

*Le rôle des parlements dans la tenue d'un gouvernement
responsable et la lutte contre la corruption*

Par John G. Williams

*Président, Organisation mondiale des parlementaires contre
la corruption*

Il est facile de constater que les gouvernements démocratiques ont apporté des conditions de paix et de prospérité comparativement aux dictateurs et aux régimes unipartites, à l'échelle mondiale. Il faut donc se demander pourquoi. La réponse, c'est qu'un gouvernement démocratique est un gouvernement qui est tenu responsable de ses actions, non seulement durant la période des élections, mais tous les jours au Parlement. Comment fonctionne cette responsabilisation? Comment pouvons-nous comprendre ce concept et comment pouvons-nous améliorer ce système de manière à ce que notre gouvernement s'améliore?

Faisons tout d'abord un retour en arrière et passons en revue l'évolution des États démocratiques modernes. Nous constatons que dans chaque cas, il y a un parlement qui a évolué et, si nous regardons cela plus en détail, ce parlement tient ses origines dans le système parlementaire anglais. À l'exception des gouvernements civiques de la Grèce et de la Rome antiques, il faut remonter à la Grande Charte signée en Angleterre en 1215 pour voir naître la démocratie dans le monde moderne. En signant cette charte, le roi John a convenu avec les aristocrates du pays qu'il devait obtenir leur approbation avant de lever des impôts. C'est à partir de ce moment que des limites ont été imposées au roi et sur ce qu'il pouvait accomplir d'une manière unilatérale. C'est à compter de la signature de cette charte qu'est né le concept selon lequel le gouvernement n'est jamais au-dessus des lois.

Environ un siècle plus tard, il y a eu des remous dans le peuple, qui demandait le droit à être consulté sur des questions comme l'obligation d'aller se battre pour défendre le domaine du roi et de mourir pour le royaume. Le roi a alors dû abandonner une autre partie de son pouvoir autoritaire et a accepté d'obtenir l'accord de son peuple avant de conclure une nouvelle politique ou de partir en campagne. C'est à partir de ces débuts rudimentaires que les parlements à deux chambres comme nous les connaissons aujourd'hui ont pris naissance et ont évolué. En Angleterre, le parlement a continué de se développer en tant qu'institution où ont lieu les débats et où les différences de points de vue peuvent être résolues amicalement, ou du moins sans bain de sang. Les élections ont été créées pour permettre à la société de choisir ses représentants au parlement, et le parlement en tant qu'institution avait comme rôle de surveiller le roi. La démocratie a évolué. Grâce aux élections, le peuple avait un contrôle sur ses représentants, qui à leur tour avaient un contrôle sur le gouvernement.

Au fil du temps, un bon nombre de règles ont été établies afin que les débats se déroulent de manière ordonnée. Les médias ont gagné en importance et en indépendance. Le niveau d'éducation de la société s'est amélioré. De plus en plus de personnes ont participé aux débats politiques du jour. Les parlementaires devaient sonder l'opinion publique pour débattre des questions au parlement. Les partis politiques ont évolué et représentaient différents courants de pensée et, avec le temps, la notion d'un gouvernement détenant la majorité au parlement est devenue la norme. Il convient de noter que tous ces éléments ont évolué et ont pris de l'importance à mesure que le gouvernement était tenu davantage responsable à l'égard du peuple, qui était représenté par le parlement.

Mais, comme tout ce qui est entrepris par l'être humain, les grands idéaux s'altèrent avec le temps. Le pouvoir transféré du monarque au peuple, qui l'exerçait par le truchement de ses représentants élus, a été dilué à mesure que les élus appuyaient le gouvernement en place,

lequel avait les moyens d'exercer un contrôle sur les buts, les aspirations et les carrières des parlementaires.

Nous courons actuellement le danger de perdre ce pouvoir qui devrait être dans les mains de la population, car il est de plus en plus usurpé par les gouvernements qui, dans le monde moderne, ont les ressources pour manipuler l'opinion publique, recueillir des fonds pour gagner les élections et décider des grands titres dans les médias et qui considèrent le parlement comme un obstacle mineur à l'atteinte de leurs objectifs.

Que s'est-il donc passé? Je crois que c'est une question de responsabilisation, ou de manque de responsabilisation de la part du gouvernement, et que le parlement n'a pas réussi à exercer correctement son propre rôle d'institution devant surveiller le gouvernement dans un environnement démocratique.

Selon moi, il y a responsabilisation lorsqu'il y a des facteurs de motivation indépendants de notre volonté qui nous amènent à penser et à agir d'une certaine manière. Il n'y a pas de responsabilisation lorsque le facteur de motivation est contrôlé par les personnes ou les institutions qui doivent rendre des comptes.

Le concept de la responsabilisation est plus facile à constater dans le secteur privé, où les entreprises doivent toujours tenir compte de leurs concurrents et des règlements gouvernementaux. Une entreprise ne peut pas contrôler ses concurrents, qui cherchent à prendre leur propre part du marché. Trois éléments simples et fondamentaux font le succès d'une entreprise : a) le meilleur service; b) les meilleurs prix; c) le meilleur rapport qualité-prix. Cependant, toute entreprise sait que pour réussir, elle doit arriver à la cheville de son concurrent en ce qui concerne le service, les prix et le rapport qualité-prix. La responsabilisation, telle que définie ci-dessus, est possible parce qu'aucune entreprise ne

peut contrôler ses concurrents et qu'il y a un défi continu qui la pousse à se battre pour gagner des consommateurs, et ce, toujours en offrant le meilleur service, les meilleurs prix et le meilleur rapport qualité-prix. Le secteur privé concurrentiel a créé un environnement innovateur, des facteurs de motivation pour mettre sur le marché de nouveaux produits, et transformer les procédés de fabrication et de distribution; et, surtout, c'est le consommateur qui gagne en bout de ligne. Nous avons également créé des marchés financiers et des occasions d'investissement pour accumuler des capitaux et investir dans le développement, la fabrication et la distribution, ce qui a rendu le secteur privé plus productif et efficace, et c'est le consommateur qui en bénéficie. Nous avons également créé des lois sur la faillite pour permettre l'élimination ordonnée des entreprises qui ne sont pas capables de concurrencer avec succès. Avec les années, nous avons bâti une société extrêmement complexe et interreliée basée sur la notion de la responsabilisation, et ce, à l'avantage du consommateur. Nous devons reconnaître que le secteur privé concurrentiel, qui cherche à dépasser ses concurrents qu'il ne peut contrôler, a recours à l'innovation, à l'efficacité et à la productivité, ce qui a créé une richesse inimaginable pour le monde développé.

L'autre facteur de motivation qui pousse les entreprises à réagir parce qu'il est indépendant de leur contrôle, ou devrait l'être indépendant, c'est la réglementation gouvernementale. Les règles de sécurité pour les automobiles, les règlements sanitaires pour les restaurants, les codes du bâtiment, les lois sur le travail pour les travailleurs et une myriade d'autres règlements déterminent les règles du jeu pour les entreprises, qui doivent en tenir compte pour se développer et mettre sur le marché leurs produits et services à l'intention des consommateurs. Grâce à ces règlements, le consommateur peut se fier à la qualité du produit ou du service qu'il achète et être certain, au meilleur de sa connaissance, que ce produit ne lui nuira pas.

Il est évident que la concurrence et que les règlements gouvernementaux, qui sont indépendants du contrôle des entreprises, les amènent à performer au meilleur de leurs capacités. Il est aussi évident que lorsque le système ne fonctionne pas, la corruption se développe.

Le fiasco d'Enron en est le parfait exemple. Le vérificateur indépendant Arthur Anderson, qui devait être le facteur de motivation indépendant à l'abri du contrôle de l'entreprise et devait empêcher de nombreuses pratiques de comptabilité s'est laissé embarquer dans le processus et a accédé aux politiques de comptabilité de l'entreprise. Arthur Anderson n'était alors plus le facteur de motivation indépendant à l'abri du contrôle d'Enron ni le vérificateur indépendant, car il est devenu un participant à part entière des décisions de l'entreprise en matière de comptabilité. Une relation étroite s'est développée entre Enron et son vérificateur, qui n'était plus le vérificateur indépendant sans liens. Aujourd'hui, c'en est fini des deux et la leçon a été apprise. Lorsqu'un établissement doit faire une vérification indépendante et qu'elle faillit à son devoir, c'est le chaos et la corruption.

Nous avons peut-être appris une leçon de l'affaire Enron et les règlements dans le secteur privé ont été renforcés, mais les parlements, eux, n'ont pas fait leur auto-examen et n'ont pas réalisé qu'à titre de surveillants indépendants du gouvernement, ils ont aussi perdu leur indépendance et se sont engagés dans une relation trop étroite avec les gouvernements qu'ils sont supposés surveiller. Il est important pour nous tous aujourd'hui de prendre les concepts de la comptabilité, qui ont été appliqués avec une nouvelle vigueur dans le secteur privé, et de les appliquer au gouvernement. C'est important, puisque le lien intime qui s'est formé entre les gouvernements et les parlements ne sera pas bon pour nos sociétés. La corruption s'est déjà répandue et continuera de souiller nos gouvernements jusqu'à ce que la

responsabilisation soit rétablie par un parlement vraiment indépendant qui effectue une surveillance et une reddition de comptes adéquates.

Tout le monde connaît la pyramide organisationnelle qui comprend à sa tête un PDG, un premier ministre ou un président. Mais qui oblige les personnes situées au haut de la pyramide à rendre des comptes? Nous l'ignorons souvent, mais dans une démocratie, il existe une pyramide inversée qui est située au-dessus de la pyramide organisationnelle et qui contient le parlement, dont le rôle fondamental consiste à tenir le gouvernement responsable. Et au-dessus du parlement, dans la partie la plus large du triangle inversé, il y a la population, qui doit tenir le parlement responsable de ses actes, ce qui fait dans le cadre d'élections ouvertes et équitables. Bien sûr, pour qu'il y ait des élections équitables et ouvertes, la population doit être informée adéquatement du processus politique et cela s'effectue au moyen de l'accès à l'information et grâce à la garantie que les médias sont ouverts et indépendants.

Cependant, aux yeux d'un bon nombre de parlementaires, le parlement n'est pas perçu comme étant au-dessus du premier ministre, mais plutôt comme étant là pour le servir. Les responsabilités du parlement en matière de surveillance font partie de quatre grands domaines fondamentaux. Actuellement, nous pouvons nous demander dans quelle mesure cette surveillance est réellement efficace.

- 1) Le parlement approuve les demandes législatives du gouvernement.

Selon le modèle de Westminster, toute législation émane du gouvernement. Le gouvernement doit obtenir l'approbation du parlement pour édicter une loi et le gouvernement peut gouverner uniquement s'il a la confiance du parlement. Mais l'utilisation de la confiance pour soumettre le parlement montre que la notion de

confiance a été corrompue par rapport à ce qu'elle était au départ. La notion de confiance comprend un parlement indépendant qui exerce son libre arbitre et qui peut démettre son gouvernement s'il le désire. Une telle notion est devenue presque une invention à nos yeux, surtout lorsqu'un gouvernement est majoritaire au parlement. Mais le parlement n'est pas exempté de sa responsabilité d'examiner et d'approuver la législation. Il y a peut-être une majorité au parlement qui est d'accord avec le programme du gouvernement et une minorité qui s'oppose à la philosophie du gouvernement, mais le parlement à titre d'institution a toujours la responsabilité, au nom des citoyens, d'examiner la législation et d'en débattre dans la sphère publique avant de voter. Le fait qu'un parlement serve sur un plateau d'argent la législation au gouvernement montre qu'il n'est plus cette institution de responsabilisation indépendante à l'abri du contrôle du gouvernement, mais plutôt une institution faible et soumise contrôlée par le gouvernement.

- 2) Le parlement approuve le budget et la politique fiscale du gouvernement qui servent à recueillir les fonds nécessaires.

Lorsque le gouvernement présente son budget et son programme de dépenses au parlement, cela devrait être le lieu de réels débats. C'est un affront à la démocratie lorsqu'un gouvernement qui propose de nouveaux programmes ou qui propose d'augmenter les impôts fait un débat de routine au parlement en sachant très bien qu'il obtiendra son approbation. Il est fini le temps où les parlementaires avaient plus peur d'être tenus responsables par leur électorat lors des élections que du gouvernement. Ils acceptent la position du gouvernement plutôt que de jouer leur rôle véritable qui consiste à prendre la parole au nom des citoyens et de voter selon leurs désirs.

- 3) Le parlement approuve les dépenses ou le budget des dépenses (l'attribution des crédits) qui décrit comment le gouvernement pourra dépenser les impôts prélevés en fonction des politiques publiques.

Au parlement canadien, aucune tâche n'est aussi inutile que l'approbation du Budget des dépenses, appelé les Travaux de crédits. Les règlements sont faits de manière à ce que toute motion présentée par un parlementaire en vue de réduire les dépenses du gouvernement est suivie d'une motion déposée par le ministre en cause, en vue de demander à nouveau le montant initial des dépenses. Le vote à ce sujet a lieu en premier et, s'il est obtenu, la motion visant à diminuer les dépenses est déclarée nulle. Il est impossible dans le processus parlementaire canadien d'avoir une discussion intelligente au sujet des dépenses, car le débat est désormais limité à trois heures trente pour des dépenses de 175 milliards de dollars. C'est une blague, plus qu'une comédie, et cela montre une fois de plus que le parlement n'est plus l'institution de responsabilisation qu'il devrait être, mais qu'il est devenu une institution de béni-oui-oui où les règles garantissent au gouvernement qu'il atteindra ses objectifs sans être tenu responsable.

- 4) Le gouvernement fait rapport au parlement.

Il reste encore un semblant de responsabilisation dans ce segment, puisque les rapports sont rendus publics et sont couverts par les médias. Le gouvernement a quand même le contrôle sur les rapports écrits (un grand contrôle), mais la loi sur l'accès à l'information des dernières années a obligé davantage le gouvernement à rendre des comptes, puisqu'il ne peut tout cacher.

Ces quatre catégories de responsabilités illustrent clairement que le gouvernement est responsable devant le parlement, lequel a l'obligation de tenir le gouvernement responsable

de ses actes au nom des citoyens. Cependant, nous constatons que tout le système parlementaire et l'institution du parlement ont perdu de vue leur objectif et sont devenus corrompus par le programme du gouvernement. Si le parlement était à l'abri du contrôle du gouvernement, nous verrions un gouvernement désireux de tenir le parlement au courant et de tenir compte des désirs du parlement. Mais nous voyons trop souvent que le parlement est un chien de poche plutôt qu'un chien de garde. Le parlement obéit aux demandes du premier ministre, et c'est là le problème.

Que faut-il faire? Afin que le parlement reprenne son rôle véritable, il faut éduquer les parlementaires et leur montrer le rôle qu'ils devraient jouer. Il faut des années pour former les professionnels et leur donner les capacités nécessaires pour effectuer des tâches et des responsabilités complexes. Cependant, les parlementaires élus en vue de tenir le gouvernement responsable qui arrivent sans expérience ne sont même pas formés pour effectuer l'une des tâches les plus importantes d'un pays. Un député d'arrière-ban du côté du gouvernement devrait savoir qu'il n'est pas un membre du gouvernement. Il est peut-être d'accord avec le programme du gouvernement, mais il a la responsabilité de s'assurer que la législation est, à son avis, à l'avantage de la société. L'opposition, qui bien sûr n'est jamais d'accord avec le programme du gouvernement, remet en question les politiques du gouvernement de manière inefficace, en sachant très bien qu'elle a peu ou aucune influence sur le résultat. Si le parlement est traité comme une organisation qui manque de sérieux, il deviendra, malheureusement, comme tel, et c'est ce qui se produit avec beaucoup trop de parlements de nos jours.

Il faut que les parlements prennent le contrôle sur leur programme plutôt que d'attendre que le gouvernement leur en fournisse un. Un bon nombre de membres de gouvernements de longue date travaillent activement à voler les biens de leur nation, dans bien des pays. Où

sont les parlements lorsqu'on demande une convention pour lutter contre le blanchiment d'argent? Une telle convention viserait à poursuivre les personnes qui prennent part au vol des biens d'une nation et au blanchiment de l'argent. La convention demanderait le rapatriement des fonds afin qu'ils servent à générer de la richesse dans les économies des nations d'où ils proviennent. La convention demanderait que les parlements tiennent les gouvernements responsables des fonds qu'ils contrôlent. Mais où sont nos parlements aujourd'hui? Ils attendent que les gouvernements leur donnent des initiatives. Et quel gouvernement demandera à son parlement de ratifier une telle convention? Cela dépend de son niveau de corruption. Et comme je l'ai mentionné plus tôt, lorsqu'un parlement abandonne ses responsabilités, c'est le chaos et la corruption, et cela se voit très bien en Italie, où le parlement a placé le premier ministre au-dessus de la loi et lui a donné l'immunité de poursuite contre la corruption. Revenons-en à la Grande Charte et au concept fondamental que le monarque (ou le gouvernement) ne peut jamais être au-dessus de la loi. Espérons que l'exemple de l'Italie est le pire cas de démocratie dans le monde développé.

Les parlements peuvent nommer des vérificateurs généraux qui ont le pouvoir de faire enquête et de faire des rapports indépendants pour présenter leurs conclusions. Les parlements peuvent voter pour obtenir assez de fonds pour embaucher et former du personnel pour gérer les fonds du gouvernement d'une manière responsable. Les parlements peuvent fournir des fonds à la police et à des procureurs afin qu'ils mènent des enquêtes adéquates sur les crimes perpétrés et que des poursuites soient intentées. Ils peuvent imposer aux tribunaux les plus hautes normes d'intégrité. Ils peuvent exiger que les gouvernements agissent avec probité en tout temps et les défaire s'ils n'y arrivent pas.

Il semble que ces choses si simples, mais qui vont au-delà de la compréhension du contribuable moyen, ne soient pas appliquées aujourd'hui. Et les gouvernements sont

devenus rusés avec les années. Ils savent comment acheter les parlementaires, soit avec de l'argent, des compromis ou du favoritisme. Ils savent que les relations étroites qu'ils ont avec le parlement leur permettent de continuer à faire ce qu'ils veulent, quand ils le veulent et comment ils le veulent. Dans certains cas, malheureusement, cela signifie que des personnes sont mises sous silence et, dans les pires cas, tuées. Où est le parlement? Il est effacé, corrompu ou obéissant. Mais chose certaine, il n'est pas ce surveillant indépendant qui oblige le gouvernement à réfléchir et à agir avec moralité. D'une manière simple, pour être efficace, le parlement doit être un facteur de motivation. Et pour être un facteur de motivation, il doit être indépendant à l'abri du contrôle du gouvernement. Et cela dépend des parlementaires. À moins de motiver les parlementaires et de les amener à exercer leurs responsabilités en fonction du pouvoir qui leur a été donné par la population, la démocratie continuera à exister parmi une quantité importante de corruption et d'incompétence, et la vision qui a éclairé les parlementaires qui se sont levés pour un parlement indépendant et ayant du pouvoir dans le passé sera perdu.

La responsabilisation que nous avons développée et que nous appelons démocratie a fonctionné et continue de fonctionner pour nous apporter plus de paix et de prospérité que tout autre système de gouvernement que nous connaissons. Mais actuellement, nous sommes complaisants, et nous croyons qu'une démocratie est une démocratie du simple fait de son nom. De plus en plus, des motions qui ont un accueil défavorable dans la population sont adoptées. Le lieu le plus important où l'on retrouve l'intégrité se situe dans la population, qui regarde maintenant les gouvernements et les parlementaires avec un regard désapprouvateur, et l'image des gouvernements est de plus en plus négative. Même avec nos échecs, la démocratie est de loin la meilleure forme de gouvernement qui existe. Elle a apporté la paix et la prospérité, mais elle doit également être protégée. Lorsqu'il n'y a pas de

responsabilisation, il n'y a pas d'intégrité et cela laisse la place à la corruption. Mais la réaction défavorable des citoyens favorisera la prise de mesures correctives, et la responsabilisation sera rétablie. Mais pourquoi attendre à la dernière minute? Un parlement efficace, indépendant, qui connaît son rôle et ses responsabilités et qui est totalement capable de relever le défi s'assurera que la démocratie, la paix et la prospérité continueront à prévaloir.

C'est pourquoi tout parlementaire occupe l'un des postes de responsabilité les plus importants dans un pays. La responsabilisation apporte l'intégrité. L'intégrité apporte le respect. Le respect apporte la paix et la prospérité. Tout ceci est lié et lorsqu'un des maillons de la chaîne brise, toute la chaîne brisera, à moins que l'on veille sur le parlement, cette merveilleuse institution qui a évolué depuis des centaines d'années, qu'on le protège, qu'on l'améliore et, surtout, qu'il devienne indépendant. Qu'il devienne le plus haut tribunal du pays.