de l'exécutif acceptent de coopérer avec les responsables de la législature dans le but de renforcer les parlements aussi bien structurellement que financièrement. Ainsi, le parlement danois a vu ses fonds augmenter au cours de la dernière décennie. Selon une étude :

Cette politique vise à renforcer la capacité du parlement à exercer un contrôle plus efficace sur le gouvernement. Il n'y a aucun intérêt à avoir des procédures parlementaires qui sont censées renforcer la contribution du parlement à l'élaboration des lois et à l'interpellation des membres du gouvernement si les parlementaires ne disposent pas du personnel administratif et de recherche nécessaire pour les aider.⁸⁴

Des améliorations ont également été introduites en Nouvelle Zélande où les commissions d'enquête ont été renforcées en 1985 pour être en mesure de contrôler les opérations gouvernementales de façon plus approfondie. Les termes de référence de ces commissions ont été élargis pour leur permettre de mener des enquêtes, citer des personnes à comparaître et accéder à des archives.⁸⁵ En outre, la réglementation exige désormais du gouvernement de répondre aux requêtes des commissions dans les 90 jours.

Ces changements semblent vouloir encourager le contrôle de l'exécutif dans certains cas, quoique les raisons de ce changement ne soient pas tout à fait claires. Cela pourrait être dû au sentiment grandissant parmi les députés et d'autres que les gouvernements sont devenus trop puissants. Après tout, les gouvernements sont censés être à l'écoute du parlement et non pas le contraire. Ce point de vue est résumé dans un essai rédigé par un député de la Barbade :

Sous le régime parlementaire actuel, les gouvernements en sont arrivés à être considérés comme des dictatures électives où le public n'a aucune influence sur la conduite des affaires et où le parlement est devenu incapable d'exercer tout contrôle significatif tant que le gouvernement détient une majorité.⁸⁶

Le recul de la fidélité à l'égard du parti peut également favoriser le contrôle surtout parmi les députés qui entrevoient peu de chance d'obtenir un poste gouvernemental.

Les gouvernements de coalition contribuent aussi à renforcer le contrôle sur l'exécutif, car certains partis au sein du gouvernement souhaitent parfois responsabiliser davantage leurs partenaires. Cela est particulièrement vrai dans le cas des partenaires de petite envergure ou marginaux au sein de la coalition qui désirent renforcer les capacités de contrôle du parlement, car ils savent qu'ils vont devoir retourner à l'opposition.

L'acceptation de plus en plus évidente des commissions comme un outil efficace de contrôle entre, elle aussi en jeu, même dans les régimes parlementaires. Prenant de plus en plus d'importance, la couverture par la télévision des efforts menés par le parlement en vue d'exercer un contrôle plus efficace sur le gouvernement à travers notamment les séances des questions orales ou les auditions au sein des commissions, peut également être perçue comme un coup de pouce aux législateurs et une autre motivation politique pour le contrôle de l'exécutif.

Les lois portant sur la liberté de l'information et la presse d'investigation ont aussi contribué à changer le paysage politique, permettant aux parlementaires (ainsi qu'au grand public) d'accéder à des documents officiels sensibles.

Le contrôle par le moyen des commissions

Les commissions fournissent aux législateurs des outils de contrôle puissants. Comme l'observe un expert, les commissions "fournissent l'occasion aux députés d'interpeller les ministres de façon plus approfondie qu'il ne leur est donné de le faire au cours des séances des questions orales ou des débats au sein de la séance plénière de la Chambre."⁸⁹ En général, les commissions utilisent deux mécanismes de contrôle. L'un permet aux commissions de solliciter des informations auprès des sources gouvernementales ou d'experts. Dans certains pays, comme les Etats-Unis, les commissions jouissent du droit de citation en vue de donner une suite effective à ces sollicitations.

La procédure des auditions représente un autre mécanisme de contrôle. Les auditions permettent à un certain nombre de composantes de la société – des dirigeants d'ONG et du monde des affaires, des gens de science et des citoyens – de faire part de leurs commentaires sur l'efficacité et le rendement des programmes du gouvernement. Les auditions peuvent également être l'occasion pour les parlementaires, tout particulièrement ceux de la minorité, d'interpeller les ministres ou d'autres responsables sur des questions directes liées à la politique gouvernementale. Les auditions sont elles-mêmes souvent le résultat de plaintes de la part des citoyens. Dans la République de Géorgie, à titre d'exemple, la commission de l'agriculture a tenu des auditions publiques en 1998 sur la mise en œuvre d'une politique de privatisation des terres, en réponse à des lettres envoyées par des agriculteurs gravement affectés. L'audition a abouti au renvoi d'un gouverneur local (nommé à ce poste par le président).⁹⁰

Comme cela a été relevé dans la discussion sur le processus législatif, les auditions des commissions peuvent être organisées à huis clos ou être ouvertes au public. A ce sujet, le choix peut avoir des implications majeures pour la fonction de contrôle. Les auditions privées ou à huis clos ont l'avantage de renforcer la coopération intra-partisane et inter-partisane et de minimiser l'embarras du gouvernement. Les auditions qui se déroulent loin des regards du public peuvent favoriser des changements de politique importants au détriment de la concurrence politique. Cependant, les auditions tenues à huis clos réduisent la transparence et privent les médias et le public d'une importante occasion de s'impliquer dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.⁹¹

Les auditions ouvertes peuvent, par contre, générer davantage d'occasions politiques pour exercer le contrôle sur l'exécutif. Du point de vue des Etats-Unis, "Avec des auditions de contrôle ouvertes aux regards du public, les députés peuvent au moins espérer avoir la possibilité de récolter une certaine publicité favorable en récompense de leurs efforts."⁹² Les auditions ordinaires de contrôle

sont en général l'objet de peu d'attention de la part des médias américains. Ce n'est que lorsque les auditions deviennent de véritables procédures d'enquête sur des actes criminels ou sur une affaire de grave incompétence que les médias s'y impliquent totalement.

Le Congrès des Etats-Unis offre le meilleur exemple d'un système puissant de commissions de contrôle de l'exécutif. La Chambre des Représentants, comme le Sénat, possède approximativement 20 commissions permanentes spécialisées dans des domaines qui varient de l'agriculture aux transports ou aux anciens combattants. Par ailleurs, chaque commission dispose d'un certain nombre de sous-commissions qui peuvent être chargées de questions plus spécifiques dans le cadre des prérogatives plus larges d'une commission. Le Congrès recourt en plus à de nombreuses commissions temporaires et autres groupes de travail pour examiner des questions importantes telles que la sécurité en Europe ou la réforme fiscale, ainsi que des commissions mixtes entre les deux chambres.

Le système des commissions du Congrès des Etats-Unis – généralement considéré comme un modèle de contrôle puissant de l'exécutif – fait néanmoins l'objet de nombreuses critiques. Certains chercheurs estiment que le contrôle exercé par le Congrès fonctionne principalement en réaction à des “alertes au feu” tels que les scandales ou les crises politiques.⁹⁴ Cet argument tient la route étant donné la tiédeur du contrôle exercé par le Congrès pour aussi bien les parlementaires que pour le public.

Les efforts entrepris en vue d'améliorer la situation n'ont eu que peu d'effet, de l'aveu même du Congrès. Un rapport du Congrès publié en 1993, conclut ainsi : “la fonction de contrôle est plus souvent méprisée et a besoin d'être renforcée.”⁹⁸ Un exemple de ce mépris peut être constaté dans la réaction de la Chambre aux réformes adoptées en 1974. Ces réformes avaient incité (sans l'exiger) les grandes commissions à créer une sous-commission chargée spécialement du contrôle. Cependant, depuis 1998, seules cinq des 13 commissions l'ont fait jusqu'à présent.

Malgré les obstacles politiques et structurels, les commissions restent toutefois un outil de contrôle très prometteur. L'activité des commissions facilite le développement de réseaux entre les députés, les fonctionnaires et les groupes d'intérêt – réseaux qui favorisent la circulation de l'information sur la mise en œuvre des politiques publiques. Les commissions encouragent aussi les députés à développer une expertise dans des domaines de politique spécifiques qui, en retour, leur permet d'affronter les ministres sur un pied d'égalité. Un journaliste britannique a observé le caractère stimulant des commissions au sein de la Chambre des Communes, ainsi que leur contribution grandissante dans le processus de contrôle de l'exécutif.

J'ai remarqué un déplacement sous-jacent de l'énergie politique et de l'intérêt des médias de la Chambre vers les commissions... Ici, des réputations se font et se défont, ici, des ministres sont mis à mal, ici, les députés de l'opposition sont en mesure de réclamer de vraies réponses, ici

*tout semble plus sérieux que là-bas. Dans l'hémicycle, ce n'est pas le cas. Les commissions se sentent importantes, pas la Chambre.*⁹⁹

Les commissions des finances publiques

Les commissions des finances publiques sont des mécanismes de contrôle très populaires dans les pays du Commonwealth. Généralement présidées par un député de l'opposition, ces commissions contrôlent les aspects liés à la sincérité, l'efficacité, la rentabilité du mode de gestion financière du gouvernement et à sa capacité à préserver les ressources publiques à travers l'examen des documents financiers de l'Etat et l'étude des rapports du Vérificateur Général des comptes.¹⁰⁰

Ainsi, au Népal, la commission des finances publiques est, depuis le milieu des années 90, devenue un mécanisme de contrôle de plus en plus efficace et a enquêté sur de nombreuses allégations de malversations imputées à des administrations publiques. Le succès de la commission chargée du contrôle des finances publiques s'explique par plusieurs facteurs. D'abord, cette commission établit un programme d'activités tout au long de l'année pour contrôler de près les dépenses publiques. Ensuite, la commission a développé une très forte relation avec le Vérificateur Général des comptes et multiplié ses contacts avec lui (passant de pas plus de deux fois par an à des réunions d'information régulières). Dans le but d'améliorer leur image éthique, les membres de la commission ont pris sur eux de rendre public l'état de leurs biens, quoique la loi népalaise ne l'exige pas.¹⁰¹ Grâce à de telles mesures, les membres de la commission ont réussi à se couvrir d'éloges. Un éditorial du journal *Katmandu Post* a affirmé que la commission de contrôle des finances publiques "contribue à instaurer la confiance dans les normes et pratiques démocratiques."¹⁰²

Cependant et malgré le succès des commissions de contrôle des finances publiques, elles sont régulièrement entravées dans leur effort d'accomplir leur mission principale : élaboration d'un rapport annuel sur les dépenses de l'Etat. Un tel rapport impose à ces commissions de rassembler des quantités considérables d'informations portant sur un exercice financier entier. En conséquence, le rapport final de la commission insiste sur des événements qui ont eu lieu des mois, parfois des années plus tôt. Un tel retard rend le contrôle difficile et donc potentiellement peu efficace.

Les questions parlementaires

Les questions parlementaires – un mécanisme par lequel les législateurs peuvent réclamer des informations auprès des dirigeants de l'exécutif et leur demander à répondre de leurs actes politiques – sont la forme traditionnelle de contrôle dans les régimes parlementaires. Si cette pratique s'est d'abord développée dans la Chambre des Communes britannique, elle est aujourd'hui répandue partout ailleurs.¹⁰³

Les questions parlementaires sont mieux connues sous leur forme orale, notamment lorsque l'opposition interpelle les dirigeants de l'exécutif sur des questions politiques dans le cadre d'une séance parlementaire connue sous le nom de "séance des questions orales". La séance des questions orales est en général une procédure dynamique et très populaire. En Australie, "l'importance de la séance des questions orales est mise en relief par le fait que c'est le moment où la Chambre connaît la plus grande affluence. Le grand public et les médias accordent également un intérêt accru à cet aspect des travaux parlementaires, tout particulièrement dans le cas de la Chambre des Communes britannique. Ce n'est toutefois pas le cas ailleurs. En France, la retransmission de la séance des questions orales "a une audience extrêmement limitée et aucun impact politique."¹⁰⁷

La séance des questions orales répond à deux objectifs. Le premier objectif est le contrôle. Obliger les responsables à répondre aux questions permet en effet aux simples députés et au grand public d'examiner (et éventuellement juger) les politiques gouvernementales. Le second objectif est politique. Les questions parlementaires offrent l'occasion, aussi bien aux partis de la majorité qu'à ceux de l'opposition, d'engager un débat partisan dont profite souvent le public concerné.

Les députés de l'opposition mettent bien entendu l'accent principalement sur les questions à propos desquelles ils sont en désaccord avec le gouvernement et pensent qu'ils peuvent ainsi marquer des points politiques. A cet effet, ils recourent très souvent à des questions supplémentaires ou à des répliques afin de mettre en relief les différences entre partis en matière de politiques. De son côté, les députés de la majorité posent des questions qui mettent en exergue les succès du gouvernement et placent les politiques de l'opposition sous un mauvais jour.

Dans certains parlements, le règlement veut que tous les ministres assistent à la séance des questions orales. C'est le cas en Australie, alors que le règlement britannique exige la présence des ministres qui ont été avisés et qui doivent venir s'expliquer devant les députés. De même, en Australie, contrairement au Royaume Uni, les questions sont posées aux ministres sans avis préalable. Les ministres sont tenus de répondre sur place et n'ont par conséquent pas le temps de préparer une réponse qui soit à l'avantage du gouvernement.¹⁰⁸

Au Maroc, par contre, les ministres disposent de 20 jours pour répondre à une question. Cet important délai donne aux ministres suffisamment de temps pour soit préparer une réponse politiquement favorable au gouvernement, soit carrément laisser la question perdre de son actualité et devenir dépassée.

Chaque parlement fixe ses propres règles qui régissent la procédure des questions et réponses parlementaires. La plupart de ces règles cherchent à instaurer une procédure stricte et organisée. En fait, la séance des questions orales peut devenir parfaitement chaotique, ce qui la rend d'autant plus populaire auprès des députés et du public.¹¹²

Les questions orales ne sont pas la seule forme de questions parlementaires. Les questions écrites sont également devenues un composante significative de cette procédure. Le format des questions écrites varie d'un système à l'autre. Au Royaume Uni, par exemple, certaines questions écrites sont des questions orales qui n'ont pu être traitées lors de la séance des questions orales faute de temps, alors que les autres sont spécifiquement des questions écrites et doivent donc recevoir des réponses écrites.

Selon certains chercheurs, il existe peu de différence entre les questions orales et écrites. Toutefois, les questions écrites "constituent pour les députés une façon relativement rapide et efficace de recevoir des informations de source autorisée ou une déclaration formelle et officielle sur une question de politique gouvernementale."¹¹³

Bien qu'elles offrent aux députés une occasion d'engager des duels politiques, les questions parlementaires peuvent s'avérer être un outil de contrôle inefficace. D'abord, de nombreuses questions demeurent sans traitement. Dans d'autres cas, les députés posent des questions hors sujet ou inappropriées qui se rapportent essentiellement à des problèmes personnels ou politiques plutôt que de s'intéresser à des questions spécifiques. D'autres questions se transforment en des discours politiques à bâtons rompus qui seraient peut-être mieux appropriés dans un autre forum.¹¹⁴

Un autre problème courant dans les séances des questions orales est que les réponses de fond sont souvent évitées.¹¹⁵ En Australie, l'exigence faite aux ministres de fournir des réponses "pertinentes" n'est que très rarement respectée.¹¹⁶ De même, au Royaume Uni, "les ministres ne donnent pas plus d'informations que ne le requièrent les termes précis de la question et souvent beaucoup moins. Il est impossible d'obliger un ministre de dire tout ce qu'il sait à propos d'un sujet."¹¹⁷

Du point de vue de l'exécutif, du moins selon le Premier Ministre yéménite, le parlement convoque les ministres en vue de témoigner ou de répondre à des questions sans être dûment prévenus, les députés n'ayant aucune idée des canaux formels par lesquels ils doivent conduire leurs affaires avec l'exécutif. Les députés yéménites affirment, de leur côté, qu'ils sont totalement ignorés par les ministres, n'ont aucun recours lorsque les ministres refusent de se présenter devant le parlement et ne reçoivent pas suffisamment d'informations sur le travail et les budgets des ministères pour pouvoir formuler des questions adéquates.¹¹⁸

En Pologne, les députés approuvent ou rejettent par vote les réponses des ministres aux questions parlementaires. Selon un ancien député et ministre de l'éducation nationale polonais, "si le rejet d'une réponse du gouvernement n'a aucune conséquence pratique, il constitue néanmoins une gifle, et pour des raisons évidentes, le gouvernement essaie d'éviter ce genre de situation."¹¹⁹

Le vote de confiance

L'un des outils les plus puissants et les plus explosifs dont dispose un parlement pour exercer son contrôle sur l'exécutif réside dans son pouvoir de le renvoyer dans sa totalité par un vote de défiance ou une motion de censure.¹²⁰ Selon deux chercheurs dans le domaine législatif, "en vérité, l'une des principales fonctions d'une assemblée législative dans une démocratie parlementaire est de siéger comme une cour appelée à apprécier de façon continue les performances de l'exécutif et à constamment prononcer des jugements sur ses projets futurs."¹²² Les votes de confiance sont plus fréquents dans le cas d'un gouvernement de coalition dont la nature fractionnaire peut à l'occasion conduire un ou plusieurs des partis qui le composent à faire défection et voter contre le gouvernement.

Les motions de censure qui sont couronnées de succès conduisent naturellement à des bouleversements politiques. Une série de motions de censure successives peut aboutir à une grande instabilité vu que les gouvernements se font et se défont très rapidement (l'Italie en est un exemple notoire). Pour éviter une telle situation, certains pays ont suivi l'exemple de l'Allemagne et instauré une "motion de censure constructive". Cette disposition, prévue dans l'article 67 de la Loi Fondamentale de l'Allemagne, exige qu'une motion proposant un vote de défiance doit également comporter le nom du nouveau Premier ministre (ou chancelier). Selon l'ambassadeur allemand en Inde, la motion de censure constructive "s'est avérée être la pierre angulaire de la stabilité politique en Allemagne. Les majorités se constituent facilement pour éjecter un gouvernement du pouvoir. Cependant, il est beaucoup plus difficile de trouver une majorité pour élire une nouvelle personne qui puisse remplacer le titulaire du poste en place."¹²⁵

Dans certains pays, tels que le Canada, chaque vote politique représente une motion de censure potentielle. En d'autres termes, une tradition de discipline partisane stricte veut que le parti de la majorité soutienne toutes les propositions du gouvernement. Sinon, le gouvernement perd effectivement la confiance du parlement. Cette pratique déplaît à certains députés sans portefeuille de la majorité en raison de son "effet paralysant" sur la critique au sein du parlement.¹²⁶

A l'instar de la Hongrie, il existe en Pologne la possibilité d'appliquer le vote de défiance à un seul ministre, ce qui ne constitue pas un jugement de l'ensemble de la politique du gouvernement, mais uniquement de la performance de ce ministre en fonction. L'ancien député polonais Jerzy Wiatr décrit cette procédure comme une "expérience désagréable pour un ministre... Ses détracteurs prennent la parole et mettent en relief ses défauts. Il peut se défendre, mais il est sur la défensive. Tout cela est retransmis par la télévision pour que le peuple tout entier puisse en prendre connaissance." Selon Wiatr, le vote final n'est pas très important, puisque la majorité au pouvoir devra inévitablement affronter l'opposition. "Mais toutes ces critiques restent ancrées dans l'esprit des gens. Il est donc très important de chercher à les éviter. Cela permet à l'opposition de marquer des points."¹²⁷

Les mécanismes de contrôle externe

Les parlementaires peuvent également mettre sur pied des institutions à l'extérieur de l'assemblée législative en vue de les aider à exercer le contrôle de l'exécutif. Quoique indépendantes, ces entités rendent compte en général directement à l'assemblée législative. Leur travail soulage les parlementaires d'une partie des charges de contrôle dont une grande partie exige un examen assidu et une attention particulière à des questions de détail.

L'ombudsman ou le médiateur

Introduit à l'origine en Suède en 1809, l'ombudsman est un fonctionnaire indépendant et impartial chargé d'enquêter sur les plaintes portées contre les infractions de l'administration et rend compte directement à la législature. Cette fonction a été établie dans nombre de pays à travers le monde. Un expert décrit la multiplication des ombudsmans comme un "phénomène mondial."¹²⁹

L'ombudsman joue un rôle crucial dans le renforcement des législatures, particulièrement dans le cas des "parlements qui ont perdu du terrain dans les domaines législatifs et budgétaires au profit de l'exécutif".¹³⁰ Les ombudsmans sont généralement désignés par la législature, et dans de rares cas par le conseil des ministres. En Pologne, par exemple, le parlement désigne l'ombudsman pour un mandat de quatre ans durant lequel le titulaire de ce titre ne peut être démis que s'il ou elle se rend coupable d'une violation du serment de l'ombudsman.

La nature hautement personnalisée de cette institution rend la sélection du titulaire de ce poste particulièrement cruciale. La personne désignée doit être connue comme étant d'une très haute intégrité et ayant des compétences administratives élevées. Une description des ombudsmans britanniques relève que leur indépendance est vitale pour leur efficacité.

"Les ombudsmans sont constitutionnellement indépendants des autres institutions de l'Etat et du gouvernement et ne peuvent être contrôlés par elles. Par exemple, une enquête ne peut être arrêtée du fait qu'elle pourrait gêner ou mettre un ministre ou le gouvernement dans l'embarras."¹³¹

Plusieurs pays emploient plus d'un ombudsman. La Hongrie dispose de quatre ombudsmans : le Commissaire Parlementaire (ombudsman général), le commissaire parlementaire pour les droits humains, le commissaire parlementaire pour la protection des données et la liberté de l'information et le commissaire parlementaire pour les minorités ethniques.¹³² En Nouvelle Zélande, il existe un commissaire parlementaire spécial pour l'environnement.¹³³

Le Vérificateur Général des comptes

Le vérificateur général des comptes est similaire à l'ombudsman, sauf que sa mission se limite aux questions liées aux recettes et dépenses des fonds publics. Le bureau du vérificateur général emploie une panoplie de professionnels – des économistes, des vérificateurs de comptes, des juristes, des évaluateurs de programmes, des analystes de politiques publiques, etc. – en vue d'évaluer les

pratiques du gouvernement en matière de dépenses des fonds publics et rend compte de toute anomalie ou irrégularité à la législature. Selon le bureau du vérificateur général des comptes d'Australie,

*Le bureau du vérificateur général remplit un rôle que le gouvernement lui-même n'est pas en mesure d'accomplir. Le vérificateur général dispose des ressources, du savoir et de l'expertise technique nécessaires pour évaluer si les administrations gouvernementales présentent des états financiers qui reflètent fidèlement leur situation financière et qui sont conformes aux lois et normes pertinentes.*¹³⁴

A l'instar de l'ombudsman, le vérificateur général rend compte directement à la législature et travaille généralement en collaboration étroite avec la commission des finances publiques du parlement.

Les bureaux de liaison avec le parlement

Les bureaux de liaison constituent un autre outil qui peut contribuer à améliorer le contrôle (ainsi que les relations entre le parlement et le gouvernement). En Géorgie, par exemple, le président a un agent de liaison au parlement, alors que le parlement écossais a institué un poste ministériel chargé de contrôler les affaires du gouvernement au sein du parlement.¹³⁷

Le succès de ces bureaux de liaison requiert la coopération des dirigeants aussi bien du parlement que de l'exécutif. En 1999, un ministre yéménite du travail a visité le bureau de liaison parlementaire du ministère de l'énergie des Etats-Unis pour apprendre comment établir une telle institution au Yémen. Le directeur du bureau a exposé un certain nombre de questions qui ont contribué à améliorer les relations entre le ministère et le Congrès :

1. Le rôle du personnel : les membres des bureaux de liaison de la Chambre des Représentants et du Sénat avaient travaillé comme personnel du Congrès depuis de nombreuses années et entretenaient des relations étroites qu'ils pouvaient utiliser au bénéfice du ministère. De plus, le personnel de liaison joue un rôle clé en fournissant des informations utiles et considérables aux membres du Congrès afin d'apporter un soutien à son programme de travail législatif.
2. L'importance des médias : l'utilisation stratégique de la presse a été introduite comme moyen pour donner une impulsion à des initiatives particulières.
3. Coopération plutôt que discorde : entretenir des relations positives avec le Congrès est essentiel au succès de toute initiative. Plutôt que de considérer le Congrès comme une source d'ennuis, le ministère y voyait une source essentielle d'idées potentielles et de soutien politique.¹³⁸

Outils pour uniformiser les règles du jeu

Une assemblée législative active et dynamique est une composante vitale d'un régime démocratique au 21^{ème} siècle. Bien que l'exécutif dispose naturellement de certains avantages, notamment l'élaboration de l'agenda politique, un meilleur accès à l'information et aux ressources, le parlement joue un rôle légitime et considérable dans l'examen et l'adoption des lois, ainsi que dans l'exercice du contrôle de l'exécutif.

Si ce rôle législatif est universellement reconnu et établi dans la plupart des constitutions des nations, il est cependant souvent la source de frictions et de désaccords entre les pouvoirs législatif et exécutif partout dans le monde. Il est donc extrêmement difficile d'instaurer un équilibre viable et accepté par les deux parties.

Le rapport de force relatif entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans un pays donné est une dynamique constamment en évolution. Cet équilibre peut connaître des flux et des reflux au fur et à mesure que les personnalités, la politique, les événements de l'actualité et l'opinion publique transforment le paysage politique. Aux Etats-Unis, par exemple, plusieurs lois qui accordaient des prérogatives et des pouvoirs à l'organe exécutif ont été annulées au milieu des années 70 suite aux graves méfaits associés au scandale de Watergate.

Plusieurs démocraties émergentes traînant un lourd passif de gestion gouvernementale autocratique s'efforcent aujourd'hui de déterminer l'équilibre approprié à instaurer entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Outre les difficultés posées par un organe exécutif puissant et intransigeant, les parlements dans ces situations doivent souvent faire face à l'incertitude à propos de leurs privilèges et à l'absence de précédents, et doivent fonctionner sous le régime d'une nouvelle constitution qui n'a pas encore fait ses preuves.

Cette étude a mis en exergue les fondements des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans les régimes parlementaires et présidentiels et notamment :

- les différences fondamentales entre les régimes parlementaires et présidentiels ;
- les motivations et les obstacles à la confrontation et au compromis, et notamment les chemins qui mènent au pouvoir exécutif ainsi que le rôle des députés sans portefeuille et de l'opposition.

L'étude a également mis en relief certains outils et mécanismes qui sont employés par les parlements aussi bien dans les démocraties établies que celles émergentes en vue d'affirmer leurs droits légitimes et exercer leurs prérogatives dans les sphères de l'élaboration des politiques et du contrôle de l'exécutif.

S'agissant de l'élaboration des politiques, les parlements ont réussi à développer des mécanismes à même de les aider dans les domaines suivants :

- participation à la phase pré-législative d'élaboration des politiques ;

- initiative des lois ;
- amendement des projets de loi ;
- discussion et adoption ou rejet des projets de loi ;
- participation au processus d'élaboration du budget ;
- renforcement du pouvoir délibératif des commissions.

Pour mener à bien leurs fonctions de contrôle de l'exécutif, les parlements ont aussi développé les outils suivants :

- le contrôle par le biais des commissions, y compris la création de commissions ad hoc et/ou de contrôle des finances publiques ;
- l'instauration de mécanismes formels d'interpellation des ministres par le biais des questions orales et écrites ;
- les motions de censure ;
- les mécanismes de contrôle externe tels que les institutions de l'ombudsman, du vérificateur général des comptes et des bureaux de liaison parlementaire au sein des ministères.

Les législateurs dans les démocraties utilisent ces outils et d'autres en vue d'instaurer un meilleur équilibre dans les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif et renforcer leur participation au processus d'élaboration des politiques et du budget. Cet effort continu exige un engagement de la part aussi bien du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif, des dirigeants de la société civile, des médias ou du grand public.

Domination de l'Assemblée Nationale Namibienne par le gouvernement

41 des 78 sièges de l'Assemblée Nationale namibienne appartiennent à des ministres ou à des secrétaires d'Etat, laissant moins de la moitié aux députés sans portefeuille et à l'opposition. Etant donné que les ministres et secrétaires d'Etat sont des membres dirigeants de l'exécutif, l'indépendance et la force de l'assemblée sont sérieusement réduites. En outre, une telle domination gouvernementale affaiblit les motivations politiques pour rester député²⁵. Toutefois, aucun des membres du Conseil national de Namibie, qui a un droit de regard sur les décisions de l'Assemblée Nationale, n'est ministre ou secrétaire d'Etat.

Commission permanente des affaires économiques de l'Assemblée Nationale namibienne

La commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale namibienne a eu un impact important sur la politique économique du pays. Selon un observateur expatrié dans ce pays, "dans presque chaque cas, le travail de la commission a abouti à un projet de loi amélioré".⁶⁹ Après des consultations avec le ministère et différents protagonistes, la commission a recommandé 80 différents

amendements au projet de loi sur la taxe de la valeur ajoutée en 2000. Plus de 60 amendements de la commission ont été incorporés dans le projet de loi.

La commission tient fréquemment des auditions publiques aussi bien dans la capitale que dans les provinces, où des représentants des ministères concernés, des syndicats et des ONG présentent des témoignages. Les journaux et la radio communiquent les avis de réunions des auditions (une procédure pratiquée par toutes les commissions en Namibie). La commission travaille également en étroite collaboration avec les ministères concernés – “une des raisons qui expliquent pourquoi un si grand nombre de ses amendements sont acceptés”.⁷⁰ La commission rédige un rapport à la fin de l’enquête sur chaque projet de loi ainsi qu’un rapport annuel. Lorsque la Chambre est en session, la commission se réunit au moins une fois par semaine. Le secrétaire de la commission fournit aux membres de la commission les moyens administratifs et de recherche nécessaires.

Le fait de remporter un siège au parlement peut-il handicaper une carrière politique ?

Dans certains régimes présidentiels dotés de législatures faibles, le fait de siéger dans le parlement peut parfois handicaper plutôt que d’aider à construire une carrière politique. Les politiciens mexicains ambitieux affichent peu d’intérêt pour la conquête d’un siège au parlement où ils pourraient végéter dans une obscurité relative. Ils préfèrent opter pour des postes au sein de l’organe exécutif au niveau fédéral ou au niveau des Etats.²⁶ Ce cercle vicieux peut se perpétuer indéfiniment : la législature demeure faible car elle ne peut attirer des politiciens talentueux pour la renforcer.

Implication des députés suédois au sein des commissions

En Suède, les députés siègent dans les commissions de façon plus active que leurs pairs d’Europe occidentale. L’appartenance à une commission permet aux députés suédois de développer leur expertise dans certaines questions, et leur apporte une expérience considérable en matière d’élaboration de politiques. Il n’est pas non plus rare que les commissions parlementaires en Suède comportent des députés de l’opposition. La présence de députés de l’opposition au sein des commissions peut servir d’indication au gouvernement qu’il existe des questions qui divisent les partis et qui nécessiteront une solution à une certaine étape du processus législatif.³²

Résolutions

Une majorité parlementaire peut adopter une résolution pour exprimer ses points de vue sur une question particulière. Contrairement à un texte de loi, une résolution n’a pas de force juridique contraignante. Les parlementaires y recourent en vue d’inciter le pouvoir exécutif ou ses administrations à prendre certaines

actions spécifiques ou instituer une commission d'étude pour examiner une question. Les parlementaires utilisent parfois les résolutions comme expression d'une reconnaissance, d'une commémoration ou d'un hommage à un individu ou à un groupe.

Les sujets des résolutions ne sont pas juridiquement tenus de se conformer à une quelconque requête ou demande. Les résolutions doivent donc être utilisées judicieusement pour éviter le risque qu'elles deviennent sans portée et sans signification. Elles peuvent néanmoins contribuer à élever la prise de conscience autour d'une question, surtout si les parlementaires réussissent à convaincre les médias et les organisations non-gouvernementales de répandre le message souhaité.

Bien connaître les règles de procédure

Dans les régimes parlementaires, les règles de procédure peuvent souvent aider les législateurs à défier la domination de l'exécutif. Plusieurs règles donnent un pouvoir considérable aux députés, surtout pendant les débats parlementaires. Les règles donnent notamment droit au chapitre aux députés, même à ceux des partis de la minorité, dans les procédures. Selon un expert parlementaire, les règles sont "une protection beaucoup plus importante qu'on ne le pense généralement. Les procédures représentent une contrainte pour le gouvernement".⁴⁸ Cependant, le pouvoir inhérent à ces règles peut être perdu si les parlementaires ne les maîtrisent pas bien et n'arrivent pas à les utiliser à leur avantage.

Influence de la législature au Népal

Lorsque le gouvernement népalais présente son budget, seuls des changements mineurs sont admis après les débats parlementaires pour faire plaisir aux députés sans portefeuille et à l'opposition. En plus de la structure et de la tradition parlementaires qui consacrent la domination de l'exécutif sur le budget, les députés sont handicapés par leur manque d'expérience dans les questions économiques. Sur les 205 députés, seuls 7 à 10 ont eu une formation formelle en économie, et le parlement n'offre aucune orientation en matière de politique économique. Ainsi, les députés soulèvent souvent des questions qui ne sont pas économiquement viables, ce qui fait que leurs idées sont soit ignorées soit mises en minorité par le gouvernement.

Influence de la législature aux Etats-Unis

Les membres du Congrès des Etats-Unis exercent une influence considérable sur le budget. Les commissions du budget de la Chambre comme celles du Sénat élaborent leurs propres résolutions sur le budget avec l'assistance du CBO (Bureau non-partisan chargé du budget au sein du Congrès). Le CBO fournit au Congrès l'expertise nécessaire pour évaluer et souvent contrecarrer le budget du Président. Son personnel composé d'économistes et d'experts en politiques publiques fournit au Congrès des estimations de coût pour les différentes options

politiques ainsi que des projections de recettes publiques sur plusieurs années. Le CBO est cependant une ressource onéreuse. Son budget pour l'exercice financier 2000 s'est élevé à 26,1 millions de dollars US (dont 87% ont été dépensés pour les frais de personnel).

Lois 'Sunset' ou dispositions-couperets

Une fois qu'ils ont été instaurés, les programmes du gouvernement ont tendance à devenir des acquis permanents de la bureaucratie, parfois même longtemps après que la raison de leur établissement ait cessé d'exister. Les parlementaires peuvent contrecarrer cette tendance en prévoyant une disposition législative stipulant une date à laquelle le programme arrive à sa fin. Les programmes soumis à ces lois 'Sunset' ou dispositions-couperets doivent être réévalués par la législature avant d'être reconduits s'il y a lieu.

Groupes parlementaires et commissions

Bien que plusieurs régimes parlementaires aient institué des systèmes de commissions en vue de développer et évaluer les projets de loi, les partis continuent de jouer un rôle majeur dans ce processus. Les groupes parlementaires des partis constituent un forum au sein duquel les parlementaires d'un même parti peuvent discuter des questions et des stratégies avec leurs collègues et trouver un soutien politique et technique. Les groupes parlementaires des partis disposent généralement de personnel pour aider les députés à rédiger les projets de loi et les amendements, à préparer les questions parlementaires et à mener les auditions publiques. Plutôt que de concurrencer les commissions, le travail au sein des groupes parlementaires tend très souvent à renforcer les systèmes de commissions.

Le contrôle dans les démocraties émergentes

Le contrôle est particulièrement important dans les pays qui connaissent une transition démocratique et où le pouvoir autoritaire a été la norme. Comme l'explique un rapport du NDI sur le Conseil National d'Afrique du Sud :

Le contrôle n'est pas uniquement une affaire de contrôle du gouvernement. S'il est mené de façon appropriée par les députés de tous les partis, il contribuera aussi à la transformation de l'Afrique du Sud en veillant à ce que :

1. les députés puissent légiférer à l'avenir d'une façon qui tienne compte des succès et des échecs des expériences passées en matière de législation ;
2. les textes de loi soient appliqués comme projeté et qu'ils soient efficaces ;
3. la politique gouvernementale reste ouverte aux besoins et aux préoccupations de la population ;

4. les lois qui posent problème soient identifiées et changées.⁷⁷

Les citoyens des pays qui connaissent un processus de démocratisation ont souvent des attentes très fortes à l'égard de leur nouveau gouvernement. De ce fait, le contrôle législatif exercé par le parlement est essentiellement critique.

Réforme parlementaire en Irlande

L'Irlande présente un excellent cas de réforme parlementaire. En 1969, le parlement irlandais était considéré comme "l'un des parlements les plus mal organisés, équipés et informés dans le monde démocratique".⁸⁷ Les députés s'entassaient à trois ou quatre dans un même bureau, et il n'y avait qu'un secrétaire parlementaire pour neuf députés.

Après une décennie d'efforts réformistes, le parlement irlandais créa un système de commissions d'enquête en 1983. Selon un expert, "jamais auparavant [les députés irlandais] n'avaient reçu un travail de recherche aussi fouillé pour embarrasser l'exécutif ou pour former leur propre opinion sur des questions complexes. Grâce à des investigations et des interrogatoires, les nouvelles commissions ont donné lieu à d'innombrables occasions pour de futures initiatives législatives".⁸⁸

Les visites de terrain

Selon un ancien membre dirigeant du Congrès américain, "rien ne peut remplacer les visites de terrain si les députés et leur personnel veulent voir l'état d'avancement d'un programme".⁹³

Les visites de terrain offrent de nombreux avantages. Ils permettent aux parlementaires (ou à leur personnel) de contrôler les programmes et détecter les problèmes lors de leur mise en œuvre.

Les visites donnent aux responsables gouvernementaux l'occasion d'expliquer leurs programmes en détail, et peut-être apaiser les craintes des parlementaires.

Les visites améliorent aussi la communication entre les responsables du parlement et du gouvernement, ce qui contribue à promouvoir des relations de coopération entre eux.

Les commissions de contrôle

Les critiques pensent que le système de commissions américain conduit à un examen fragmentaire et non coordonné des politiques de l'exécutif. En réponse à une telle appréciation, la Chambre a institué la Commission de la Réforme du Gouvernement, une commission uniquement consacrée au seul contrôle. Les

règlements de la Chambre donnent pouvoir à cette commission de “contrôler et examiner de façon continue le fonctionnement des activités gouvernementales à tous les niveaux dans le but d’en déterminer l’économie et l’efficacité”.⁹⁵ Bien que la commission puisse être un mécanisme de contrôle puissant (surtout durant les période de cohabitation), son “mandat extraordinairement large” limite son champ d’action à un nombre relativement minime de questions lors de chaque période de deux années du Congrès.

La Suède possède également une commission consacrée exclusivement au contrôle, appelée “les vérificateurs parlementaires”. Contrairement au bureau national de vérification qui fait partie de l’exécutif, les vérificateurs parlementaires sont un organe constitué de 12 députés et 25 fonctionnaires. Ils ont pouvoir de vérifier “la chaîne entière depuis l’élaboration des politiques au parlement jusqu’à leur mise en œuvre par les administrations publiques. La vérification porte sur l’ensemble du système et sur les grandes questions politiques...et ne se limite pas aux petits détails liés au fonctionnement.”⁹⁶

Un rapport du NDI sur le Conseil National des Provinces d’Afrique du Sud recommande qu’une commission similaire soit instituée dans cette chambre. Le rapport estime qu’une “commission spécialisée serait mieux appropriée pour recueillir et évaluer les informations et les rapports nécessaires concernant les résultats de la mise en œuvre en raison de l’importante charge de travail associée à de telles tâches et de l’expertise requise”. Selon les auteurs du rapport, l’expertise requise pour exercer le contrôle diffère de celle dont on a besoin dans les commissions chargées de portefeuilles spécifiques.⁹⁷ Le rapport affirme par ailleurs que, pour utiliser les maigres ressources en personnel de la manière la plus efficace, il serait judicieux d’instituer une commission unique pour examiner la mise en œuvre, car on pourrait ainsi concentrer le personnel chargé de cette vérification dans une seule commission, plutôt que de le répartir sur l’ensemble du système des commissions.

Les questions parlementaires.

Un conseiller du parlement au Ghana a rappelé qu’en 1998, il y avait 258 questions adressées aux ministres ghanéens en attente qui remontaient à 16 mois. La situation s’est quelque peu améliorée vers la fin de 1998 et au début de 1999, lorsque les médias ont fait état d’accusations contre les ministres qui savaient ainsi ouvertement l’autorité du parlement. Le gouvernement fut soumis à la pression pour honorer les requêtes des députés et les ministres ont commencé à réapparaître en 1999. Bien que le nombre des questions restées en souffrance soit descendu à 60, plusieurs députés restaient frustrés :

*Il y a encore des députés sans portefeuille qui se plaignent que les ministres ne respectent toujours pas les délais de réponses aux questions [trois semaines], évitent de répondre aux questions et donnent de fausses promesses et assurances.*¹⁰⁴

La Commission des Assurances du Gouvernement est chargée du suivi des promesses données par les ministres durant la séance des questions orales.¹⁰⁵ Bien que la commission se soit rarement réunie, elle a commencé à montrer des signes de son désir d'affirmer son rôle. Au cours des deux premières sessions de l'année 2000, la commission s'est réunie au moins dix fois, a convoqué deux ministres pour répondre à des questions (dont le ministre des finances), exigé et obtenu des informations de différents ministères et est en cours de préparation d'un rapport qui sera présenté pour être discuté devant le parlement lors de la dernière réunion de l'année 2000.¹⁰⁶

Les interpellations

Les interpellations sont similaires aux questions parlementaires orales posées au cours de la séance des questions orales. Cependant, et alors que les questions tendent à être une brève interaction ayant pour objectif de mettre en relief les divergences entre le gouvernement et l'opposition, les interpellations visent à provoquer un débat exhaustif sur une question ou un cas particulier de négligence gouvernementale.

Les interpellations se terminent parfois par une résolution formelle du parlement. Dans ce cas d'espèce, le parlementaire qui a été à l'origine de l'interpellation préparera une motion qui fait état de la négligence dont le ministre en question s'est porté coupable et qui demande sa démission. Cependant, et en général, les majorités gouvernementales rendent l'adoption de ce type de motion improbable.

En Allemagne, les deux formes d'interpellation écrite et orale existent. La seconde forme appelée "interpellations majeures" porte sur les questions d'importance politique générale et vise à provoquer un débat public. Par contre, les "interpellations mineures" visent à obtenir des informations détaillées sur une question politique spécifique. Dans les deux cas, l'interpellation doit être signée par un groupe parlementaire d'au moins 34 députés.¹⁰⁹ En Indonésie, il faut au moins 10 députés de deux groupes parlementaires pour déposer une interpellation.¹¹⁰ En Belgique, une interpellation peut être déposée par un seul député.¹¹¹

Séance des questions orales à la Chambre des Communes canadienne¹²¹

En se mettant debout lors d'une séance de questions orales pour poser sa question, un député doit être bref, demander des informations et traiter d'une affaire d'importance ayant un caractère urgent qui relève de la responsabilité administrative du gouvernement ou du ministère sollicité. Une question ne doit pas être une déclaration, une interprétation, un argument ou l'expression d'une opinion. Elle ne doit pas être hypothétique, rechercher une opinion juridique ou autre, suggérer la réponse, porter sur une affaire relevant d'un ancien portefeuille du ministre ou de toute autre responsabilité présumée à part le portefeuille dont il

ou elle a actuellement la charge. Elle ne doit pas avoir déjà reçu une réponse, ni porter sur un sujet sub judice (en instance), ou anticiper sur l'ordre du jour.

En réponse à une question, les ministres peuvent répondre, différer la réponse, considérer la question comme un avis, expliquer brièvement pourquoi ils ne peuvent donner une réponse à ce moment-là, ou ne rien dire. Les questions supplémentaires ne doivent pas comporter de préambule ou de déclaration, doivent être précises et être présentées directement et immédiatement au ministre.

Les députés qui considèrent que les réponses qu'ils ont reçues ne sont pas satisfaisantes peuvent soulever les questions de nouveau au cours du débat de clôture, à condition qu'ils déposent un avis écrit à la Table pas plus tard qu'une heure après la séance des questions orales le jour où la question a été posée. Si la question n'a pas été soulevée le quarante-cinquième jour d'une session ou auparavant, après la transmission de l'avis, elle sera considérée comme étant retirée.

Les relations avec les médias

De bonnes relations avec les médias peuvent améliorer les capacités du parlement de façon significative. Cependant, développer et entretenir ces relations exige des efforts considérables. Ceci est particulièrement vrai vu les avantages naturels dont disposent les dirigeants de l'exécutif. Outre qu'ils exercent davantage de pouvoir politique, ils sont moins nombreux et plus aisément reconnaissables que les parlementaires. Par conséquent, les dirigeants de l'exécutif sont davantage l'objet de l'attention du public que les parlementaires.¹²³

Devant ce handicap, les parlementaires doivent déployer tous les efforts pour attirer l'attention sur eux et sur leurs questions. Etablir de bonnes relations avec les médias ne nécessite pas des ressources exorbitantes. Bien au contraire, avoir de bonnes relations avec les médias signifie que les députés facilitent le travail aux journalistes et les intéressent à leurs activités. A titre d'exemple, les journalistes devraient avoir accès aux séances plénières et aux auditions des commissions. La législature devrait aussi leur fournir promptement les documents dont ils ont besoin et autant que possible mettre à leur disposition des espaces et du matériel de bureau.

A titre d'exemple, la Chambre des Représentants américaine met trois salles ou "galeries" à la disposition des médias pour les aider dans leur travail. Ces galeries servent de liaison entre les bureaux personnels des députés et les médias et sont gérées par un bureau de correspondants.¹²⁴

Les relations avec les organisations non-gouvernementales

A l'instar des médias, les organisations non-gouvernementales peuvent être utiles pour les parlementaires dans la communication de leur message. Non seulement les ONG possèdent souvent une large base de membres, mais entretiennent souvent également de vastes réseaux avec d'autres groupes. En outre, vu qu'elles connaissent beaucoup de choses sur leurs questions, les ONG peuvent apporter des informations précieuses aux députés en vue de les aider dans leur mission de contrôle. Les ONG peuvent aussi apporter un complément de recherche aux législatures dont le manque de ressources empêche le recrutement de personnel parlementaire. A ce propos, un expert du NDI recommande au Conseil National des Provinces d'Afrique du Sud de se tourner vers les ONG (ainsi que les universités et le secteur privé) en vue de leur "emprunter" temporairement des membres du personnel pour permettre au parlement de mener les recherches législatives et accomplir d'autres tâches.¹²⁸

Le bureau de vérification des finances publiques des Etats-Unis (GAO)

Le GAO joue un rôle majeur dans l'évaluation et la vérification des programmes de l'exécutif. Plusieurs de ses travaux de contrôle sont effectués à la demande des membres des commissions concernées du Congrès.¹³⁵ Le GAO est présidé par le Vérificateur Général qui est désigné pour un mandat de 15 ans par le Président des Etats-Unis sur avis et avec l'accord du Sénat.

Le Congrès donne pouvoir au GAO d'enquêter sur les cas de négligence bureaucratique. En mai 2000, à titre d'exemple, une sous-commission judiciaire de la Chambre préoccupée par la sécurité dans les bâtiments des administrations fédérales a ordonné une enquête par le GAO en vue d'identifier les défaillances éventuelles en matière de sécurité. Les enquêteurs du GAO déguisés en agents de la force publique ont découvert qu'ils pouvaient facilement pénétrer dans des bâtiments supposés être surveillés tels que les aéroports, le Pentagone, le FBI et le Département d'Etat. Les résultats de l'enquête ont été transmis aux agences concernées dans une réunion à huis clos dans le but d'améliorer les mesures de sécurité. Certains passages du rapport ont été communiqués aux médias également. Finalement, l'enquête a été d'une double utilité. D'abord, elle s'est avérée être une forme précieuse de contrôle politique qui a conduit à un important renforcement des mesures de sécurité. Ensuite, elle a répondu à un objectif politique en permettant aux membres du Congrès de critiquer publiquement les pratiques de l'administration en matière de sécurité et démontré que les actions du Congrès étaient dans l'intérêt du public.¹³⁶

Annexe I

Rôle de la législature dans les processus de législation et de contrôle

Les tableaux suivants résument les différentes composantes dans les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif et déterminent les différences entre les législatures qui sont traitées comme des partenaires actifs dans ces rapports d'une part, et celles dont l'influence est plutôt limitée d'autre part. Comme dans le texte, les tableaux présentent séparément les informations relatives à la contribution de la législature au processus législatif et celles relatives à la participation de la législature aux efforts de contrôle du gouvernement. Ces tableaux décrivent de façon générale les questions discutées plus haut de façon approfondie. Pour prendre connaissance des exemples relatifs aux différents pays, ainsi que d'autres détails, explications et exceptions, veuillez vous référer aux passages du texte qui s'y rapportent.

Systèmes de gouvernement parlementaire, présidentiel et hybride			
Caractéristiques	Parlementaire	Hybride	Présidentiel
<i>L'exécutif choisi par :</i>	La législature	Les électeurs	Les électeurs
<i>L'exécutif dépend de la confiance du parlement ?</i>	Oui	Le Président : Non Premier ministre et gouvernement : Oui	Non
<i>Rôle du gouvernement</i>	Collégial/collectivement responsable	Collégial/collectivement responsable	Consultatif
<i>Gouvernement désigné par :</i>	La législature	L'exécutif	L'exécutif
<i>Gouvernement renvoyé par :</i>	La législature	La législature	L'exécutif
<i>Cohabitation/gouvernement</i>	Non	Oui	Oui

<i>partagé possible ?</i>			
---------------------------	--	--	--

Participation de la législature au processus de législation			
	Participation étendue	Participation limitée	Peu ou pas de participation
Avant le dépôt d'un projet de loi	Large consultation du parlement par l'exécutif avant de déposer les principaux projets de loi et lois de finances (Députés travaillant sur le livre vert dans les commissions, commentaires des députés incorporés dans les projets de loi)	Consultation limitée et recommandations rarement incorporées dans les projets de loi	Les projets de loi sont déposés sans consultation ou contribution du parlement
Dépôt de projet de loi	Les simples députés, y compris les députés sans portefeuille et l'opposition, peuvent déposer des propositions de loi sans restriction	Certaines limites sur les propositions de loi des députés (par exemple, ces propositions de loi ne devraient pas avoir de conséquences financières)	Tous les projets de loi sont à l'initiative du gouvernement
Examen en commission	Système de commissions fort : <ul style="list-style-type: none"> • Programme actif d'auditions • Les ministres témoignent • Pouvoir d'amendement/ pouvoir de citation • Expertise des députés/personnel 	Les commissions peuvent avoir une certaine responsabilité législative, mais ne sont pas toujours disposées à l'exercer ou ne veulent pas le faire de façon agressive	Système de commission inactif sans aucune indépendance, expertise et ressources limitées
Ressources en personnel	Les parlementaires sont suffisamment formés, disposent de personnel et de ressources pour analyser de façon indépendante les projets de loi et présenter des alternatives	La législature est plus ou moins habilitée à élaborer et promouvoir son ordre du jour, mais peut être handicapée par le manque de ressources et/ou de volonté politique	La législature n'est pas formée, manque de personnel et d'équipement, ce qui donne à l'exécutif un avantage certain dans l'élaboration des politiques importantes
Budget	Les députés prennent une part active dans la discussion et l'amendement	Le parlement a la possibilité d'amender le budget dans	Les amendements au budget ne sont pas permis ; la

	du budget ; les changements effectués sur le budget n'affaiblissent pas le gouvernement	une certaine mesure	mise en minorité du gouvernement nécessite un vote de censure
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------	------------------------------------------------------------------------

Niveau de contrôle de l'exécutif par la législature			
	Large contrôle	Contrôle limité	Peu ou pas de contrôle
Contrôle par les commissions	Large contrôle par les commissions : • Les commissions disposent du personnel et de l'expertise nécessaires. Les ministres assistent aux auditions de contrôle et répondent promptement aux demandes d'information écrites. Les commissions peuvent mener des enquêtes et/ou des visites de terrain	Les commissions réagissent uniquement aux questions qui leur sont transmises, mais n'ont pas une approche globale ou pro-active du contrôle ; les commissions n'ont pas toujours l'expertise critique ou les ressources nécessaires	Absence de contrôle par les commissions ; les auditions des commissions voient rarement la présence de ministres ou autres hauts responsables ; les demandes d'information écrites sont ignorées
Commission de contrôle des finances publiques	Une commission séparée disposant du personnel et des fonds nécessaires mène une mission de contrôle coordonnée des dépenses publiques ; elle coordonne ses efforts avec le Vérificateur Général	Une commission de contrôle des finances publiques existe, mais ne dispose pas toujours de personnel ou de moyens financiers	Pas de commission de contrôle des finances publiques ; le contrôle législatif de la politique financière souffre de l'insuffisance ou de l'absence de ressources
Questions parlementaires	Usage fréquent des questions parlementaires ; les ministres sont tenus d'y répondre de façon appropriée et prompte ; le Premier ministre et les autres ministres assistent aux séances de questions orales	La législature utilise les questions parlementaires, les ministres éludent souvent les questions et/ou donnent des réponses insuffisantes ; l'opposition peut avoir une bonne occasion de soulever des questions	Usage limité ou absence des questions parlementaires ; les ministres ignorent les questions écrites et n'assistent pas aux séances de questions orales
Contrôle externe indépendant	Existence de contrôle externe indépendant et disposant du personnel nécessaire : Vérificateur Général, Ombudsman	Certaines institutions existent, mais manquent parfois de moyens, de personnel et sont sous-utilisées par la législature	Pas d'organisme indépendant de contrôle externe ; le parlement doit identifier les problèmes et assurer lui-même le contrôle

Annexe II

Les ministres devraient-ils siéger dans les commissions parlementaires ?

La question de savoir si les ministres devraient siéger dans les commissions a tout particulièrement l'objet de controverse et a un effet majeur sur les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif. Dans certains cas, les gouvernements ont tenté de contrôler l'activité des commissions en plaçant les ministres dans les commissions, parfois même à titre de présidents. Cependant, cette pratique limite de façon sérieuse l'indépendance des commissions à l'égard du gouvernement. Par conséquent, la grande majorité des parlements ne permettent pas aux ministres (ou à tout autre responsable de l'exécutif) de siéger dans les commissions permanentes.¹³⁹

Le tableau ci-dessous compare les règles qui régissent la présence des ministres dans les commissions dans 26 démocraties établies et émergentes. Seuls cinq parmi les pays choisis – la Russie, la Thaïlande, le Bangladesh, le Ghana et le Malawi – permettent aux ministres de siéger dans les commissions. Toutefois, les cas russe et thaïlandais se limitent à la chambre haute. Dans le cas thaïlandais, une résolution du Sénat est requise, et en Russie, les ministres ne peuvent siéger dans les commissions du Conseil de la Fédération que s'ils sont déjà membres de cette chambre.

Au Bangladesh et au Ghana, les ministres siègent dans les commissions liées à leurs portefeuilles, mais normalement pas en tant que présidents. Cette pratique peut avoir un effet aussi bien positif que négatif sur les relations entre le pouvoir législatif et exécutif au Bangladesh. D'après les responsables du NDI dans ce pays, les députés ne se sentent pas intimidés par la présence des ministres. En effet, les députés apprécient le fait qu'il soit permis aux ministres de participer aux activités des commissions. Par contre, cet arrangement ne plaît pas toujours aux présidents des commissions qui sont désignés par le gouvernement. Craignant des conséquences politiques, il arrive très rarement que les présidents des commissions affrontent les ministres de façon agressive et s'inquiètent à l'idée que les demandes des commissions ne soient exagérément contraignantes pour les ministres.

Au Malawi, les ministres siègent dans les commissions, mais pas dans les commissions liées à leurs portefeuilles (avec une seule exception). La présence des ministres dans les commissions a été jugée inconstitutionnelle, mais la

pratique est néanmoins maintenue. Selon des sources du NDI dans ce pays, cette coutume est problématique pour les députés des partis de la majorité comme ceux de l'opposition. Dans le cas des députés du parti dirigeant, leur faculté de s'exprimer librement est souvent contenue en raison d'intérêts partisans. Quant aux députés de l'opposition au sein de la commission, ils ne font pas confiance aux ministres, ce qui limite le niveau des débats et de la coopération qui existent normalement entre les députés lorsque les ministres ne sont pas présents.

Le cas du Canada mérite lui aussi une attention particulière. Là, les ministres ne siègent pas dans les commissions, mais leurs secrétaires parlementaires y ont droit. Bien qu'ils ne soient pas formellement des membres du gouvernement, les secrétaires parlementaires agissent comme les yeux et les oreilles des ministres et aident à orienter les discussions au sein des commissions sur la base des souhaits de la politique gouvernementale. Bien que les secrétaires parlementaires possèdent les mêmes droits de vote que les autres députés membres des commissions, leur relation étroite avec leurs ministres respectifs leur donne un pouvoir politique considérable. Les secrétaires parlementaires influent sur les commissions de deux manières. D'une part, leur présence renforce la communication entre les ministres et les commissions, et peut par conséquent aider au développement législatif. D'autre part, leur présence peut également réduire l'indépendance des commissions à l'égard de l'exécutif, et peut par conséquent affecter la capacité des commissions à exercer leur fonction de contrôle.

PAYS	Les ministres peuvent-ils siéger dans les commissions ?
Argentine	Non
Bengladesh	Oui, mais pas en tant que présidents
Belgique	Non
Bosnie-Herzégovine	Non
Bulgarie	Non
Canada	Les ministres, non, les secrétaires parlementaires, oui
Costa Rica	Non
Salvador	Non
France	Non
Allemagne	Non
Ghana	Oui
Hongrie	Non
Inde	Non
Irlande	Non
Japon	Non
Jordanie	Non
Malawi	Oui
Maroc	Non
Namibie	Non
Portugal	Non
Roumanie	Non
Russie	Douma : Non Conseil de la Fédération : Oui, si le ministre est un député du Conseil
Sénégal	Non
Thaïlande	Sénat : Oui, par une résolution du Sénat – Chambre : Non

Turquie	Non
Royaume Uni	Non
Etats-Unis	Non

Notes de fin de texte

¹ Note de terminologie : cette étude emploie souvent le terme de "législature" (plutôt que d'assemblée, parlement ou congrès) tout en admettant que dans beaucoup de pays, l'essentiel de l'élaboration des lois se fait au sein de l'exécutif. Selon le Troisième Nouveau Dictionnaire International Webster, une législature est "un corps organisé ayant l'autorité de légiférer pour un organe politique." C'est pour cette raison que nous avons utilisé le terme "législature". En outre, les termes "gouvernement" et "organe exécutif" peuvent prêter à confusion selon qu'on se place du point de vue d'un régime parlementaire ou présidentiel. Dans la plupart des cas, cette étude emploie les deux termes de manière interchangeable, en utilisant plus souvent le terme "gouvernement" lorsqu'il s'agit de régimes parlementaires. Pour une discussion sur l'usage du terme "législature", voir Winifried Steffani, "Les partis (groupes parlementaires) et les commissions dans le Bundestag", dans *le Congrès des Etats-Unis et le Bundestag allemand : Comparaisons des procédures démocratiques* (Boulder, CO : Westview Press, 1990), p. 273-374 ; Matthew Soberg Shugart et John M. Carey, *Présidents et assemblées : Modèle constitutionnel et dynamique électorale* (Cambridge : Cambridge University Press, 1992), p. 3, nt. 2

² Le spécialiste en questions parlementaires, Philip Norton observe que le "parlement est le lien essentiel entre le citoyen et le gouvernement. "Renforcer le parlement" (Londres : Comité pour le renforcement du parlement, 2000), p. 4. Tout en admettant les fonctions de législation et de contrôle des législatures, le Secrétaire Général de l'Union Interparlementaire, Anders B. Johnson observe que "l'essence même du parlement est la représentation." "Discours d'ouverture, Deuxième Conférence Internationale sur le renforcement législatif, Wintergreen Resort, Virginie, 5 juin 2000, p. 1.

³ Larry Diamond, *Développer la démocratie : Vers la consolidation* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1999), p. 98.

⁴ On peut trouver des informations supplémentaires sur les différences entre les structures gouvernementales dans un document du Programme des Nations Unies pour le Développement intitulé "Systèmes de gouvernement et relations Législatif-Exécutif". Disponible à : <http://magnet.undp.org/Docs/parliaments/governing%20system.htm>.

⁵ *Ibid.* Pour obtenir des informations supplémentaires sur la nature collective des décisions ministérielles, voir Michael Laver et Kenneth A. Shepsle, Ed. *Ministres et gouvernement parlementaire* (Cambridge : Cambridge University Press, 1994), P ; 298-300.

⁶ Pour une simple description de la "responsabilité collective" dans la prise de décision au sein du gouvernement, voir la page Web du parlement de Nouvelle Zélande à : <http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/guide/1.html#1>. Voir également, John P. Mackintosh, *Le Gouvernement britannique* (Londres : Stevens and Sons, 1997), p. 531-536.

⁷ En Irlande, la constitution prévoit que "le caractère confidentiel des discussions et des réunions du gouvernement devra être respecté en toutes circonstances sauf lorsque la Haute Cour de Justice décide d'en rendre le contenu public." [Art. 28§4.3]. Disponible à : <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/constitution/english/contents.htm>.

⁸ Dans les régimes présidentiels de Corée du Sud, du Nigeria, des Philippines et des Etats-Unis, la législature joue un rôle dans la désignation des responsables de l'exécutif. Les prérogatives de la

législature varient du pouvoir de rejet pur et simple à un rôle consultatif (par exemple, "l'avis et le consentement du Sénat américain à propos des nominations présidentielles). Les législatures de certains régimes présidentiels (principalement en Amérique latine) possèdent le pouvoir de censurer les ministres, procédure qui peut parfois conduire à leur renvoi par le président. Pour d'autres informations, voir Shugart and Carey, *Présidents et assemblées*, p. 106-130 ; et David Close, Ed., *Les législatures dans les nouvelles démocraties d'Amérique latine* (Londres : Lynne Rienner Publishers, 1995).

⁹ Arend Lijphart, Ed., *Régime parlementaire et régime présidentiel*, (New York: Oxford University Press, 1992) p. 3.

¹⁰ Le cohabitation dans le cas français a abouti à la répartition des domaines de politiques ; le président assumait traditionnellement la responsabilité des affaires étrangères et le Premier ministre celle de la gestion des affaires nationales. Toutefois, cette répartition n'est plus en vigueur aujourd'hui, car le Premier ministre Lionel Jospin (du Parti socialiste) et le président Jacques Chirac (du Parti néo-gaulliste) ont abouti à un accord bipartite sur la politique étrangère française. "Notes documentaires : La France, juin 1999", Département d'Etat des Etats-Unis, Bureau des affaires européennes. Disponible à : http://www.state.gov/www/background_notes/France_9906_bgn.html.

¹¹ PNUD, "Systèmes de gouvernement et relations Législatif-Exécutif", p. 2.

¹² Michael L. Mezey, "Relations Législatif-Exécutif", in George Kurian, Ed., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* (Washington, DC : Congressional Quarterly Book, 1998, publication trimestrielle du Congrès), p. 781. Voir également Arend Lijphart, "Observations théoriques", in Juan L. Linz et Arturo Valenzuela, Ed., *L'échec de la démocratie présidentielle* (Baltimore, MD. : Johns Hopkins University Press, 1994).

¹³ Paradoxalement, l'amendement des projets de loi gouvernementaux peut s'avérer inefficace pour l'opposition. Un amendement suscité par l'opposition peut améliorer un projet de loi, mais c'est le gouvernement qui en récoltera les bénéfices de son adoption. Par conséquent, l'opposition pourrait choisir de laisser un projet de loi "problématique" tel quel et l'utiliser comme un exemple de l'incompétence du gouvernement une fois que le projet sera devenu loi.

¹⁴ NDI, "Rapport de l'atelier sur les groupes parlementaires : le rôle du groupe parlementaire", 27 février au 1^{er} mars 1998 à Rabat, Maroc, p.3.

¹⁵ Dr. Jerzy Wiatr, ancien ministre polonais de l'éducation nationale confirme : Plus de 60% des projets de loi parrainés par le gouvernement ont été appuyés par au moins une partie de l'opposition. Il s'agit d'un phénomène intéressant car il montre que l'opposition en Pologne n'adopte pas une position systématiquement négative en disant non à tout ce qui vient du gouvernement. Si l'opposition avait adopté une telle démarche négative, cela se serait retourné contre elle. Les électeurs ne sont pas si dupes et auraient réalisé que l'opposition arrêterait ses décisions non pas sur la base de l'intérêt et de la force des projets de loi. "Le rôle de l'opposition intra et extra-parlementaire", Programme du NDI sur le rôle de l'opposition au parlement, 29 août 1998, Sanaa, Yémen.

¹⁶ Les ministres fantômes sont également appelés au Canada "porte-parole de l'opposition" chargés d'un domaine en particulier.

¹⁷ NDI, "Rapport de l'atelier sur les groupes parlementaires: le rôle du groupe parlementaire", p. 4.

¹⁸ Mezey, "Relations Législatif-Exécutif", p. 784.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Le nombre minimum de sièges nécessaires pour constituer un groupe parlementaire légal varie d'un pays à l'autre. Au Maroc, un parti doit avoir au moins 12 sièges sur les 325 que compte la Chambre ; au Canada, 12 sièges sur 301 ; en Irlande, 7 sur 166.

²¹ Si la description illustre comment les groupes parlementaires devraient travailler en principe, la réalité est souvent tout à fait autre. En Roumanie, par exemple, où la culture démocratique a commencé à émerger dans les années 90, l'ancienne génération des députés a tendance à ignorer les jeunes députés tout en exigeant d'eux du respect. Les deux groupes communiquent rarement. En conséquence, les jeunes députés se sentent déçus, démotivés et accordent peu d'intérêt au travail parlementaire. Source : Termes de référence de l'atelier du NDI sur "Le rôle du groupe parlementaire dans la législature", 21 avril 1999.

²² Cette pratique est également la norme en France.

²³ On a dit que cette pratique mène à une plus grande séparation des pouvoirs. Elle sert aussi comme lien potentiel entre les deux organes, un lien qui pourrait être employé pour améliorer les rapports entre les deux pouvoirs. Par contre, d'autres régimes parlementaires tels que ceux du Royaume Uni, de l'Irlande et du Japon exigent que les membres du gouvernement soient des députés (ou doivent devenir des députés dans un certain délai). L'Union Interparlementaire, *Parlements du monde*, vol. II (New York : Facts on File Publications, 1986), p. 1121

²⁴ Un courrier électronique de la part de Stephens Terravecchia, Directeur-Résident du NDI au Ghana, 1^{er} septembre 2000.

²⁵ Il est entendu que les postes ministériels apportent beaucoup plus de prestige quelle que soit la force institutionnelle de la législature. En vérité, la question de la domination du gouvernement sur le parlement ne se limite pas aux démocraties émergentes. Ainsi, et dans le but de former un "gouvernement plus restreint et plus responsable", le comité britannique pour le renforcement du parlement recommande de réduire la taille du gouvernement de 50 à 20. Norton, "Renforcer le parlement", p. 48.

²⁶ Les autres obstacles politiques qui empêchent de siéger dans le Congrès mexicain sont les limites strictes imposées au mandat et la domination traditionnelle d'un seul parti. Roderic Camp, "La législature du Mexique : le chaînon démocratique manquant ?" in Close, Ed., *Les législatures et les nouvelles démocraties en Amérique latine*, p. 21. Cependant, étant donné le raz-de-marée aux élections de juillet 2000, le Congrès mexicain pourrait considérablement améliorer sa position dans les années à venir. Voir "Le Congrès mexicain sur la bonne voie pour se défaire de sa nature de chambre d'enregistrement", *Washington Post*, 1^{er} août 2000, p. A1.

²⁷ Bien que la fonction législative et la fonction de contrôle soient examinées séparément dans cette étude, elles sont en fait très souvent liées entre elles. A titre d'exemple, le développement de la législation doit être basé sur une évaluation de la conception et la mise en œuvre des lois existantes. Un expert du Congrès des Etats-Unis observe ce qui suit : "en pratique les activités de législation et de contrôle sont inséparables, et le contrôle est souvent mieux exercé durant les auditions des commissions." Stanley Bach, "Motivations et opportunités pour le contrôle : implications comparées de l'Association Internationale des Sciences Politiques, Québec, Canada, août 2000, p. 11.

²⁸ David M. Olsen, *Institutions législatives démocratiques : une vision comparative*, (Armonk, NY : M.E. Sharpe, 1994) p. 87.

²⁹ Le livre vert sur les télécommunications en Afrique du Sud de 1995 fournit une discussion concise sur les buts des livres verts et tient lieu également d'exemple général. Disponible à : http://www.polity.org.za/govdocs/green_papers/telecomms.html.

³⁰ Cellule d'étude du gouvernement en Ecosse, "L'équilibre des pouvoirs dans les parlements monocaméraux : Une étude comparative : Phase 2" (Edimbourg : Université d'Edimbourg/the Scottish office, 1998), § 2.5.

³¹ Mezey, "Relations Législatif-Exécutif", 784.

³² David Arter, "Le Riksdag suédois : une assemblée forte", in Philip Norton, Ed., *Parlements d'Europe Occidentale*, (Londres : Frank Cass & Co., 1990) p. 125-130.

³³ Olson, *Institutions législatives démocratiques*, p. 84. Au Royaume Uni, le parlement a adopté 95% des projets de loi proposés par le gouvernement de 1987 à 1992. Par contre, seuls 11% des propositions de loi soumises par de simples députés ont été adoptés au cours de la même période. Norton, *Le parlement vaut-il la peine ?*, p. 54-55. Le Bangladesh offre un exemple particulièrement éloquent : sur les 174 projets de loi promulgués de 1991 à 1997, tous ont été proposés par le gouvernement sauf un. Ahmed, "Relations Législatif-Exécutif au Bangladesh", p. 76. Les Etats-Unis font toutefois exception à la règle des "90 pour cent".

³⁴ *Parlements du monde*, p. 859.

³⁵ John Frears, "Le Parlement français : Cheval de labour fidèle ou pauvre garde-chiourme", in Norton, Ed., *Parlements d'Europe Occidentale*, p. 34.

³⁶ Aux Etats-Unis, où la constitution réserve le droit de soumettre des projets de loi uniquement aux membres du Congrès, il arrive que le Congrès examine des projets de loi provenant de l'administration présentés "sur demande". Charles W. Johnson, "Sources de législation", in *Comment nos lois sont faites* (Washington, DC : Chambre des Représentants des Etats-Unis, 1999), disponible à : <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/sourcesofleg.html>.

³⁷ *Parlements du monde*, p. 862.

³⁸ *Ibid.* p. 864.

³⁹ Wiatr, "Le rôle de l'opposition intra et extra-parlementaire", p. 4.

⁴⁰ "Opportunités pour les simples députés : Bulletin No 6 de la Chambre des Représentants". (Bureau de Recherche de la Chambre), Département de la Chambre des Représentants, Commonwealth d'Australie, 1998). Disponible à : <http://www.aph.gov.au/house/info/factsht/fs06.htm>

⁴¹ Par exemple, un projet de loi visant à protéger les employés britanniques qui dénoncent des malversations ou des irrégularités avait été présenté à l'origine par un simple député de l'opposition. Elle a bénéficié d'un appui considérable de la part du gouvernement et a été considéré comme "la loi dénonciatrice la plus ambitieuse au monde". Clare Dyer, "Le Royaume Uni adopte une législation ambitieuse en vue de protéger les dénonciateurs", *British Medical Journal*, 3 juillet 1999, p. 7.

⁴² Cellule d'étude du gouvernement en Ecosse, "L'équilibre des pouvoirs dans les parlements monocaméraux". § 2.32.

⁴³ Olson, *Institutions législatives démocratiques*, p. 85.

⁴⁴ Kenneth E. Collier, *Le lien entre les deux organes: Le Bureau des affaires législatives de la Maison Blanche*, (Pittsburgh, PA : University of Pittsburgh Press, 1997).

⁴⁵ Johnson, "Les amendements et la règle de Germaneness", in *Comment nos lois sont faites*.

-
- ⁴⁶ Thomas Saalfeld, "Le Bundestag allemand 40 ans après: le rôle du parlement dans une 'démocratie de partis'," in Norton, Ed. *Parlements d'Europe Occidentale*, p. 68.
- ⁴⁷ Pour d'autres aspects concernant les veto, voir Johnson, "Action présidentielle", in *Comment nos lois sont faites*".
- ⁴⁸ Norton, "Renforcer le parlement", p. 8.
- ⁴⁹ "Anatomie d'un budget de dépenses". (Paris : OCDE/Soutien à une gouvernance et une gestion améliorées dans les pays d'Europe centrale et orientale (SIGMA), non daté, disponible à : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/PBNO1.HTM>.
- ⁵⁰ *Ibid.*
- ⁵¹ *Parlements du monde*, p. 1049.
- ⁵² *Parlements du monde*, p. 1051.
- ⁵³ Steven Langdon, "Ce que les parlements forts peuvent réaliser dans le cycle budgétaire", Forum de la Banque Mondiale sur le Développement, 18 avril 2000. Disponible à : http://www.worldbank.org/devforum/forum_pariaments.html.
- ⁵⁴ Bureau des Etats-Unis de la gestion et du budget, "Système et concepts du budget : Budget du gouvernement des Etats-Unis, année financière 1999" (Washington, DC : US Government Printing Office, 1998), p. 2. Disponible à : http://www.access.gpo.gov/su_docs/budget99pdf/concepts.pdf.
- ⁵⁵ Voir, par exemple, Lance T. Leloup et Bogomil Ferfila, "Les parlements ont-ils influencé la politique budgétaire durant la démocratisation ? Une comparaison entre la Hongrie et la Slovaquie", Communication présentée au 18^{ème} Congrès mondial de l'Association Internationale des Sciences Politiques, Québec, Canada, 1-5 août 2000.
- ⁵⁶ "Anatomie d'un budget de dépenses", p. 2.
- ⁵⁷ NDI, "Mission d'étude sur le contrôle législatif à l'intention des parlementaires géorgiens", 1998, p. 3.
- ⁵⁸ Bach, "Motivations et opportunités pour le contrôle", p. 18.
- ⁵⁹ *Ibid.* Bach note que le processus de ré-autorisation est parfois inefficace comme mécanisme de contrôle parce qu'il émane des règles de la Chambre plutôt que de la constitution ou du droit américain. Par conséquent, le Congrès peut ignorer les conditions de ré-autorisation s'il en décide ainsi et continuera à financer les programmes avec peu ou sans évaluation de leur nécessité ou de leur rentabilité.
- ⁶⁰ On peut trouver des informations plus approfondies sur les commissions dans la deuxième étude de la *Série de Recherches Législatives* du NDI intitulée "Les commissions dans les législatures : une division du travail". Disponible à : <http://www.ndi.org/ndi/resources/archives/archives.htm#governance>.
- ⁶¹ Cellule d'étude du gouvernement en Ecosse, "L'équilibre des pouvoirs dans les parlements monocaméraux". § 2.3.
- ⁶² Cellule d'étude du gouvernement en Ecosse, "L'équilibre des pouvoirs dans les parlements monocaméraux". § 2.30.
- ⁶³ Arter, "Le Riksdag suédois", p. 133.

⁶⁴ Les législatures de plusieurs démocraties émergentes ne peuvent se permettre de recruter du personnel parlementaire. L'Afrique du Sud a essayé de contourner ce problème en employant le personnel des ministères, ou en recourant aux ONG pour effectuer le travail de recherche. Rapport du NDI, "Renforcement des commissions : législation, contrôle et participation publique dans l'Assemblée d'Irlande du Nord", 29 avril-1^{er} mai 1999.

⁶⁵ David Close, "Nicaragua : la législature, un terrain fertile pour les conflits", in Close, Ed., *Les législatures et les nouvelles démocraties en Amérique latine*, p. 53-54.

⁶⁶ Voir, par exemple, Bruce George (Président de la commission de la défense à la Chambre des Communes britannique) et J. David Morgan, "Contrôle parlementaire des affaires de défense", *Journal of Legislative Studies*, vol. 5, no. 1 (Printemps 1999), p. 2. Par ailleurs, l'expert parlementaire britannique, Malcolm Shaw note que "s'il y a lieu de relever que les commissions ne peuvent obliger le gouvernement à faire ce qu'il ne veut pas faire, tout ce qui peut renforcer la capacité de la Chambre à exercer son influence et son contrôle, ce que ces commissions font en fait, est d'une importance capitale". La non-domination du gouvernement à la Chambre des Communes britannique, in Lawrence D. Longley, Attila High, et Drago Zajc, Ed., *Membres et Dirigeants du Parlement : un équilibre délicat* (Appleton, WI : Comité de recherche des spécialistes en affaires parlementaires de l'Association Internationale des Sciences Politiques, 2000), p. 506. Pour obtenir davantage d'exemples sur d'autres pays, voir la section sur le contrôle.

⁶⁷ Selon l'expert du Congrès, Stanley Bach, le contrôle a deux fonctions principales : D'abord, il permet aux citoyens, qui agissent à travers leurs représentants élus, de demander au gouvernement de rendre compte de ses actions et inactions, de ses succès et échecs. Deuxièmement, il aide ces représentants à évaluer le bon fonctionnement des lois existantes, ce qui est une condition préalable pour décider si de nouvelles lois sont nécessaires. "Motivations et opportunités", p. 2.

⁶⁸ Frears, "Le Parlement français : Cheval de labour fidèle ou pauvre garde-chiourme", in Norton, Ed. *Parlements d'Europe Occidentale*, p. 34.

⁶⁹ Courrier électronique de Maryam Montague, membre de l'équipe du NDI, 31 août 2000. Bien que ce ne soit pas obligatoire, les projets de loi de finance ou autres projets importants sont soumis à la commission.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Bach, "Motivations et opportunités pour le contrôle", p. 9.

⁷² Christina Murray, Don Bezruki, Lisa Ferrell et Julie Hughes, "Accélérer la transformation : le rôle du NCOP dans le processus de contrôle", (Cape Town : Institut National Démocratique, 2000) p.8.

⁷³ Bach, "Motivations et opportunités pour le contrôle", p. 6.

⁷⁴ Les "Enclaves autoritaires" dans lesquelles les sénateurs ne sont pas élus par le peuple, mais qui sont désignées par le président affectent également le Congrès chilien. Source : Carlos Montes, ancien président du Congrès chilien. "Rapport du séminaire législatif du NDI au Congrès mexicain", Note du NDI, 18 avril 2000.

⁷⁵ Matti Wiberg, "Interpellation parlementaire : Contrôle par la communication ?", in Herbert Doring, *Les parlements et la règle de la majorité en Europe occidentale* (New York : St. Martin's Press, 1995), p. 218. Cité in Bach, "Motivations et opportunités pour le contrôle", p. 36.

⁷⁶ L'Honorable Lindwe Zulu, Communication à la 9^{ème} Conférence Internationale contre la Corruption, Durban, Afrique du Sud, 10-15 octobre 1999, p. 6.

⁷⁷ Murray, Bezruki, Ferrell et Hughes, "Accélérer la transformation", p. 7.

⁷⁸ Bach, "Motivations et opportunités pour le contrôle", p. 37.

⁷⁹ Michael Rush, *Les parlements et le public* (Londres : Longman Press, 1996), cité in Joel D. Aberbach, "Les relations entre les organisations : les institutions, l'intérêt personnel et le comportement du contrôle au Congrès au Etats-Unis", in John E. Jackson, Ed. *Les institutions dans la société américaine : Essais sur le marché, les organisations politiques et sociales* (Ann Arbor, Mich. : University of Michigan Press, 1990), p. 157.

⁸⁰ Clive Ponting, *Whitehall : Tragédie et farce* (Londres: Sphere Books, 1986), cité in Aberbach, "Les relations entre les organisations", p. 157. La forte distinction entre cette observation plutôt sceptique et celle de Lord Jenkin est peut-être le résultat du caractère public de l'interview de Jenkin.

⁸¹ C.E.S. Franks, "Les contraintes sur le fonctionnement des commissions parlementaires au Canada", communication préparée pour la Conférence sur les changements dans les rôles des commissions parlementaires", Budapest, juin 1996, p. 1.

⁸² Arkins, "Les relations Législatif-Exécutif en Irlande", p. 96.

⁸³ Les réformes pendantes espèrent réduire ce problème. Voir la commission spéciale sur la modernisation de la Chambre des Communes, "Le travail de la commission : Rapport spécial d'activité", 1999, § 8. Disponible à : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmmodern/865/86503.htm>.

⁸⁴ Cellule d'étude du gouvernement en Ecosse, "L'équilibre des pouvoirs dans les parlements monocaméraux". § 4.7.

⁸⁵ "Structures de gouvernance et processus démocratique", Rapport de la table ronde sur la gestion de l'interface Parlement-Exécutif et le Commonwealth, Cape Town, Afrique du Sud, 1998 (Londres : Association Parlementaire du Commonwealth, 1999), p. 6.

⁸⁶ Voir déclaration d'un député de la Barbade en page 24.

⁸⁷ B. Chubb, "La République d'Irlande", in S. Henig et J. Pinder, Ed. *Les partis politiques européens* (Londres : Allen & Unwin, 1969), p. 458. Cité in Arkins, "Les relations Législatif-Exécutif en Irlande", 94.

⁸⁸ L'un des principaux obstacles à la réforme était les députés eux-mêmes, car la plupart des députés se concentraient principalement sur le travail dans leurs circonscriptions pour pouvoir remporter la prochaine élection. Arkins, "*Les relations Législatif-Exécutif en Irlande*", p. 95. Ibid., p. 95, 99.

⁸⁹ Shaw, "La non-domination du gouvernement à la Chambre des Communes britannique", p. 506.

⁹⁰ Courrier électronique de Johan Hamels, ancien expert parlementaire du NDI en Géorgie, août 2000.

⁹¹ Une autre option allie les auditions publiques et les réunions d'information privées entre les parlementaires et les responsables-clés de l'exécutif. Selon Lee Hamilton, ancien membre du Congrès, "les échanges lors des réunions d'information peuvent s'avérer plus importants qu'une audition publique", Symposium de la Fondation Héritage, "Evaluation de l'efficacité du contrôle par le Congrès", p. 4, 3 décembre 1999. Disponible à : <http://www.heritage.org/library/testimony/test120399.html>.

⁹² Bach, "Motivations et opportunités pour le contrôle", p. 8.

⁹³ L'Honorable Lee Hamilton, Symposium de la Fondation héritage, "Evaluation de l'efficacité du contrôle exercé par le Congrès", p. 4.

⁹⁴ Matthew McCubbins et Thomas Schwartz, "Le contrôle du Congrès négligé : Patrouilles de police et alertes au feu", *American Journal of Political Science* vol. 28 (1984)

⁹⁵ Cette commission avait été créée à l'origine en 1927 comme commission de la Chambre chargée de contrôler les dépenses des départements de l'exécutif. Règlement intérieur de la Chambre des Représentants, 106^{ème} Congrès, Règle X,§3(e). Disponible à : <http://clerkweb.house.gov/106/docs/rules/RX.htm>.

⁹⁶ Cellule d'étude du gouvernement en Ecosse, "L'équilibre des pouvoirs dans les parlements monocaméraux". § 3.8.

⁹⁷ Murray, Bezruki, ferrell et Hughes, "Accélérer la transformation", p. 7 Selon le rapport : Tous les députés doivent acquérir une connaissance pratique des concepts sur lesquels la commission va travailler de manière répétée. Par exemple, les membres de la commission des finances doivent comprendre des termes comme débit, crédit, actif, passif ... De même, les membres d'une commission d'évaluation de la mise en œuvre des programmes doit acquérir une bonne compréhension de concepts tels que critères, conditions, effets et causes. Ils doivent être en mesure d'évaluer si oui ou non les modes d'évaluation des performances suggérés par un département servent effectivement à mesurer les facteurs les plus importants.

Ibid., p. 36.

⁹⁸ Commission mixte sur l'organisation du Congrès, "Rapport final – Organisation du Congrès", Rapport du Sénat 103-215, vol. 2, et Rapport de la Chambre 103-413, vol. 2 ; 103^{ème} Congrès, 1^{ère} Session ; décembre 1993, p. 27. Cité in Bach, "Motivations et opportunités pour le contrôle", p. 5. Une évaluation en 2000 relève que le contrôle à caractère partisan et exercé en cas d' « alerte au feu » continue d'empoisonner le Congrès. "Au Congrès, les dirigeants du GOP (républicains) acceptent le défi du contrôle", le *Washington Post*, 28 juillet 2000, p. A23.

⁹⁹ Matthew Paris, "Le corridor du pouvoir : enfin les commissions parlementaires fixent l'ordre du jour de Westminster", le *Times* de Londres, 26 juin 1998, p. 32. Cité in Shaw, "Non-domination du gouvernement à la Chambre des Communes britannique", p. 507. Tout en admettant l'importance et la nécessité des commissions, Norton avertit qu'elles pourraient voler la vedette à la Chambre qui a autant d'importance. De ce fait, il recommande que les efforts visant à renforcer les commissions ne devraient pas se faire au détriment de la Chambre. "Renforcer le parlement", p. 20-21.

¹⁰⁰ Voir, par exemple, "les fonctions de la commission des finances publiques", Chambre Oireachtas, Irlande. Disponible à : <http://www.irlgov.ie/committees-99/frame.htm>.

¹⁰¹ Susan R. Benda et Allen Green, *Guide pour la mise en œuvre des programmes législatifs*, (Washington, DC : Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales, 2000) p. 38.

¹⁰² En date du 5 avril 1996.

¹⁰³ Philip Norton, "Introduction : le Parlement depuis 1960", in Mark Franklin et Philip Norton, Ed. *Questions Parlementaires* (Oxford : Clarendon Press, 1993), p. 2. Même en Bosnie-Herzégovine, un pays dont les batailles gouvernementales sont bien connues, les questions parlementaires offrent aux députés ambitieux l'occasion d'interpeller le gouvernement à propos de son action. Les observateurs du NDI ont relevé en avril 2000 que le Parti social-démocratique en particulier avait visiblement bien préparé sa recherche et était en mesure d'interpeller le gouvernement sur son rapport". "Rapport sur le programme parlementaire de Sarajevo", 16 avril 2000.

¹⁰⁴ Stephen Terravecchia, Directeur-Résident du NDI au Ghana, "Contrôle des performances de la démocratie et de la gouvernance ; troisième session du parlement ghanéen, 1999", Note à l'USAID, 29 février 2000, p. 4-5.

¹⁰⁵ La commission compte 25 membres et est présidée par un député du parti de la majorité (un fait qui, selon la présidence, gêne ses efforts). La vice-présidence est assurée par les partis de la minorité. Les membres sont nommés dans la commission par un comité de sélection présidé par le Président de la Chambre. Selon le règlement intérieur de la Chambre, tout membre de la Chambre est habilité à demander des assurances auprès d'un ministre durant l'interpellation. La commission fait une compilation de toutes les assurances. Les ministres sont avisés des questions devant être posées par la commission. Le ministre concerné est invité à assister aux réunions et à rendre compte oralement sur l'état d'avancement suite aux assurances et promesses données. Des réponses doivent être fournies à toutes les questions dans les trois (3) mois. La commission remet ensuite un rapport au parlement avant la clôture de la session à la fin de l'année. Source : Rapport de la mission d'étude parlementaire du NDI au Ghana, 12-16 juin 2000. La Chambre du Peuple de l'Inde possède également un comité des assurances du gouvernement. Une description est disponible à : <http://alfa.nic.in/committee/p33.htm>.

¹⁰⁶ Stephen Terravecchia, Directeur-Résident du NDI au Ghana, 1^{er} septembre 2000.

¹⁰⁷ Frears, "Le Parlement français", p. 34.

¹⁰⁸ "Les questions : Bulletin de la Chambre des Représentants No. 1", (Canberra, Australie : Bureau de recherche de la Chambre des Représentants, 1998), p. 1. Disponible à : <http://www.aph.gov.au/house/info/factsht/fs01.htm>.

¹⁰⁹ "Questions au gouvernement fédéral". Disponible à : <http://www.bundestag.de/btengver/orga/itembus5.htm>.

¹¹⁰ "Les membres de la Chambre veulent interpellier le Président", le *Djakarta Post*, 20 mai 2000.

¹¹¹ Johan Hamels, Représentant local du NDI, ancien membre d'une assemblée législative provinciale belge et membre fondateur du Parti des Verts en Flandres, Belgique.

¹¹² "Le Canada", in George Kurian, Ed. *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, p.127.

¹¹³ Helen Irwin, Andrew Kennon, David Natzler et Robert Rogers, "Règles évolutives", in Franklin and Norton, Ed. *Questions Parlementaires*, p. 63.

¹¹⁴ Le parlement canadien a tenté de rendre les questions et les réponses plus précises en limitant les premières à 30 secondes et les secondes à 35 secondes, ce qui permet de poser davantage de questions durant la séance des questions orales. L'Honorable Sue Barnes, "Structures de gouvernance et processus démocratique", p. 5.

¹¹⁵ L'Honorable Sheryl Gillan, "Structures de gouvernance et processus démocratique", p. 5.

¹¹⁶ "Questions : Bulletin No. 1 de la Chambre des Représentants", p. 4.

¹¹⁷ J.A.G. Griffith, Michael Ryle et M.A.J. Wheeler-Booth, *Le Parlement: Fonctions, Pratique et Procédures* (Londres : Sweet & Maxwell, 1999), p. 374.

¹¹⁸ Note du NDI, "Rapport sur le séminaire Législatif-Exécutif", 22 avril 1999, Chambre des Représentants du Yémen.

¹¹⁹ Wiatr, "Le rôle de l'opposition intra et extra-parlementaire", p. 2.

¹²⁰ Le recours au vote de confiance ne se limite pas au parlement. A l'occasion, les premiers ministres y recourent pour leurs propres objectifs. Voir John D. Huber, "Le vote de confiance dans les démocraties parlementaires, *Revue Américaine de Sciences Politiques*, Vol. 90, No. 2, (Juin 1996), p. 269-282.

¹²¹ Pris directement dans *Procédures quotidiennes de la Chambre Canadienne du Congrès*, §6(c)

¹²² Laver et Shepsle, *Les ministres du gouvernement*, p. 3

¹²³ La recherche confirme cette différence de traitement – la couverture médiatique du parlement a baissé au cours des dernières années au fur et à mesure du renforcement des pouvoirs de l'exécutif. Voir Ralph Negrine, *Le parlement et les médias : une étude sur la Grande Bretagne, l'Allemagne et la France* (Londres : Cassell/RIIA, 1998).

¹²⁴ Les informations sur les galeries sont disponibles à :
<http://www.house.gov/house/mediagallery.htm>

¹²⁵ Frank Elbe, "Article 67 – Le vote de censure constructif : Comment survivent les gouvernements de coalition ?" *German News* (Mai 1997). Disponible à :
<http://www.germanembassy-india.org/news/may97/04gn05.htm>.

¹²⁶ Olson, *Les institutions législatives démocratiques*, p. 51, 80.

¹²⁷ En Pologne, il faut réunir quinze pour cent de députés pour déposer un vote de censure individuel. Wiatr, "Le rôle de l'opposition intra et extra-parlementaire", p. 3.

¹²⁸ Toutefois, le rapport avertit qu'un tel programme ne devrait pas remplacer les besoins en personnel à plein temps consacré exclusivement au Conseil National des Provinces. Murray, Bezruki, Ferrell et Hughes, "Accélérer la transformation", p. 70-71.

¹²⁹ Gavin Drewry, "L'Ombudsman Parlementaire", in *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, p. 829. Fort intéressant, le gouvernement fédéral des Etats-Unis ne dispose pas d'ombudsman général. Toutefois, plusieurs agences fédérales et Etats ont institué une forme ou une autre d'ombudsman. Pour d'autres informations, voir l'Association des ombudsmans des Etats-Unis. Disponible à : <http://www.usombudsman.org/>.

¹³⁰ *Parlements du monde*, p. 924.

¹³¹ Christopher Pick, "L'ombudsman en Grande Bretagne", (Londres, Foreign & Commonwealth Office, 1994), p. 3.

¹³² Ivàn Székely, "Hungarian Official Promotes Access to Government", *Public Management Forum*, Vol. 2 No. 1 (1996), p. 8.

¹³³ "Comment fonctionne le parlement : un jeu d'équilibre" (Auckland, Nouvelle Zélande : Decisionmaker Publications, 1997). Disponible à :
<http://webnz.com/finalert/decisionmaker/parliament/page13.html>.

¹³⁴ "Revue des rapports du Vérificateur Général", Commission mixte des finances publiques et du contrôle des comptes (Canberra : Parlement d'Australie, 1998). Disponible à :
http://www.aph.gov.au/house/committee/jpaa/auditor_generals/audrev.htm.

¹³⁵ La politique du GAO est de répondre sur un même pied d'égalité aux députés, quelle que soit leur affiliation partisane. "A propos du GAO des Etats-Unis : Organisation et mission : Contrôles et évaluations" (non daté). Disponible à : <http://www.gao.gov/about.gao/aboutgao.htm#1>.

¹³⁶ Déclaration de Bill McCollum, Président de la sous-commission de la Chambre sur la criminalité, "Audition sur les violations de la sécurité dans les agences fédérales protégées", 25 mai 2000. (<http://www.house.gov/judiciary/mcco0525.htm>). "Une enquête découvre les défaillances en matière de sécurité dans les aéroports, le Pentagone et le FBI : Les enquêteurs du GAO ont utilisé les identités d'agents de la force publique", le *Washington Post*, 25 mai 2000, p. A2. L'exécutif mène aussi de nombreuses vérifications sur ses propres opérations. A titre d'exemple, plusieurs départements de l'administration américaine disposent d'un bureau d'inspecteur général qui enquête sur les accusations de fraude, de gaspillage ou d'abus dans les programmes des ministères. Ces bureaux soumettent des rapports annuels au Congrès, ou des rapports spéciaux sur certaines questions ou scandales en particulier. Voir, par exemple, "Contrôle des allégations concernant les affaires des anciens combattants du bureau des affaires du Congrès" [Rapport # 99-00055-12].

Disponible à : <http://www.va.gov/foia/err/standard/requests/ig.html>.

Voir également "Critique contre le bureau des anciens combattants au Congrès", le *Washington Post*, 19 janvier 2000, p. A21. Dans un cas similaire, l'Australie a institué un inspecteur général supplémentaire pour contrôler les départements des renseignements et de la sécurité, principalement en raison de la nature confidentielle de leur travail. "L'inspecteur général du renseignement et de la sécurité (IGIS)." Disponible à : http://www.igis.gov.au/fs_about.html

¹³⁷ A propos du ministère écossais chargé des affaires du parlement, voir : <http://www.scotland.gov.uk/who/whip.asp>.

¹³⁸ Note du NDI, 22 avril 1999. Un autre exemple de liaison entre l'exécutif et le parlement peut être trouvé à la direction des affaires parlementaires du Département canadien de la défense. Disponible à : http://www.dnd.ca/admpol/org/dg_coord/d_parl_e.htm.

¹³⁹ Plusieurs législatures basées sur le modèle de Westminster permettent au ministère concerné de siéger dans les commissions ad hoc (Commissions "permanentes" au Royaume Uni). Ces commissions sont temporaires et sont créées en vue d'examiner un texte de loi spécifique.

