



*XXXI<sup>e</sup> SESSION*  
*Bruxelles, 6 au 9 juillet 2005*

---

**DOCUMENT N° 15**

\* \* \*

**Commission des affaires parlementaires**

**SYNTHÈSE DU 2<sup>ÈME</sup> RAPPORT D'ÉTAPE**

établi en application de l'article 12.7 du règlement et présenté à la Commission

par

**M. Guy LELIEVRE**  
(Québec)

Rapporteur

sur

***Le contrôle parlementaire en Francophonie***

## TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos

Introduction

### **1. MOYENS D'INFORMATION**

1.1. Message sur l'état de la nation (ou discours du trône)

1.2. Questions au gouvernement

1.3. Débat d'initiative parlementaire et interpellation

1.4. Organes d'information et d'investigation

1.5. Autres

### **2. AUTORISATIONS PARLEMENTAIRES**

2.1. Pétitions

2.2. Déclarations du gouvernement avec débat

2.3.. Contrôles budgétaires et financiers

2.4. Rôle en matière d'affaires extérieures

2.5. Autorisation de proclamer l'état d'urgence, de siège ou d'exception

### **3. RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE ET MINISTÉRIELLE**

3.1.. Engagement de confiance (sur programme ou politique générale)

3.2. Engagement de confiance (sur texte de loi)

3.3. Motion de censure

### **4. AUTRES**

Conclusion

## **AVANT-PROPOS**

**Deuxième étape d'un vaste projet de recherche sur le contrôle parlementaire en Francophonie, la nouvelle mouture du rapport détaillé dont voici la synthèse constitue une mise à jour du premier rapport préliminaire, présenté à la réunion de la Commission des affaires parlementaires de l'APF, tenue à Damas à la fin avril dernier.**

**Les données colligées dans ce rapport portent sur 47 des 65 Parlements membres de l'APF. L'information disponible concernant le contrôle parlementaire au Parlement (Conseil du peuple) de la République arabe syrienne est intégrée à ce deuxième rapport d'étape.**

**De plus, dix sections membres de l'APF ont bien voulu nous communiquer des corrections et ajustements aux données les concernant, dans les délais prescrits. Il s'agit des sections du Canada, du Cap-Vert, de la Communauté française de Belgique, du Congo, du Gabon, du Jura, de Madagascar, du Niger, de la Nouvelle-Écosse et du Vietnam.**

**Globalement, outre certains ajouts plus substantiels, les modifications apportées à la version initiale du rapport détaillé sont plutôt d'ordre mineur. Par conséquent, le rapport synthèse que voici diffère peu du précédent, sinon sur des points de détail.**

**La prochaine étape consistera pour nous à recueillir l'information pertinente concernant les 16 sections qui détiennent le statut de membre associé de l'APF. Nous intégrerons également à la prochaine version du rapport les corrections apportées par la section de la Principauté de Monaco ainsi que toutes celles que voudront bien nous soumettre d'autres Parlements membres de l'APF.**

**Bonne lecture!**

**Guy Lelièvre  
Rapporteur**

## INTRODUCTION

Avec la fonction législative, la fonction de contrôle de l'action gouvernementale est une des fonctions essentielles d'un Parlement. L'institution parlementaire exerce le contrôle par des moyens variés : tantôt le Parlement s'informe sur l'action gouvernementale, tantôt il l'oriente et lui donne des autorisations d'agir, tantôt il tient entre ses mains l'existence même du gouvernement.

Par le passé, cette question du contrôle parlementaire a fait l'objet de maintes présentations de diverses sections de l'APF lors de séminaires parlementaires principalement, ainsi que dans le cadre des travaux de notre commission. Estimant nécessaire de regrouper ces contributions éparses et de les actualiser, la Commission des affaires parlementaires de l'APF a donné, lors de la session de 2004 à Charlottetown, au rapporteur de la section du Québec le mandat de réaliser un état de la situation du contrôle parlementaire en Francophonie.

La première phase de la préparation de ce rapport d'étape avait consisté à lire quelques-unes des principales études sur le contrôle parlementaire dans le monde. Force est d'admettre que les analyses comparatives sur la procédure en matière de contrôle parlementaire sont rares. Le bilan le plus exhaustif demeure l'ouvrage *Les Parlements dans le monde* publiée en 1987 par l'Union interparlementaire.

Durant cette première étape, nous avons également pris connaissance d'un bon nombre des exposés qui ont été présentés lors des séminaires tenus depuis 1994 par l'APF. Ces différentes lectures avaient alors servi à colliger certaines données sur plus des deux tiers des Parlements membres de l'APF.

Nous avons ensuite développé une classification des moyens de contrôle parlementaire, en consultant particulièrement les auteurs français en droit constitutionnel et en droit parlementaire. Notre classification est basée sur celle adoptée par Debbasch, Pontier, Bourdon et Ricci<sup>1</sup>. Cette classification a ensuite servi au dépouillement systématique des constitutions nationales et des règlements intérieurs des assemblées des pays membres de l'APF.

Lors de la dernière réunion de la Commission, à Damas, en Syrie, les 25 et 26 avril 2005, nous avons présenté un premier rapport préliminaire sur notre sujet de recherche. Dans un souci d'exactitude, le second rapport d'étape, dont voici la synthèse, corrige les erreurs identifiées depuis par les sections de l'APF.

---

<sup>1</sup> Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4<sup>e</sup> édition, Paris, Économica, 2001, 1033 p. 941s.

## LISTE DES SECTIONS DE L'APF PRÉSENTÉES DANS CE RAPPORT

<a href="#">Bénin</a>	<a href="#">Luxembourg</a>
<a href="#">Burkina Faso</a>	<a href="#">Madagascar</a>
<a href="#">Burundi</a>	<a href="#">Mali</a>
<a href="#">Cambodge</a>	<a href="#">Manitoba</a>
<a href="#">Cameroun</a>	<a href="#">Maroc</a>
<a href="#">Canada</a>	<a href="#">Maurice</a>
<a href="#">Cap Vert</a>	<a href="#">Mauritanie</a>
<a href="#">Communauté française de Belgique</a>	<a href="#">Monaco</a>
<a href="#">Comores</a>	<a href="#">Niger</a>
<a href="#">Congo</a>	<a href="#">Nouveau-Brunswick</a>
<a href="#">Côte d'Ivoire</a>	<a href="#">Nouvelle-Écosse</a>
<a href="#">Djibouti</a>	<a href="#">Ontario</a>
<a href="#">Égypte</a>	<a href="#">Québec</a>
<a href="#">France</a>	<a href="#">Rwanda</a>
	<a href="#">République arabe syrienne</a>
<a href="#">Gabon</a>	<a href="#">Sénégal</a>
<a href="#">Guinée</a>	<a href="#">Seychelles</a>
<a href="#">Guinée-Bissau</a>	<a href="#">Suisse</a>
<a href="#">Guinée-Équatoriale</a>	<a href="#">Tchad</a>
<a href="#">Haïti</a>	<a href="#">Togo</a>
<a href="#">Jersey</a>	<a href="#">Tunisie</a>
<a href="#">Jura</a>	<a href="#">Val d'Aoste</a>
<a href="#">Laos</a>	<a href="#">Vanuatu</a>
<a href="#">Liban</a>	<a href="#">Vietnam</a>

## **1. MOYENS D'INFORMATION**

L'action gouvernementale étant largement secrète, l'information parlementaire est d'une grande nécessité afin que les représentants du peuple puissent apprécier à leur juste valeur les gestes du gouvernement ainsi que leur cohérence. Le Parlement doit donc connaître le détail du contenu et des motifs des mesures prises par le gouvernement.

À cet égard, l'information peut provenir de différentes sources, dont les discours du chef de l'État ou du gouvernement, ou de membres du gouvernement tel le ministre des Finances lors de la présentation du budget. Elle peut également émaner des réponses du gouvernement aux questions des députés, des débats et des organes d'information et d'investigation que sont, entre autres, les commissions parlementaires.

### **1.1. MESSAGE SUR L'ÉTAT DE LA NATION (OU DISCOURS DU TRÔNE)**

- La lecture d'un message sur l'état de la nation, appelé aussi message inaugural ou discours du trône, se retrouve dans 16 Parlements membres de l'APF (Burkina Faso, Canada, Comores, Congo, Djibouti, Égypte, Liban, Luxembourg, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Québec, République arabe syrienne, Seychelles, Togo) .

- Dans les régimes parlementaires de type britannique comme au Canada, au Québec, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et au Manitoba, un discours du trône (message inaugural au Québec) est prononcé au début de chaque nouvelle session parlementaire par le gouverneur général (parfois la reine), au Parlement du Canada, et par le lieutenant-gouverneur dans les provinces (Québec, Ontario, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Manitoba). Au Québec, l'allocution du lieutenant-gouverneur est suivie d'un discours d'ouverture prononcé par le premier ministre.

- Au Burkina Faso, à Djibouti, et en Égypte, c'est également au début de la session que le président de la République (Égypte) ou le premier ministre (Djibouti) prononce son discours sur l'état de la nation (Burkina Faso, Égypte) ou son rapport sur la situation du pays (Djibouti). En Égypte, en début de session également, le président du Conseil des ministres présente le programme de son gouvernement.

- Au Luxembourg, aux Comores, au Togo, au Congo, en Syrie et aux Seychelles, un message (ou déclaration politique générale au Luxembourg, rapport annuel aux Comores) sur l'état de la nation est livré à chaque année par le président du gouvernement (Luxembourg), de l'Union (Comores), de la République (Togo, Congo, Seychelles) ou par le Cabinet (Syrie).

- Au Liban, la constitution ne spécifie pas la périodicité de l'exposé sur la politique générale du gouvernement, par le président du Conseil, devant la Chambre des

députés. Au Congo, le président de la République peut, à tout moment, adresser des messages à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

- Au Canada, au Québec, au Manitoba, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, au Burkina Faso, à Djibouti et en Égypte, le message sur l'état de la nation est suivi d'un débat. En Égypte, 50 membres de l'Assemblée doivent demander par écrit la tenue d'un débat sur l'exposé du président. Le débat est suivi d'un vote au Canada. Au Québec, il n'y a pas de vote sur l'approbation de la politique générale du gouvernement, mais le débat se termine par la mise aux voix de motions de censure.

- Il n'y a pas de débat sur le message sur l'état de la nation au Congo, au Togo, aux Seychelles, au Luxembourg, aux Comores, au Liban et en Nouvelle-Écosse.

## 1.2. QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

- À l'exception des Parlements de Vanuatu, de Monaco, de Mauritanie, d'Haïti et des Comores où, apparemment, rien n'est prévu à cet égard, tous les parlements de l'APF qui font l'objet de ce rapport d'étape réservent du temps pour une **période des questions et réponses orales, avec ou sans débat**.

- La périodicité du moment réservé aux questions orales varie. Souvent à chaque jour de séance (Liban, Canada, Québec, Nouvelle-Écosse, Luxembourg), souvent également une séance par semaine (Togo, Rwanda, Gabon, Guinée, Cameroun, Burundi, Maroc, Cambodge, Suisse), ou deux par semaine comme en France, ou une séance par quinzaine (Tchad, Djibouti) ou par mois (Madagascar, Côte-d'Ivoire).

- La durée de la période des questions varie, de 30 min. au Nouveau-Brunswick jusqu'à 3 heures à l'île Maurice.

- Au Canada, en France, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, à Madagascar, au Burkina Faso et au Québec, les questions ne sont pas connues à l'avance par les ministres. Mais au Manitoba, à Jersey, au Cambodge, aux Seychelles, au Mali, en Égypte, au Luxembourg, en Communauté française de Belgique, au Val d'Aoste, au Bénin, à l'île Maurice et au Sénat du Gabon, les questions sont transmises par écrit et inscrites au *Feuilleton* ou *Journal officiel* ou ordre du jour d'une séance subséquente. En Nouvelle-Écosse, les questions sont posées avec ou sans préavis.

- Outre ladite période des questions, les députés peuvent faire inscrire au *Feuilleton* des **questions écrites** adressées à des ministres dans la vaste majorité (33 sur 47) des Parlements de la Francophonie répertoriés dans ce rapport d'étape.

- La réponse peut être orale ou écrite et les délais prescrits pour la réponse du ministre varient, de 7 jours au Cambodge, à 15 jours en Communauté française de Belgique, au Tchad, en Guinée, au Liban et au Sénégal, à 1 mois en Égypte, au Burkina Faso, au Bénin, au Gabon, à Madagascar, au Mali, au Niger, au Togo, au Luxembourg, en France, au Val d'Aoste, à 45 jours au Canada ou lors de la session en cours au Vietnam.

### **1.3. DÉBAT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE ET INTERPELLATION**

- Il n'y a qu'en France et au Québec qu'on retrouve à la fois l'interpellation (d'un membre du gouvernement par un député) et le débat d'initiative parlementaire (associé aux affaires émanant des députés dans les Parlements de type britannique).

- Outre la France et le Québec, 23 Parlements (Liban, Syrie, Togo, Congo, Djibouti, Val d'Aoste, Tchad, Suisse, Rwanda, Niger, Madagascar, Mali, Luxembourg, Guinée Bissau, Guinée Équatoriale, Haïti, Jura, Laos, Gabon, Égypte, Communauté française de Belgique, Cap Vert, Bénin), recourent à l'interpellation et 5 (Manitoba, Nouveau-Brunswick, Ontario, Canada, Maurice) au débat d'initiative parlementaire.

- En France, l'interpellation s'accompagne nécessairement d'une motion de censure; elle condamne la politique du gouvernement . Elle fait également l'objet d'un vote, et aussi remet parfois en jeu la confiance au Liban, en Égypte, en Haïti, à Djibouti et en Communauté française de Belgique.

- Dans les autres Parlements ayant recours à l'interpellation, il n'y a aucun vote et la question de la confiance n'est pas en jeu.

- Au Canada et à l'île Maurice, une période de temps est consacrée chaque jour au débat d'initiative parlementaire des députés de l'opposition. Au Québec, la séance du mercredi matin est réservée à ces «affaires émanant des députés», alors qu'au Nouveau-Brunswick c'est le mardi et le jeudi, et en Ontario et au Manitoba le jeudi matin. En France, une séance par mois est ainsi réservée au débat d'initiative parlementaire.



#### 1.4. ORGANES D'INFORMATION ET D'INVESTIGATION

- Tous les Parlements de la Francophonie répertoriés dans ce rapport d'étape ont des **commissions permanentes**, à l'exception, selon l'information disponible et sous réserve, du Sénégal, du Maroc, du Mali, d'Haïti, de la Syrie et de la Côte-d'Ivoire.

- Les commissions permanentes sont au nombre de une au Cap vert, 4 en Tunisie, 5 au Bénin, au Val d'Aoste et en Mauritanie, 6 à l'Assemblée nationale du Gabon (ainsi qu'au Sénat gabonais), ainsi que pour chaque assemblée en France, 7 à Monaco, au Togo, en Ontario, au Niger, au Burkina Faso, au Jura, en Guinée Bissau et à Djibouti, 8 au Vietnam et au Tchad, 9 en Nouvelle-Écosse, au Cambodge et au Cameroun, 10 au Nouveau-Brunswick, 11 au Rwanda, au Québec et au Manitoba, 12 en Guinée, en Suisse, à Madagascar, à Jersey et en Guinée équatoriale, 15 au Liban et au Sénat du Canada, 20 à la Chambre des communes du Canada et en Égypte.

- 24 de ces Parlements (Vietnam, Tunisie, Togo, Tchad, Suisse, Rwanda, Québec, Ontario, Nouveau-Brunswick, Mauritanie, Luxembourg, Liban, Syrie, Jura, Guinée, Gabon, France, Djibouti, Communauté française de Belgique, Cap vert, Canada,, Cameroun, Cambodge, Bénin) prévoient la possibilité de la formation de **commissions spéciales**.

- 27 des Parlements étudiés prévoient la formation de **Commissions parlementaires d'enquête ou commissions de contrôle** (Burundi, Burkina Faso, Congo, Égypte, Guinée équatoriale, Côte-d'Ivoire, Haïti, Mali, Maroc, Sénégal, Syrie, Madagascar, Niger, Suisse, Val d'Aoste, Bénin, Cameroun, Cap vert, Djibouti, France, Gabon, Guinée, Liban, Luxembourg, Rwanda, Tchad, Togo).

- Ces commissions d'enquête ou de contrôle sont généralement formées afin de recueillir des informations sur des faits ou objets déterminés de l'action gouvernementale, des services publics ou des entreprises nationales. Elles peuvent aussi l'être pour faire la lumière sur des événements d'une grande portée (Suisse) ou pour examiner tout projet public (Égypte).

- Leur mandat, souvent d'une durée de 1 mois (Togo, France, Mali, Niger), parfois 3 mois (Burkina Faso et Djibouti) ou 3 semaines (Gabon) ou 4 mois (Guinée), prend fin avec le dépôt de leur rapport. De semblables commissions d'enquête ne peuvent être créées lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

- La France, le Gabon, le Cameroun, le Mali, le Togo et le Niger mettent sur pied des **missions d'information**, de renseignements ou d'enquête, lesquelles peuvent être confiées à un ou plusieurs des membres d'une ou plusieurs commissions permanentes. Caractérisées par un moindre formalisme dans les règles de fonctionnement, elles n'imposent souvent aucun délai précis pour la remise du rapport.

- La France et la Suisse ont recours aux **délégations parlementaires**, lesquelles étudient, examinent, surveillent et font rapport aux commissions permanentes concernées sur des sujets tels l'ensemble des finances de la Confédération (Suisse) et l'aménagement du territoire et l'union européenne (France).
- La France, la Suisse, le Gabon, le Manitoba, la Communauté française de Belgique, l'Ontario, le Québec, le Vietnam, la Nouvelle-Écosse et le Canada font de **l'évaluation législative ou le suivi de l'application des lois**.
- Ces Parlements le font notamment, comme en France, en prévoyant dans les lois elles-mêmes des rapports concernant leur exécution ou leur évaluation, de telle manière que les parlementaires puissent disposer d'un document de synthèse leur permettant d'apprécier pleinement les conditions d'application des réformes auxquelles ils ont contribué.
- En Suisse, l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération se veut systématique. Au Gabon, l'Assemblée forme une commission spéciale chargée du suivi de l'application des lois. Au Vietnam, l'Assemblée nationale exerce le pouvoir de surveillance suprême de l'application de la Constitution, des lois et de ses résolutions.
- Au Québec, plusieurs lois prévoient une révision parlementaire 5 ans après leur adoption initiale et les commissions peuvent réaliser une étude ou une évaluation sur les règlements et projets de règlement du gouvernement. En Nouvelle-Écosse, certaines lois prévoient une évaluation périodique de leurs effets.
- Au Canada, en Ontario et au Manitoba, le Comité permanent des règlements examine les règlements en ce qui a trait à la portée des pouvoirs législatifs et à la manière dont ils sont exercés. En outre, au Canada, les comités permanents détiennent un pouvoir spécifique leur permettant d'étudier et de faire rapport sur les textes législatifs liés à leur domaine de compétence. En Communauté française de Belgique, les commissions peuvent étudier l'application des décrets (i.e., des lois) et de leurs arrêtés d'exécution.
- Seule la France a un **office parlementaire d'évaluation** des choix scientifiques et technologiques, composé de 8 députés et 8 sénateurs, qui a pour mission d'informer le Parlement des conséquences des choix à caractère scientifique et technologique, afin, notamment, d'éclairer ses décisions. Ledit office recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations à cet effet.

## 1.5. AUTRES

- Au Rwanda, au Gabon, au Jura, au Vietnam, en Suisse, à Madagascar et en Mauritanie, le gouvernement a **l'obligation de fournir des rapports d'information** sur ses activités, son programme, ses réalisations.

- Au Rwanda, le premier ministre doit informer les Chambres du Parlement «aussi régulièrement que possible», «lors de la session en début d'année» au Vietnam, au début de chaque législature en Suisse et au Jura, «à la première session ordinaire» à Madagascar, et une fois l'an au cours de la session de novembre en Mauritanie.

- Au Vietnam, à Madagascar et au Jura, ces rapports d'information font l'objet d'un débat.

- Au Congo, au Gabon et en Mauritanie, des députés **participent à des organismes extraparlimentaires**, décisionnels ou consultatifs (Mauritanie), nationaux (ex : l'Office des postes et télécommunications) ou locaux au Gabon. Au Gabon, les sénateurs ont le même privilège. Au Congo, la Haute Cour de justice est composée de députés et de sénateurs élus en nombre égal par leurs pairs, et des membres de la Cour suprême également élus par leurs pairs.

- En Nouvelle-Écosse, certaines lois exigent le dépôt en Chambre de certains rapports.

## 2. AUTORISATIONS PARLEMENTAIRES

Par rapport à l'étape précédente de l'information parlementaire, la fonction parlementaire d'orientation et d'autorisation marque une accentuation notable de la fonction de contrôle. Elle se caractérise d'une part par une faculté d'impulsion de l'action gouvernementale, et d'autre part par la nécessité pour ce dernier d'obtenir diverses autorisations du Parlement pour mener à bien son action.

### 2.1. PÉTITIONS

- La pratique des pétitions est répandue dans 26 des 46 parlements couverts par ce rapport.

- Les pétitions font l'objet d'un suivi au Canada, en Suisse, au Vietnam, en Égypte, au Jura, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, parfois en France, au Liban, en Communauté française de Belgique, au Luxembourg, à Madagascar, au Val d'Aoste, à Djibouti, au Laos, et au Burkina Faso.

- L'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick se distingue par l'obligation faite au gouvernement de répondre par écrit à une pétition dans les deux semaines de sa

présentation (dans les 24 jours de séance suivant la présentation en Ontario et dans les 45 jours de son dépôt au Canada).

- Au Liban, pour une pétition jugée recevable, le ministre a un mois pour répondre, faute de quoi le Bureau de l'Assemblée ou la commission compétente doit l'exposer à l'Assemblée avec un rapport contenant les faits et des propositions (si elle le juge nécessaire).

## 2.2. DÉCLARATIONS DU GOUVERNEMENT AVEC DÉBAT

- Il y a des déclarations du gouvernement avec débat dans 8 parlements de la Francophonie (Madagascar, Togo, Suisse, Manitoba, Gabon, Bénin, Burkina Faso et France).

- Au Gabon, un vote de confiance suit le débat. Dans les autres parlements concernés, aucun vote n'a lieu.

## 2.3. CONTRÔLES BUDGÉTAIRES ET FINANCIERS

- À l'exception des Parlements de Guinée Bissau, de Jersey et des Seychelles, pour lesquels aucune information n'a pu être trouvée sur le sujet, tous les Parlements de la Francophonie répertoriés procèdent à **l'étude et au vote (de la loi) du budget ou des finances** du gouvernement de leur État. Les modalités (instances impliquées, délais, étapes, etc.) de l'étude du budget varient considérablement d'un Parlement à l'autre.

- Règle générale, le Parlement est saisi du projet de loi sur les finances ou le budget dès l'ouverture de la session précédant la période budgétaire.

- Au Burundi, au Mali, au Gabon, en Mauritanie, en Côte-d'Ivoire, à Djibouti, au Sénégal, en Guinée, en Guinée équatoriale, en Égypte et au Cameroun, il est spécifié que dans le cas où le budget n'est pas adopté dans les délais prescrits le budget de l'année précédente peut être reconduit provisoirement jusqu'à l'adoption du nouveau budget. Au Maroc, à Monaco, au Gabon et au Liban, le projet de budget peut faire l'objet d'un décret du président de la République (Liban), du gouvernement (Maroc), du Conseil des ministres (Gabon) ou du Conseil d'État (Monaco). En Syrie, le budget n'est exécutoire que s'il est approuvé par le Conseil du peuple.

- Au Niger, l'Assemblée nationale peut demander à la Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la Cour suprême de mener toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et dépenses publiques.

- Aux Comores, l'Assemblée vote les projets de loi de finances à la majorité des 2/3, et à défaut que l'Assemblée se prononce dans les 60 jours, les dispositions du projet de loi peuvent être mises en vigueur par décret ou ordonnance, comme en

Tunisie, en Côte-d'Ivoire, à Madagascar, en Guinée, en Guinée équatoriale, au Liban (dans certaines circonstances), au Congo et au Sénégal.

-En France, une «déclaration d'orientation budgétaire» précède le dépôt de la loi des finances.

- Au Canada et au Québec, l'usage veut que le ministre des Finances fasse chaque année au Parlement un discours officiel dans lequel il présente une évaluation approfondie de la situation financière du gouvernement et de la situation économique de l'État. Suivent les «travaux des subsides» (au Canada), procédure par laquelle le gouvernement demande au Parlement de réserver et d'approuver les fonds dont il a besoin pour s'acquitter de ses obligations financières. Au Canada, il s'exerce également un contrôle budgétaire et financier au Sénat par l'entremise du Comité des finances nationales, devant lequel comparaissent des représentants du Conseil du Trésor pour répondre à des questions. Toutefois, contrairement à la Chambre des communes, au Sénat le budget des dépenses n'est pas adopté.

- Au Québec, l'étude des crédits suit l'adoption du budget, les commissions permanentes étudiant les crédits budgétaires dans le domaine de leur compétence.

- On examine et on vote des **lois de finances rectificatives** dans 13 des Parlements répertoriés dans ce rapport d'étape (Canada, Québec, Ontario, Égypte, Liban, Communauté française de Belgique, France, Suisse, Niger, Cameroun, Burkina Faso, Jura, Sénégal).

- Au Québec, au Canada et en Ontario, le gouvernement peut soumettre à la considération de l'Assemblée un budget supplémentaire de dépenses (des «crédits supplémentaires»). Au Québec, cela peut se faire à tout moment de l'année, tandis que c'est généralement 2 fois l'an (automne et printemps) au Canada. Il en est de même en Égypte.

- Au Liban, lorsque des circonstances imprévues rendent nécessaires des dépenses urgentes, le président de la République peut, par décret, ouvrir des crédits supplémentaires, à concurrence d'un montant maximum fixé dans le budget. La Chambre sera appelée à ratifier ces mesures ainsi édictées à la première session qui suit.

- En France, les lois des finances rectificatives donnent lieu à un autre type de contrôle où le rapporteur général de la Commission des finances joue le rôle principal. Déposé et devant être adopté à l'automne, le projet de loi a pour objet principal la ratification par le Parlement de «toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avance». Les «collectifs dits de printemps» traduisent quant à eux un changement de cap dans l'orientation de la politique économique et sont souvent aussi le support de mesures fiscales ponctuelles.

- Selon notre classification ou nos catégories, 30 de nos 47 Parlements effectuent de la **vérification des comptes publics** à proprement parler.

- Le contrôle des finances publiques et de l'exécution de la loi sur le budget est assuré par la Cour supérieure des comptes ou l'équivalent (Chambre des Comptes de la Cour Suprême au Tchad, la Cour suprême en Guinée, Commission supérieure

des comptes de la Principauté à Monaco) en Haïti (où intervient aussi l'Office du budget), au Maroc, au Cap vert, au Burundi, au Sénégal, au Congo, à Jersey, en Mauritanie, à l'île Maurice, au Gabon et au Togo. Elle en fait rapport au Parlement.

- Au Luxembourg, les députés élisent parmi leurs membres les président, vice-président et conseiller de la Cour des comptes.

- En Communauté française de Belgique, le Parlement bénéficie de l'appui de la Cour des comptes du Royaume de Belgique, laquelle transmet ses observations au Parlement.

- Au Vanuatu, la vérification des comptes publics est à la charge du contrôleur ou auditeur général, un officier indépendant nommé par la Commission de la fonction publique, chargé de faire rapport au Parlement et au gouvernement. Au Val d'Aoste, 3 commissaires aux comptes sont nommés parmi les conseillers qui ne sont pas membres du gouvernement.

- Au Canada, au Québec, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et au Manitoba, c'est le Vérificateur général qui vérifie les comptes et enquête sur les activités financières du gouvernement. Ses rapports sont envoyés pour étude au Comité permanent des comptes publics (Commission de l'administration publique au Québec), lequel est toujours présidé par un député de l'opposition officielle.

- 15 de nos Parlements votent des **lois de Règlement**, lesquelles sanctionnent le bilan de l'exécution de la loi des finances ou du budget et s'avèrent un outil de contrôle de la gestion budgétaire du gouvernement.

- En Égypte, au Niger, en Côte-d'Ivoire et au Congo, le bilan du budget de l'État doit être soumis à l'Assemblée dans un délai d'un an après la date d'expiration du budget (au Gabon, au plus tard au début de la première session de la 2<sup>ème</sup> année suivant l'exécution du budget; en Syrie, dans un délai ne dépassant pas deux ans).

- Il s'effectue du **contrôle en commission parlementaire** en matière budgétaire et financière dans 18 des Parlements répertoriés.

- Au Cameroun, au Gabon, à Djibouti, au Togo, en Guinée, au Burkina Faso, au Bénin et au Niger, c'est la Commission des finances qui étudie le budget. Son rapporteur général est responsable de l'ensemble du suivi des questions budgétaires.

Au Bénin, l'Assemblée nationale est également assistée par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, qu'elle peut charger de toutes enquêtes ou études.

- À Monaco, la Commission des finances examine les projets de budget, les analyse et les commente sous forme de rapports; l'examen et la discussion de ces rapports en séance publique constitue un «temps fort» de la vie publique du pays.

- Au Gabon, la Commission des finances joue un rôle prépondérant dans l'information du Parlement et dispose de larges pouvoirs d'investigation en matière économique et financière, lesquels lui permettent de critiquer les projets qui lui sont soumis et d'y proposer des amendements. Des députés, membres du Comité

permanent du suivi de l'exécution du budget (créé au sein de la Commission des finances), exercent le suivi quotidien et séquentiel de l'exécution des dépenses publiques, notamment le suivi financier des projets d'investissement et le contrôle physique des réalisations gouvernementales (au moyen de missions sur le terrain). Ainsi, le rapport de ce comité de suivi permanent permet au Parlement d'exercer un contrôle à la fois politique (sur le respect des engagements devant le peuple), de performance (pour évaluer la capacité du gouvernement à utiliser les ressources budgétaires en vue de développer le pays et d'améliorer le cadre de vie des populations), et de validation (qui consiste à s'assurer que l'action gouvernementale est équitable, transparente et exempte de corruption).

- En France, le contrôle de l'exécution du budget en dehors de l'étude des lois des finances s'effectue de 5 manières : par les rapporteurs spéciaux, qui suivent et contrôlent de façon permanente l'emploi des crédits budgétaires et font rapport (avec l'appui de la Cour des comptes); par les rapports d'information de la Commission des finances, par le rapporteur général, qui assure l'essentiel du suivi et du contrôle budgétaire en matière de ressources et publie notamment plusieurs rapports en matière fiscale; par les Commissions d'enquête en matière budgétaire (plus rares), et par l'évaluation des politiques publiques par la Mission d'évaluation et de contrôle, créée au sein de la Commission des finances, chargée d'auditionner les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur des politiques publiques.

- Au Canada, le Comité des finances effectue des consultations prébudgétaires, alors que le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (au Manitoba le Comité permanent des comptes publics) a pour mandat l'étude de l'efficacité, de l'administration et du fonctionnement des ministères, agences gouvernementales et sociétés d'État ainsi que de leurs plans opérationnels et de dépenses. Au Manitoba, on dit aussi que le Comité des subsides est le mécanisme par lequel l'Assemblée peut examiner en profondeur les programmes et politiques des ministères.

- En Ontario, le Comité permanent des comptes publics peut étudier le rapport du Vérificateur provincial et les comptes publics et faire rapport de ses observations, opinions et recommandations à l'Assemblée législative.

- Au Québec, la Commission de l'administration publique vérifie les engagements financiers pris par le gouvernement, entend chaque année le Vérificateur général du Québec sur son rapport et entend les ministres, sous-ministres et dirigeants d'organismes sur toute matière de nature administrative signalée dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen. En outre, chaque commission examine annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance.

- Outre le Québec, selon l'information disponible, seuls 3 des Parlements de l'APF répertoriés (Haïti, Sénégal et Gabon) exercent une **surveillance des entreprises publiques ou semi-publiques**.

- En Haïti, c'est la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif qui a ce mandat (au Sénégal la Cour des comptes). Au Gabon, les commissions parlementaires d'enquête ou commissions de contrôle sont formées pour recueillir

des informations sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, notamment les entreprises publiques et parapubliques, en vue de soumettre leurs conclusions à l'Assemblée nationale.

## 2.4. RÔLE EN MATIÈRE D'AFFAIRES EXTÉRIEURES

- 37 des 47 Parlements étudiés **approuvent la majorité des traités ou accords internationaux** négociés par leur gouvernement, et/ou celui de l'État fédéral dont ils sont membres en ce qui concerne le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Jura et la Communauté française de Belgique.

- Dans la très grande majorité des cas, lesdits traités et accords internationaux ne peuvent être ratifiés et prendre effet que sur adoption d'une loi par l'Assemblée concernée.

- Dans 29 des États membres de l'APF, le chef du gouvernement peut **déclarer la guerre** sur autorisation du Parlement.

- En Guinée et à l'île Maurice, la déclaration de guerre doit être votée à la majorité des 2/3 des membres de l'Assemblée nationale.

- Au Burundi, le président de la République déclare la guerre après consultation du gouvernement, du Conseil national de sécurité et des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat.

- Au Congo, lorsque le Parlement «ne peut siéger utilement», la décision de déclarer la guerre est prise en conseil des ministres par le président de la République.

- En Égypte, «l'Assemblée approuve la proclamation de l'état de guerre lors d'une séance extraordinaire à huis clos et à la demande du président de la République.

- Au Canada, la déclaration de guerre, visée par une loi statutaire, la *Loi sur les mesures d'urgence*, est assortie de différents mécanismes d'étude et d'enquête en comité parlementaire



## **2.5. AUTORISATION DE PROCLAMER L'ÉTAT D'URGENCE, DE SIÈGE OU D'EXCEPTION**

- L'autorisation de proclamer l'état d'urgence, de siège ou d'exception existe au sein de 33 des Parlements de l'APF répertoriés.
- La proclamation de l'état d'urgence, de siège ou d'exception constitue dans presque tous les cas une prérogative du chef de l'État ou du gouvernement, seul ou sur avis du conseil des ministres, parfois après consultation auprès d'autres instances (Burundi, Maroc, Tunisie, Cambodge, Bénin). Il en informe généralement la Chambre et s'adresse parfois à la nation.
- Au Cap-Vert, l'autorisation de l'Assemblée nationale est cependant requise. En Haïti, l'Assemblée nationale statue sur l'opportunité de l'état de siège. Au Vietnam, le chef du gouvernement proclame l'état d'urgence en se basant sur les résolutions du Comité permanent de l'Assemblée nationale, ou le décrète si le Comité permanent se trouve dans l'impossibilité de tenir une réunion.
- La prolongation de l'état d'urgence, de siège ou d'exception au-delà d'une période définie (7 jours aux Seychelles et à l'île Maurice, 10 au Mali, 12 en Guinée, en France, au Sénégal et au Tchad, 15 au Congo, au Gabon, en Côte-d'Ivoire, à Djibouti, au Rwanda, au Niger, à Madagascar et au Togo, 30 en Mauritanie) requiert l'approbation du Parlement. De manière générale, une loi stipule le seuil d'approbation.

## **3. RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE ET MINISTÉRIELLE**

La mise en cause de la responsabilité du gouvernement ou d'un ministre constitue la mesure de contrôle ultime de l'action gouvernementale dans la mesure où elle implique l'existence même du gouvernement ou la survie politique du ministre.

- Cette question de la responsabilité gouvernementale et ministérielle n'est pas traitée dans le Règlement du Parlement et/ou la Constitution de l'État en ce qui concerne 8 Parlements de l'APF : Bénin, Comores, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Jura, Manitoba, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse.
- En République arabe syrienne, la Constitution réfère uniquement à la responsabilité du Président du Conseil et des ministres devant le Président de la République.

### **3.1. ENGAGEMENT DE CONFIANCE (SUR PROGRAMME OU POLITIQUE GÉNÉRALE)**

- La question de l'engagement de la confiance sur le programme ou la politique générale est présente dans 16 des Parlements répertoriés (Niger, Mauritanie, Mali, Maroc, Madagascar, Haïti, Liban, France, Gabon, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo).
- Le chef du gouvernement ou premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage la responsabilité du gouvernement devant la Chambre sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Ce vote de confiance doit être gagné à la majorité absolue des membres du Parlement, faute de quoi le gouvernement doit démissionner.

### **3.2. ENGAGEMENT DE CONFIANCE (SUR TEXTE DE LOI)**

- On retrouve la notion d'engagement de confiance sur un texte de loi dans 12 de nos Parlements francophones (Niger, Mauritanie, Mali, Maroc, Madagascar, France, Gabon, Burkina Faso, Cameroun, Rwanda, Sénégal, Tchad).
- Le chef du gouvernement ou premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité de son gouvernement sur un texte (de loi).

### **3.3. MOTION DE CENSURE**

- On peut présenter des motions de censure, de confiance, de non-confiance ou de blâme dans 35 des 47 Parlements répertoriés. Dans tous les cas, cela signifie que l'assemblée met en cause la responsabilité du gouvernement. L'adoption d'une motion de censure entraîne généralement la démission du gouvernement.
- Une telle motion n'est jugée recevable que si elle est signée par au moins un dixième des membres en France, au Sénégal, au Tchad et au Niger, un sixième des membres au Vanuatu, un cinquième des membres au Cap vert,  $\frac{1}{4}$  des membres au Gabon, au Laos et à la Chambre des représentants du Maroc,  $\frac{1}{3}$  des membres au Burkina Faso, au Cameroun, en Mauritanie, en Tunisie et à la Chambre des conseillers du Maroc, la moitié des membres à Madagascar, par 7 conseillers au moins au Val d'Aoste, 30 députés au Cambodge.
- L'adoption d'une motion de censure requiert une majorité absolue au Niger, au Burkina Faso, au Gabon, au Sénégal, au Tchad, en France, en Tunisie, à la Chambre des représentants du Maroc, au Vanuatu, en Égypte.
- Elle requiert une majorité qualifiée des  $\frac{2}{3}$  au Cameroun, Mali, au Rwanda, au Cambodge, au Burundi, à la Chambre des conseillers du Maroc, à Madagascar, aux Seychelles.

- Si la motion de censure est rejetée, on ne peut en présenter d'autres au cours de la même session au Niger, au Gabon, au Sénégal, au Tchad, au Togo, pendant 1 an au Burkina Faso, au Cameroun et en Haïti, et pendant les 4 sessions législatives suivantes au Cap vert. Au Québec, l'opposition peut présenter jusqu'à 6 motions de censure par session (3 en Ontario).

- Au Togo, la motion doit indiquer le nom d'un successeur éventuel au poste de premier ministre. Au Maroc, dans les deux Chambres, lorsque le gouvernement a été censuré, aucune motion de censure n'est recevable pendant un délai de 1 an.

- Au Liban, aux Seychelles, au Burundi et en Haïti, une motion de blâme ou de défiance peut être déposée à l'endroit d'un ministre, qui est tenu de se démettre si la Chambre lui retire sa confiance.

- Au Vietnam, la motion de censure est appelée «pouvoir de révocation», lequel signifie notamment que l'Assemblée nationale a le pouvoir de révoquer non seulement le gouvernement mais aussi le président de l'État, le président de la Cour populaire suprême, le président du Parquet populaire suprême ou un député ayant perdu la confiance du peuple.

- En Syrie, on peut voter une motion de censure à l'endroit du Cabinet ou d'un ministre après l'interpellation du Cabinet ou du ministre, l'adoption de ladite motion obligeant le Cabinet ou le ministre visé à démissionner.

#### **4. AUTRES**

D'autres mesures de contrôle parlementaire, qui entrent plus difficilement dans nos catégories, sont utilisées dans certains de nos Parlements.

- Au Burkina Faso et au Gabon, sur le plan de la **responsabilité pénale de l'exécutif**, il est à noter qu'au début de chaque législature les députés élisent certains des leurs comme membres de la Haute Cour de Justice, laquelle est notamment compétente pour juger les membres du gouvernement ou le président de la République pour détournement de deniers publics ou autres crimes ou délits.

- Au Cambodge, bien qu'il ne possède qu'un pouvoir consultatif, la Constitution attribue au Sénat un rôle de modérateur et de coordonnateur pour faciliter les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif. La deuxième Chambre est également vue comme un intermédiaire entre le peuple et les pouvoirs publics.

- Au Canada, le Sénat, en plus d'étudier et d'adopter les projets de loi, fait enquête et fait rapport sur les grandes questions d'intérêt public. Ces rapports amènent parfois la modification de lois ou de politiques gouvernementales.

- En Communauté française de Belgique, une commission peut proposer, à la demande d'un ou plusieurs de ses membres, qu'un débat ait lieu en séance publique du Parlement sur un thème particulier.

- En Égypte, chaque membre de l'Assemblée peut faire une **communication urgente**, c'est-à-dire demander à informer le président du Conseil des ministres ou d'autres membres du gouvernement d'une importante question publique et urgente.
- En France, en matière de contrôle parlementaire, les sénateurs ont des pouvoirs identiques à ceux des députés, à l'exception qu'ils ne peuvent voter de motion de censure.
- En Haïti, une Commission de conciliation est chargée de trancher les différends qui opposent le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ou les deux branches du pouvoir législatif.
- À Jersey, il faut noter que depuis 2001 une réforme institutionnelle majeure est en cours, qui doit amener un système ministériel de gouvernement et prévoit notamment la création d'un comité des comptes publics et de nouveaux comités de surveillance.
- Au Jura, en Suisse et au Val d'Aoste, il est prévu que le président du Parlement a en tout temps le droit de prendre connaissance du résultat des délibérations du gouvernement. De plus, le Parlement se prononce sur la réponse donnée par le gouvernement aux consultations fédérales touchant les objets reconnus importants par le Bureau. Au Jura, en Suisse et au Val d'Aoste, d'autres interventions parlementaires sont aussi possibles : la motion, le postulat, la résolution et la motion interne. Au Val d'Aoste, on mentionne aussi les «ordres du jour», présentés par un conseiller afin de déterminer le contenu d'un projet de loi ou d'une mesure administrative en discussion.
- Au Luxembourg, la Chambre peut, à l'initiative de cinq députés au moins, organiser un débat d'orientation sur un sujet général déterminé et charger une commission d'élaborer un rapport détaillé sur le sujet en question.
- Au Mali, l'Assemblée nationale peut discuter de résolutions destinées au président de la République.
- Au Manitoba, un député peut présenter une motion portant ordre ou dépôt de document, qui fera ensuite l'objet d'un débat. Au Québec, le député qui désire proposer que l'Assemblée se prononce sur une question, le fait par motion; toute motion adoptée par l'Assemblée nationale devient soit un ordre, soit une résolution de l'Assemblée. À l'île Maurice, la motion est également considérée comme un mode de contrôle parlementaire.
- En Mauritanie et au Tchad, il est mentionné que le gouvernement est tenu de fournir au Parlement toutes informations qui lui auront été demandées sur sa gestion et sur ses actes.
- Au Nouveau-Brunswick, il faut noter l'existence d'un Comité permanent de l'ombudsman, auquel sont renvoyés automatiquement les rapports annuels de cet organisme.
- Au Rwanda, il est mentionné que les sessions du mercredi sont réservées au contrôle de l'action gouvernementale sur des sujets qui intéressent les députés.

- En République arabe syrienne, le Conseil du peuple peut obliger le président de la République à promulguer une loi en renversant le veto de celui-ci, à une majorité des deux tiers.

- Au Vietnam, il est dit que l'Assemblée nationale a le pouvoir de surveillance suprême des activités de l'État. Elle peut notamment annuler les actes pris par le président de l'État, le gouvernement, le premier ministre, la Cour populaire suprême, qui sont contraires à la Constitution, à la loi et aux résolutions de l'Assemblée nationale.

- Au Vietnam toujours, le député, lorsqu'il décèle une infraction à la loi, portant atteinte aux intérêts de l'État, peut demander à la personne, l'organisation ou l'organisme concerné de prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme à l'infraction.

## **CONCLUSION**

Ce deuxième rapport d'étape sur le contrôle parlementaire en Francophonie constitue un état de la situation dans les 47 Parlements membres (de plein droit) de l'APF, les deux sections suspendues n'étant pas considérées pour cette recherche.

A partir de maintenant, la section du Québec poursuivra la recherche en recueillant des données sur les 16 Parlements qui ont le statut de membre associé de l'APF. L'objectif est de présenter un troisième rapport d'étape à la réunion intersessionnelle du printemps 2006, lequel portera sur l'ensemble des sections membres de l'APF, puis un rapport final sur le contrôle parlementaire en Francophonie, à la réunion de l'été 2006.

Dans un souci d'exactitude, nous demeurons réceptifs aux corrections et ajustements que toute section de l'APF voudra bien nous soumettre.