



FORUM PARLEMENTAIRE A L'OCCASION DE LA  
SIXIEME CONFERENCE INTERNATIONALE DES  
DEMOCRATIES NOUVELLES OU RETABLIES



Doha (Qatar), 29 octobre – 1<sup>er</sup> novembre 2006

## Deuxième atelier: Vers une plus grande efficacité des parlements

Loretta Ann P. Rosales

Membre du Congrès des Philippines

octobre 2006

Lorsqu'il évoque le thème du Forum parlementaire qui se tient ce jour, "Dialogue, tolérance et liberté d'expression comme pierres angulaires de la démocratie", M. Beetham met en exergue un ensemble de valeurs et de pratiques qui sont essentielles compte tenu d'un élément particulier, à savoir la *diversité sociale* que l'on retrouve dans chacune de nos sociétés. Cette diversité concerne le statut social, l'identité, les croyances religieuses, ainsi que le mode de vie personnel, familial et collectif. Outre la diversité des modes de vie, la diversité sociale s'accompagne de points de vue différents sur les lois et politiques qui font toutes l'objet d'un processus démocratique et ne peuvent être adoptées que *collectivement*.

Je crois pour ma part que la diversité sociale des individus, des familles et des communautés ne peut pas être ramenée à une description des différences de conditions de vie, de convictions religieuses ou d'appartenance politique. Au contraire, dans la plupart des sociétés, la situation sociale particulière des individus et/ou des communautés dans cet environnement social varié détermine leur capacité d'accéder aux ressources propres à leur permettre de développer leur potentiel et de participer au renforcement de la démocratie au sein de leur communauté.

Lorsque les sociétés ne parviennent pas, par l'intermédiaire des pouvoirs publics, à créer les conditions requises pour aider l'ensemble des groupes et des communautés à accéder aux ressources économiques, sociales, politiques et culturelles nécessaires à leur développement personnel et collectif, il s'ensuit une polarisation autour de ces différences, qui aboutit dans bien des cas à des situations de violence et de conflit permanent. Ce constat est d'autant plus vrai quand les fonctions et les ressources des pouvoirs publics sont détournées pour défendre des intérêts particuliers qui vont à l'encontre de l'intérêt général; quand les caisses de l'Etat sont utilisées à des fins privées et non pour le bien de la collectivité; ou quand l'Etat est géré avec

opacité et sans qu'il soit rendu de comptes au peuple, *précisément parce que le peuple n'est pas démocratiquement représenté.*

En théorie, l'existence d'un parlement composé de représentants du peuple élus démocratiquement doit régler le problème de la non-représentation dans la gestion des affaires publiques. Cependant, pour représenter véritablement le peuple de telle sorte que l'Etat et ses ressources contribuent à l'intérêt général, il faut non seulement que le parlement soit élu démocratiquement, c'est-à-dire que l'institution élue reflète de manière authentique les suffrages de la population grâce à un processus électoral propre, mais aussi qu'une fois élue, cette institution soit *efficace*.

Voilà le nœud du problème. Le parlement ne peut être parfaitement efficace s'il n'a d'abord réglé la question de ses attributions – qui sont de représenter les intérêts fondamentaux de la population *dans sa diversité*, non seulement au moyen d'une politique qui réponde à ses besoins élémentaires, mais aussi de veiller à ce qu'une fois transposée dans la législation, cette politique soit pleinement appliquée en vue d'un développement humain et social durable.

Le pouvoir du parlement s'articule autour de deux éléments qui influent sur son efficacité. Il s'agit de la procédure et du fond. Lorsque l'on parle de procédure, on pense à la *capacité* du parlement de jouir des droits et des ressources – financières, humaines et structurelles - nécessaires conformément à la loi pour s'acquitter de ses tâches multiples mais néanmoins nécessaires. Le fond désigne, quant à lui, l'autonomie dont le parlement a besoin pour défendre réellement les intérêts de ses mandants vis-à-vis de l'Exécutif. En effet, lorsque ce dernier ne respecte pas l'intérêt public dans la mise en œuvre des politiques, la fonction de contrôle du parlement doit permettre de faire cesser les abus de pouvoir. La fonction de contrôle est aussi destinée à remédier aux limites des politiques et à les améliorer grâce à une consultation régulière de la population.

Nous proposons d'axer les discussions du présent atelier sur quatre domaines de l'activité parlementaire, afin de mesurer l'efficacité des parlements, ou leur manque d'efficacité, et d'examiner, le cas échéant, les mesures à envisager pour renforcer les capacités en ce qui concerne la législation relative au fonctionnement de la démocratie.

#### *1. La capacité des parlements de se doter des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions législatives de façon plus efficace*

Il y a manifestement un écart considérable en ce qui concerne les ressources et équipements dont disposent les parlements des pays développés et ceux des pays en développement. Cette

situation s'explique en grande partie par la priorité donnée dans le budget à des questions cruciales comme le droit à l'alimentation, à la santé et à l'éducation, dont la population paupérisée de manière endémique se voit privée dans les pays en développement à court de liquidités. Paradoxalement, cette situation tend à devenir une source de vive préoccupation pour les parlementaires qui ont précisément vocation à se donner les moyens d'apporter des solutions valables aux problèmes majeurs de pauvreté, de santé et d'éducation. Il faut entendre par là l'aptitude à mobiliser des ressources suffisantes pour permettre au législateur de mettre en place des politiques à long terme en matière de justice sociale, de développement humain et de croissance durable.

Un parlement doté de ressources suffisantes, comme c'est le cas dans les pays développés, doit avoir:<sup>1</sup>

- un personnel suffisamment qualifié pour apporter une assistance impartiale aux parlementaires, dans tous les domaines de l'action parlementaire,
- une bibliothèque et un service de documentation fournis,
- des bureaux à l'usage des parlementaires, avec leur propre secrétariat et leurs propres services de documentation et d'analyse, et
- des équipements réservés aux principaux partis de l'opposition.

Dans bon nombre de pays en développement où les problèmes de pauvreté et de développement sont de nature structurelle, les parlements ne fonctionnent pas aussi bien compte tenu du manque criant d'équipement, notamment en personnel qualifié, pour pouvoir élaborer des lois propres à résoudre les problèmes qui nuisent au développement social, économique et politique.

Certains parlements ont donc adopté des stratégies pour remédier à ce manque de ressources, comme suit:

- une formation plus appropriée pour les parlementaires eux-mêmes qui sont encouragés à se spécialiser,
- un recours plus systématique, dans divers domaines, aux experts issus de la société civile et des milieux universitaires, afin de faciliter le travail des commissions et groupes parlementaires,

---

<sup>1</sup> Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle, pp. 124-125

- la création de programmes de stages visant à pallier l'insuffisance des ressources du parlement,
- l'installation d'outils de consultation en ligne pour accroître les capacités d'analyse et de documentation des parlements, en particulier dans la bibliothèque.

Dans certains pays du tiers monde, comme les Philippines, les organisations non gouvernementales (ONG) et les associations de la société civile jouent un rôle majeur auprès des représentants de partis et de certains représentants de districts qu'elles aident à traiter les grands dossiers de la réforme sociale. Avec un appui solide de partenaires sociaux tels que les syndicats professionnels, étudiants, agricoles et autres associations religieuses, les groupes de représentants de partis bénéficient d'une expérience qu'ils peuvent mettre à profit pour élaborer les lois. En sa qualité d'ONG, le PLCPD (Philippine Legislators Committee for Population and Development) réunit des sénateurs et des membres de la Chambre des Représentants qui travaillent ensemble sur des questions courantes de politique sociale et de développement durable.

## *2. Le renforcement de l'autonomie du parlement*

Le guide intitulé *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle* cite d'après une étude de Michel Couderc intitulée « The principle of parliamentary autonomy », *Constitutional and Parliamentary Information*, No. 176, 1998, un rapport de l'Association des Secrétaires généraux des parlements (ASGP), qui définit l'autonomie du parlement comme « d'une part, l'absence de dépendance et de subordination des assemblées vis-à-vis de l'Exécutif, et, de l'autre, la possibilité pour l'assemblée de se libérer, au moins partiellement, des lois ordinaires pour suivre son propre règlement ». Le rapport indique que « dans la plupart des États, le principe de l'autonomie du parlement est officiellement admis dans les textes constitutionnels [...] traitant de la séparation des pouvoirs ». Il conclut que, dans la pratique, la tendance générale est au renforcement de ce principe.

Des pays en développement ont mené des expériences pour parvenir, comme dans les pays plus développés, à une indépendance du parlement vis-à-vis de l'Exécutif en matière de procédure. C'est ce que montre une étude du Parlement slovène sur l'autonomie du parlement, qui veut que le parlement:

- se charge du recrutement de son personnel,
- contrôle son propre budget, et
- organise ses travaux comme il l'entend.

Il est de plus en plus largement admis qu'il est souhaitable pour le parlement d'avoir un personnel professionnel et sans appartenance politique, doté d'une structure et de plans de carrières indépendants de l'administration centrale pour garantir l'autonomie du Législatif. Or, la réalisation de cet objectif dépend largement du degré d'autonomie des parlements sur le plan budgétaire. Alors que l'autonomie budgétaire du parlement est pleinement effective en France, par exemple, dans les parlements plus récents des pays en développement, cette autorité du parlement sur son budget demeure au rang des *aspirations*, puisque pour beaucoup d'entre eux, leur budget est toujours sous tutelle du gouvernement et en particulier du ministère des Finances.

Enfin, l'indépendance de la procédure – à savoir la possibilité pour le parlement d'organiser ses travaux comme il l'entend – est un sujet délicat car les relations entre l'Exécutif et le Législatif sont souvent régies par la prédominance de l'Exécutif, tant dans les régimes présidentiels que dans les régimes parlementaires. Le problème de l'autonomie du parlement est encore accentué lorsque le corps législatif est divisé en deux chambres et que l'une des deux tend à accepter sans réserve les mesures de l'Exécutif et que l'autre est confrontée à ce cumul de pouvoirs et de contre-pouvoirs. Il s'ensuit un blocage, pas nécessairement une impasse entre l'Exécutif et le Législatif, mais une impossibilité pour les deux chambres d'assumer leur rôle de contrepoids en cas abus d'autorité de l'Exécutif.

Afin d'éviter ce type de blocages, aux Philippines, on a créé le Conseil pour le développement des relations entre le Législatif et l'Exécutif (LEDAC), qui est chargé de coordonner les approches en matière de législation et d'accélérer l'adoption des mesures prioritaires. Lorsqu'il y a un minimum de confiance et de respect entre les deux chambres et entre les deux chambres et l'Exécutif, ce conseil consultatif peut être d'une aide précieuse pour élaborer des mesures cruciales et arriver à un consensus sur les projets de lois prioritaires. En revanche, le principe de l'autonomie du parlement est complètement anéanti dès lors que l'une des deux chambres refuse de se conformer à son obligation de se préserver d'une influence indue de l'Exécutif.

### *3. L'autorité du pouvoir législatif en matière d'affectation des crédits budgétaires*

Le contrôle des cordons de la bourse est une obligation qui incombe à chaque parlement pour vérifier que les programmes du gouvernement sont bien mis en œuvre conformément à la législation et pour répondre aux besoins fondamentaux et autres de la société.

Si cette mission, souvent consacrée par des dispositions constitutionnelles, trouve sa pleine expression dans les sociétés développées, soucieuses des droits de l'homme et de la primauté

du droit, il n'en va pas de même pour les pays en développement, qui disposent de peu de ressources et sont systématiquement maintenus dans une situation d'endettement vis-à-vis des institutions internationales parce qu'ils n'arrivent pas à respecter les mesures imposées par ces dernières. Dans certains cas, la charge de la dette est une épée de Damoclès qui empêche les jeunes parlements des pays en développement de définir une politique budgétaire novatrice réellement adaptée aux besoins les plus essentiels de la population.

Aux Philippines, les quatorze années de despotisme ont laissé derrière elles une ouverture automatique de crédits pour le service de la dette, en vertu d'un décret présidentiel toujours en vigueur, qui restreint la prérogative de la Chambre des Représentants en matière de répartition du budget. La Chambre a ainsi dû renoncer à son autonomie dans la programmation du budget pour répondre aux priorités immédiates et à plus long terme dans le cadre des objectifs stratégiques de justice sociale et de développement humain et social durable.

Dans l'ensemble, la difficulté des pays en développement sur le long terme est de trouver un nouveau moyen de faire face à la charge de la dette qui leur est imposée par les institutions financières, de façon à ce que leur parlement puisse prendre des mesures plus efficaces en matière d'affectation des crédits, en puisant dans les ressources traditionnellement affectées au service de la dette.

#### *4. La fonction de contrôle du parlement*

Les parlements ont une fonction essentielle de contrôle du gouvernement au nom du peuple. Dans le cadre de cette procédure, le parlement demande au gouvernement de lui rendre des comptes, et à travers lui, à l'électorat en général.

Sur ce point, il convient d'examiner très attentivement les rapports de pouvoir entre l'Exécutif et le parlement. Outre qu'elle permet de juger de l'efficacité de l'application d'une loi, en se fondant sur la loi elle-même, ainsi que de l'utilité d'une réforme, la fonction de contrôle doit permettre au parlement de relever d'éventuels abus de pouvoirs de l'Exécutif dans la mise en œuvre des programmes, conformément à la loi.

Cependant, il ne s'agit pas seulement d'une question d'équilibre entre le Législatif et l'Exécutif. C'est aussi une question de relations entre les partis et au sein des partis lorsqu'il s'agit de prendre position collectivement ou individuellement sur des problèmes urgents de politique nationale. L'on dit souvent que la répartition du pouvoir entre les partis peut déterminer les rapports entre le parlement et l'Exécutif. Par exemple, lorsque le parti en charge de l'Exécutif

ne détient pas la majorité des sièges au parlement, le contrôle parlementaire peut s'exercer avec dynamisme et rigueur. Inversement, la concurrence entre les partis peut aussi engendrer des positions sectaires qui se traduisent par de l'obstructionnisme et une paralysie.

En revanche, quand l'Exécutif et le Législatif sont aux mains du même parti, le contrôle peut facilement être hypothéqué suivant la manière dont le pouvoir est exercé par le pouvoir dominant et selon qu'il se sert ou non de son autorité pour dissuader quiconque d'exprimer publiquement des dissensions internes.

Les efforts assidus du parti minoritaire à la commission de contrôle peuvent être contrecarrés systématiquement par les membres du parti dirigeant par un vote à la majorité simple sur toute résolution qui mettrait en cause l'Exécutif.

Il est crucial pour l'efficacité de l'enquête que la commission de contrôle puisse demander à entendre les ministres ou secrétaires d'Etat et les fonctionnaires. En outre l'accès à l'information est essentiel pour garantir la transparence de l'action du gouvernement, et cela suppose aussi un accès aux renseignements classés secrets. L'expérience de certains pays comme les Philippines, montre que la majorité ne suffit pas pour faire obstacle à des enquêtes sur des pratiques irrégulières de l'Exécutif, en prenant par exemple des décrets contraires au droit constitutionnel pour empêcher la mise en examen de secrétaires d'Etat ou de leurs subordonnés. A cet égard, un recours en appel a été déposé auprès de la Haute Cour pour obtenir une interprétation juste des dispositions constitutionnelles qui semblent avoir été violées dans le cadre d'une action zélée de l'Exécutif visant à protéger le gouvernement.

Il peut aussi être demandé au gouvernement de rendre compte de son action par des organismes indépendants ne relevant pas du parlement, tels que la Commission des droits de l'homme, la Commission d'audit, la Commission des élections, le Médiateur et autres institutions du même ordre. Il importe au plus haut point que ces institutions soient indépendantes de l'Exécutif et que leur composition soit soumise à l'approbation d'institutions législatives telles que la Commission des désignations. Certes, tout cela semble bel et bon sur le papier, mais lorsque les partis contrôlent et l'Exécutif, et le Législatif, et sont donc mus par des considérations de parti dans le choix du personnel de ces organismes, la fonction de contrôle de ces derniers peut facilement être compromise.

On peut envisager le rôle des parlements dans la mise en place de contrôles *effectifs* quant à une éventuelle domination ou de possibles abus de pouvoir de l'Exécutif comme consistant à établir des réseaux efficaces avec les organes législatifs locaux qui sont en prise plus directe avec la population et les communautés et sont donc plus à même de défendre leurs intérêts. A cet

égard, nous pouvons et nous devons instaurer un système de contrôle via des commissions permanentes dont les travaux porteront sur l'administration locale dans son ensemble. Ces commissions constitueront une infrastructure qui contribuera à l'adoption d'une législation en phase avec les besoins des communautés sur le terrain. Aux Philippines, en plus du travail des commissions, des ONG comme le PLCPD mentionné plus haut, ont contribué à créer des liens de ce type pour une transposition effective de la législation nationale dans des politiques et une réglementation locale.

##### *5. L'implication du parlement dans les affaires internationales*

Nous vivons dans un monde de plus en plus imbriqué. Les décisions de toute une gamme d'institutions extérieures, qui sont destinées tant à l'Etat qu'aux citoyens, influent sur tous les pays et sur la vie et le bien-être des populations, en termes d'environnement, de sécurité physique, de droit à l'alimentation, à un foyer, à la santé et à l'éducation, pour ne citer que quelques unes de leurs répercussions. Les conséquences pour la démocratie sont on ne peut plus claires. Aussi devrions-nous prendre la peine de nous pencher sur deux volets du travail des parlementaires en la matière afin de déterminer comment promouvoir et protéger plus efficacement la démocratie sur la scène internationale.

Le premier volet concerne les organisations multilatérales auxquelles nos pays ont adhéré après des négociations menées uniquement par l'Exécutif, le corps législatif n'intervenant que pour ratifier les accords préalablement conclus. Par exemple, comme je l'ai déjà dit, les négociations concernant le service de la dette, puis les accords passés à ce sujet entre l'Exécutif et les institutions financières internationales sans consultation du parlement font l'objet d'une polémique persistante dans de nombreux pays en développement. Les institutions multilatérales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont été créées pour améliorer la qualité de vie de chacun, grâce en l'occurrence à des échanges bilatéraux accrus et à des obligations plus ou moins immédiates destinées à terme à faire disparaître les barrières douanières et les quotas. On devait ainsi aboutir à un monde libre avec une *libre-circulation* des échanges commerciaux pour le bien de tous les pays. Malheureusement, la route a été semée d'embûches pour la majorité des pays en développement où ces obligations sont perçues comme des obstacles à l'idéal visé, à savoir un *commerce fondé sur des pratiques loyales* entre les pays, grands et petits. Il serait instructif de confronter les expériences en ce qui concerne la manière dont ces institutions multilatérales influent sur nos vies alors que la population n'a pas été consultée par l'intermédiaire de ses représentants parlementaires dûment élus.



Le deuxième volet a trait au grand nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme dont peuvent se prévaloir tous les membres de l'Organisation des Nations Unies. Ces instruments portent sur les droits fondamentaux des individus et de la collectivité et visent à protéger la dignité humaine de toute personne, ainsi que l'humanité collective de chaque pays. Encore une fois, il faut se demander dans quelle mesure le peuple a accès aux renseignements concernant ces instruments par l'intermédiaire de ses représentants au Parlement et au Congrès? Il est crucial de faire prendre conscience aux parlementaires de la quantité d'instruments qui existe, afin qu'ils puissent les transposer dans des stratégies nationales couvrant l'ensemble de l'arsenal législatif national, jusqu'aux décrets municipaux.

Dernier sujet de préoccupation, à travers ces instruments internationaux, nous pourrions envisager d'examiner de plus près trois questions fondamentales, à savoir:

- dans quelle mesure les partis politiques, dans nos propres circonscriptions, sont à même de rendre compte des politiques, programmes et instruments de défense, de protection et de promotion de ces droits définis tant à l'échelle du parlement que de l'Etat en général;
- comment l'administration s'acquitte de ses fonctions en matière de services – économiques, politiques, sociaux, culturels et techniques – pour le bien commun;
- dans quelle mesure les citoyens ont accès aux renseignements et aux services susmentionnés pour pouvoir s'émanciper personnellement et collectivement en participant activement et selon les principes de la démocratie à l'élaboration des politiques qui influent de manière essentielle sur leur vie.