

Autres institutions de contrôle

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

3.1 Médiateurs

3.1.1 L'office du médiateur

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

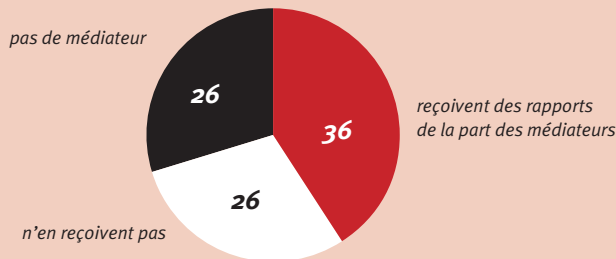
Soixante-deux des 88 pays disposent d'une institution de médiation. Nombre d'entre eux ont imité le célèbre système parlementaire suédois de l'*ombudsman*. Dans dix pays, toutefois, le médiateur rend compte à l'exécutif, et non au Parlement.

3.1.2 Relations avec le Parlement

Nomination (et révocation)

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

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



Source: UIP.

Les travaux du médiateur

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

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

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

Encadré 3.1: La Commission du Parlement suédois sur la Constitution

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

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

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

3.1.3 Médiateurs spécialisés

Les forces armées

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

Encadré 3.2:

Le Commissaire aux forces armées au Bundestag allemand

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

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

Questions d'appartenance ethnique

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

Egalité entre hommes et femmes

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

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

3.2 Institutions suprêmes de vérification des comptes

3.2.1 Les offices des institutions suprêmes de vérification des comptes

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

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

Audits financiers

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

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

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

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

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

Audits sur le rapport coût-efficacité

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

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

Economie (dépenser moins)

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

Efficience (utilisation rationnelle des ressources)

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

Efficacité (dépenser de manière rationnelle)

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

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

3.2.2 Relations avec le Parlement

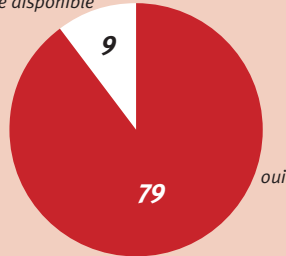
Nominations

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

Rapports

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

aucune donnée disponible



Source: UIP.

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

Rapports spéciaux des institutions suprêmes de vérification des comptes

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

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

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

³¹ Conseil national autrichien, Règlement, section 99.