

Actes du séminaire parlementaire

sur

LES POUVOIRS DU PARLEMENT

Bangui (République centrafricaine), du 18 au 20 octobre 2006

*Séminaire en partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie
(Délégation aux Droits de l'Homme , à la Démocratie et à la Paix)*

- Sommaire -

SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE.....	4
PRÉSENTATION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE.....	6
PROGRAMME DU SÉMINAIRE.....	10
SÉANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE.....	12
ALLOCATION DE M. LUC APOLLINAIRE DONDON-KONAMAMBAYE, PREMIER VICE-PRÉSIDENT DE LA SECTION CENTRAFRICAINE DE L'APF, PRÉSIDENT DU COMITÉ D'ORGANISATION DU SÉMINAIRE.....	13
MESSAGE DE M. JACQUES LEGENDRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PARLEMENTAIRE DE L'APF.....	15
ALLOCATION DE M. OUMAR KANOUTÉ, DÉPUTÉ DU MALI, CHARGÉ DE MISSION AFRIQUE DE L'APF.....	17
ALLOCATION DE M. CÉLESTIN LEROY GAOMBALET, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, PRÉSIDENT DE LA SECTION CENTRAFRICAINE DE L'APF.....	19
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE :	
LE POUVOIR LÉGISLATIF DU PARLEMENT.....	22
INTERVENTION DE M. OUMAR KANOUTÉ, VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU MALI, CHARGÉ DE MISSION AFRIQUE DE L'APF.....	23
INTERVENTION DE M. SIMON LOUECKHOTE, SÉNATEUR DE NOUVELLE-CALÉDONIE (FRANCE).....	34
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE :	
LE POUVOIR DE CONTRÔLE DU PARLEMENT.....	49
INTERVENTION DE M. JEAN RIOUX, DÉPUTÉ (QUÉBEC).....	50
INTERVENTION DE M. FRANÇOIS NDI, DÉPUTÉ (CAMEROUN).....	60
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE :	
LE RÔLE DE LA MAJORITÉ ET DE L'OPPOSITION DANS LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE.....	63
INTERVENTION DE M. WILFRED ARSENAULT, MEMBRE DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DE L'ÎLE DU PRINCE ÉDOUARD (CANADA).....	64
INTERVENTION DE M. MICHEL ROUMEGOUX, DÉPUTÉ (FRANCE).....	69
SÉANCE DE CLÔTURE.....	77
SYNTHÈSE DES TRAVAUX DU SÉMINAIRE, PRÉSENTÉE PAR M. JEAN-BENOÎT GONDA, DÉPUTÉ, RAPPORTEUR GÉNÉRAL.....	78
DISCOURS DE CLÔTURE DE SON EXC. M. CÉLESTIN LEROY GAOMBALET, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, PRÉSIDENT DE LA SECTION CENTRAFRICAINE DE L'APF.....	82
MOTION DE REMERCIEMENTS.....	84
ANNEXES.....	88

BIOGRAPHIE DES CONFÉRENCIERS.....	89
LISTE DES PARTICIPANTS AU SÉMINAIRE.....	98
SÉMINAIRES D'INFORMATION ET D'ÉCHANGES.....	99



Synthèse du séminaire

Du **mercredi 18 au vendredi 20 octobre 2006** s'est déroulé à **Bangui**, République centrafricaine, un séminaire parlementaire sur le thème « **Les pouvoirs du Parlement** ». Ce séminaire a été organisé par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), en collaboration avec le Parlement centrafricain, à l'intention des parlementaires de ce pays. Il a été animé par des conférenciers parlementaires venus des différentes régions de l'APF à savoir :

- De la région Afrique :

M. Oumar KANOUTE, Député, Vice-président de l'Assemblée nationale du Mali, Chargé de mission Afrique de l'APF

M. François NDI, Député du Cameroun

- De la Région Europe :

M. Simon LOUECKHOTE, Sénateur de Nouvelle Calédonie, France

M. Michel ROUMEGOUX, Député, France

- De la Région Amérique :

M. Jean RIOUX, Député du Québec, Canada

M. Wilfred ARSENAULT, Député à l'Assemblée législative de l'Île du Prince Édouard, Canada

1. Cérémonie inaugurale

La cérémonie inaugurale s'est tenue à l'Assemblée nationale le mercredi matin 18 octobre, sous la présidence de Son Excellence Célestin Leroy Gaombalet, Président de l'Assemblée nationale et Président de la section centrafricaine de l'APF, en présence de très nombreux parlementaires centrafricains, du Premier Ministre et plusieurs membres du gouvernement et les ambassadeurs de France, du Maroc, d'Égypte, de Libye, du Cameroun, du chargé d'affaires de la République Démocratique du Congo et des représentants d'organisations internationales.

Dans son discours d'ouverture, M. Luc Apollinaire Dondon-Konamambaye, Premier Vice-président de la section centrafricaine de l'APF, Président du comité d'organisation du séminaire, a tenu à remercier l'APF de son soutien à l'organisation du séminaire, le troisième organisé en Centrafrique depuis 1994. L'organisation du séminaire se justifie notamment par le fait que 80% des députés sont de nouveaux parlementaires.

Le sénateur Simon Loueckhote (France) a lu le message de M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l'APF. Il a rappelé les actions menées en Centrafrique par l'APF dans le passé - séminaires, missions de bons offices en 2002-2003, programmes Pardoc et Inforoutes, observation d'élections en 2005 - et le retour du Parlement centrafricain dans la grande famille de l'APF en juillet 2005. M. Oumar Kanouté (Mali), Député, Chargé de mission Afrique de l'APF a pour sa part souligné l'importance pour les parlementaires de renforcer leurs capacités afin que le Parlement exerce avec efficacité tous les pouvoirs, mais

rien que les pouvoirs que lui confère la loi fondamentale du pays. Enfin, avant d'ouvrir les travaux, le président de l'Assemblée nationale a souligné que, compte tenu du peu d'expérience parlementaire des élus de la présente législature centrafricaine et la faiblesse de l'assistance technique qui leur est fournie, le présent séminaire pourrait constituer une remarquable expérience, grâce à l'exposé de systèmes parlementaires diversifiés.

2. Déroulement des travaux

Le séminaire a permis d'aborder successivement les thèmes suivants :

- Le pouvoir législatif du Parlement (exposés de MM. Oumar Kanouté et Simon Loueckhote).
- Le pouvoir de contrôle du Parlement (exposés de MM. Jean Rioux et François Ndi)
- Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire (exposés de MM. Wilfred Arsenault et Michel Roumegoux)

Chaque exposé a été suivi d'une session de questions et réponses très animée. Les exposés sur le pouvoir législatif ont ouvert un débat sur le domaine de la loi tel que défini par la constitution, l'examen constitutionnel *a priori* ou *a posteriori* des projets et propositions de loi, les études d'impact des projets de loi, le cas particuliers des lois de finances, le rôle des commissions parlementaires et le rôle des secondes chambres. Les présentations sur le pouvoir de contrôle parlementaire ont mis en évidence les différences entre le système parlementaire de type britannique (fondé sur le système de la responsabilité ministérielle comme au Canada, au Québec et à l'Ile du Prince Édouard et où les ministres doivent être députés) et le système parlementaire d'inspiration française de stricte séparation des pouvoirs législatif et exécutif. Enfin, le débat suscité par les relations entre la majorité et l'opposition au Parlement a fait apparaître des différences notables entre les divers systèmes politiques de la Francophonie : tous parlements confondus, alors que les règles et les pratiques parlementaires offrent tant à la majorité qu'à l'opposition divers moyens procéduraux efficaces pour se faire entendre, la recherche du consensus au sein des assemblées africaines contraste souvent avec des oppositions systématiques entre majorité et minorité observées dans les parlements européens et nord-américains.

3. Cérémonie de clôture

Les travaux du séminaire se sont conclus par l'adoption d'une synthèse et de motions de remerciements à l'intention de l'APF et des conférenciers, du chef de l'État, du Premier ministre et du président de l'Assemblée nationale.

Les actes de ce séminaire seront prochainement disponibles sur le site : [http// apf.francophonie.org](http://apf.francophonie.org)

Présentation de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

« Ce sont les peuples qui, par l'intermédiaire de leurs élus, pousseront les gouvernements à aller de l'avant. Il faut réunir dans une association interparlementaire les parlements de tous les pays où l'on parle le français »

Léopold Sedar Senghor
Février 1966

LE « PARLEMENT DES PARLEMENTS FRANCOPHONES »

C'est en juillet 1998 que l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française a décidé de modifier son appellation pour adopter celle d'**Assemblée parlementaire de la Francophonie** : elle se mettait ainsi en conformité avec la Charte de la Francophonie, adoptée au Sommet d'Hanoi en novembre 1997, qui l'avait reconnue comme l'Assemblée consultative de la Francophonie. L'Assemblée internationale des parlementaires de langue française succédait elle-même depuis 1989 à une simple Association internationale des parlementaires de langue française, créée en 1967 : c'est en effet à cette date que, sur une idée de Léopold Sédar Senghor, avec le soutien actif de Charles Helou, Habib Bourguiba, Norodom Sihanouk, et Hamani Diori, un certain nombre de parlementaires francophones se sont réunis à Luxembourg afin de constituer une association se proposant de défendre la langue française et d'en assurer le rayonnement.

Cette évolution ne serait pas rappelée si elle n'illustrait la profonde évolution de cette structure d'une simple association de parlementaires à une véritable instance politique de la Francophonie, qui la distingue des opérateurs directs. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie constitue bien aujourd'hui le « Parlement des Parlements francophones ».

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie rassemble des parlementaires issus de 73 assemblées ou organisations interparlementaires : 48 sections membres, 15 sections associées et 10 sections ayant le statut d'observateur.

Chacune représente son parlement, de manière distincte et autonome vis-à-vis des Etats et des gouvernements : cela confère à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie une liberté de ton, une latitude d'action souvent remarquées.

Comme toutes les assemblées parlementaires, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est composée d'un certain nombre de structures délibérantes : assemblée plénière, Bureau, Secrétariat général, quatre commissions (politique, éducation, affaires parlementaires, coopération) et un réseau des femmes parlementaires, assemblées régionales.



L'ASSEMBLÉE CONSULTATIVE DE LA FRANCOPHONIE

Lors du Sommet de Maurice d'octobre 1993, les chefs d'État et de gouvernement, après avoir réaffirmé la place éminente de l'institution parlementaire au cœur de la démocratie représentative et de l'État de droit, ont considéré que l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF), seule organisation interparlementaire de la Francophonie, constituait le lien démocratique entre les gouvernements et les peuples de la Francophonie. En conséquence, ils ont décidé de reconnaître l'AIPLF comme l'assemblée consultative de la Francophonie, ce qu'a confirmé la Charte de la Francophonie adoptée à Hanoi en novembre 1997.

Une convention entre l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a été signée en juin 2000 afin d'organiser la collaboration entre elles.

Les relations avec la Francophonie institutionnelle s'expriment au moment de chaque session, l'ordre du jour de l'assemblée plénière tenant compte des priorités décidées par les Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie et des activités des autres instances francophones. Le Secrétaire général de l'OIF y fait rapport devant les parlementaires de ses activités et se soumet à une séance de questions-réponses.

De son côté, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est invitée à participer aux travaux des Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie. Elle transmet à cette occasion un avis et des recommandations qui font l'objet d'une présentation par son président. Elle représente ainsi les intérêts et les aspirations des peuples de la Francophonie et participe à la vie institutionnelle de la Francophonie en apportant une perspective politique.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie entretient des relations suivies avec les institutions exécutives de la Francophonie, ce qui lui permet d'effectuer un meilleur suivi des décisions prises lors des Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie et lors des Conférences ministérielles thématiques.

LA « VIGIE DE LA DEMOCRATIE » DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

Comme l'a récemment rappelé le Président Abdou Diouf, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est une « vigie de la démocratie », un observateur attentif des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Outre les missions d'information et de bons offices et sa participation à des missions d'observation des élections, elle a développé une série d'outils qui favorisent le dialogue et lui permettent de jouer son rôle de vigie et d'accompagnement de la démocratie parlementaire.

Depuis 1992, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a participé dans 27 pays à 88 missions préparatoires et d'observation des élections organisées par l'Organisation internationale de la Francophonie. Cent trente huit parlementaires différents provenant de 30 parlements ont pris part à ces missions d'observation d'élections présidentielle et législatives, ainsi que celles concernant les référendum constitutionnels. Ces missions ont conduit à l'adoption de recommandations qui préconisent la nécessité d'un appui en amont et en aval des élections. C'est ce que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'efforce de faire par le biais de ses autres programmes de coopération interparlementaire.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'intéresse de près aux situations de crise politique dans l'espace francophone. La commission politique aborde ainsi à chacune de ses réunions les enjeux politiques dans les pays dont les sections sont suspendues ou sous observation, de même que toute autre situation de crise à la demande de ses membres. Ce rapport donne lieu à des projets de résolutions ou de recommandations qui une fois adoptées par le Bureau ou l'Assemblée plénière, sont transmises aux chefs d'Etat et de gouvernement ainsi qu'aux instances de la Francophonie. Ce suivi comporte dorénavant un volet sur les dynamiques régionales des situations de crise.

UN ACTEUR INCONTOURNABLE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise des **séminaires d'information et d'échanges** destinés à des parlementaires d'un parlement national ou d'une région particulière. Les thèmes à l'étude sont choisis par les parlements hôtes, selon les besoins exprimés par les parlementaires. Ces séminaires sont animés par des conférenciers parlementaires venus le plus souvent des régions Afrique, Amérique et Europe. Plus d'une vingtaine de séminaires ont ainsi été organisés depuis une dizaine d'années, sur des sujets variés comme la bonne gouvernance, le processus législatif, le contrôle parlementaire, le contrôle budgétaire, la représentation et le rôle des petits partis politiques, etc.

De nouveaux **séminaires spécifiquement destinés aux femmes** ont été conçus en 2004. Le réseau des femmes parlementaires de l'APF est impliqué dans le choix des thèmes. Des séminaires ont été organisés sur le thème de la *Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF) à Bamako (Mali), au mois d'octobre 2004, à Antananarivo (Madagascar), au mois de mai 2005 et à Libreville (Gabon) en décembre 2005. L'objectif de ces séminaires animés par des experts est d'informer et de sensibiliser les femmes parlementaires sur le contenu de cette convention et sur les moyens de la mettre réellement en application dans leurs pays respectifs.

Des **stages de formation** pour les fonctionnaires parlementaires se déroulent parfois de manière parallèle aux séminaires parlementaires. De plus, chaque année, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie finance cinq places au sein du stage organisé conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat français, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères français et l'Ecole nationale d'Administration (ENA). Ce stage d'une durée de quatre semaines porte sur l'organisation du travail parlementaire.

Au service de l'information parlementaire, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie met aujourd'hui en œuvre le **programme Noria**, financé par l'Organisation internationale de la Francophonie, qui a pour objectif de renforcer les capacités des parlements par l'amélioration de la circulation de l'information parlementaire au moyen de technologies de l'information et de la communication.

Ce projet propose trois types d'appui : l'appui « généralisé » favorise la production, la diffusion et la conservation de l'information législative francophone (réseaux informatiques, Intranet et Internet) ; l'appui « spécial » vise à renforcer la présence de l'information francophone dans les parlements où elle est absente ou sous représentée (traduction des sites, cours de langue, achats de livres et de documents) ; l'appui « réseau » encourage la constitution et l'animation de réseaux autour du travail d'information parlementaire. Il est destiné aux documentalistes, bibliothécaires et webmestres des assemblées. Il est mis en œuvre au moyen de formations et de séminaires.

La décision de créer le **Parlement francophone des jeunes** a été prise lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie à Moncton, en septembre 1999 dont le thème était justement la jeunesse. Sa mise en oeuvre en a été confiée à l'APF.

Le Parlement francophone des jeunes vise à développer la formation civique et à renforcer la solidarité entre jeunes venant de tous les horizons de la Francophonie en les initiant à l'activité parlementaire.

Les trois premiers Parlements francophones des jeunes se sont tenus à Québec en juillet 2001, au Niger en juillet 2003 et à Bruxelles (Belgique) en juillet 2005. Ils ont donné lieu à l'adoption de la « Charte du jeune citoyen francophone pour le XXI^e siècle » qui a été présentée aux chefs d'Etat et de gouvernements de la Francophonie lors du Sommet de Beyrouth en 2002, à une « Déclaration sur le développement » inspirée des huit objectifs du millénaire pour le développement fixés par les Nations Unies présenté aux chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Ouagadougou en novembre 2004 et à un « Livre blanc » remis à Bucarest lors du Sommet de septembre 2006.

L'APF a également décidé d'étendre le champ de ses interventions en direction des jeunes en instituant, en collaboration avec l'Organisation internationale de la Francophonie, un soutien aux **parlements nationaux de jeunes**. Ce nouveau projet poursuit un double objectif : renforcer les parlements de jeunes au sein des sections membres de notre Assemblée et susciter la création de telles structures dans les sections qui en sont dépourvues. Dans ce cadre, l'APF apporte auprès de ces parlements son expertise acquise dans l'organisation de ce genre de manifestation ainsi qu'un appui matériel.

*

* *



Programme du séminaire

Mercredi 18 octobre

- 9 h 30 SÉANCE D'OUVERTURE SOLENNELLE
 - Intervention de M. Luc Apollinaire DONDON-KONAMAMBAYE, Premier Vice-président de la section centrafricaine de l'APF, Président du comité d'organisation du séminaire
 - Message de M. Jacques LEGENDRE, Secrétaire général de l'APF, lu par M. Simon LOUECKHOTE, sénateur de Nouvelle-Calédonie (France)
 - Intervention de M. Oumar KANOUTE, député du Mali, Chargé de mission Afrique de l'APF
 - Discours d'ouverture de Son Exc. M. Célestin Leroy GAOMBALET, Président de l'Assemblée nationale, Président de la section centrafricaine de l'APF
- 10 h 15 Photo officielle
Pause café
- 11 h 00 Exposés des conférenciers en séance plénière sur le pouvoir législatif du Parlement
 - M. Oumar KANOUTE, Vice-président de l'Assemblée nationale du Mali, Chargé de mission Afrique de l'APF
 - M. Simon LOUECKHOTE, sénateur de Nouvelle-Calédonie (France)Séance de questions réponses
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie Assemblée nationale*
- 14 h 30 Séance de questions réponses
- 15 h 45 *Pause café – Reprise des travaux*
- 17 h 00 Fin des travaux

Jeudi 19 octobre

- 9 h 30 Exposés des conférenciers en séance plénière sur le pouvoir de contrôle du Parlement
 - M. Jean RIOUX, député (Québec)
 - M. François NDI, député (Cameroun)Séance de questions réponses
- 11 h 30 *Pause café – Reprise des travaux*
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie Assemblée nationale*



Jeudi 19 octobre (suite)

- 14 h 30 Exposés des conférenciers en séance plénière sur le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire
 - M. Wilfred ARSENAULT, Membre de l'Assemblée Législative de l'Ile du Prince Edouard (Canada)
 - M. Michel ROUMEGOUX, député (France)Séance de questions réponses
- 15 h 45 *Pause café – Reprise des travaux*
- 17 h 00 Fin des travaux

Vendredi 20 octobre

- 9 h 30 Réunion du groupe de travail sur la rédaction de la synthèse
- 11 h 00 CÉRÉMONIE DE CLÔTURE
 - Intervention de M. Luc Apollinaire DONDON-KONAMAMBAYE, Premier Vice-président de la section centrafricaine, Président du comité d'organisation du séminaire
 - Synthèse des travaux du séminaire : M. Jean-Benoît Gonda, député, rapporteur général
 - Discours de clôture de Son Exc. M. Célestin Leroy GAOMBALET, Président de l'Assemblée nationale, Président de la section centrafricaine de l'APF
 - Conférence de presse
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie Assemblée nationale*



Séance solennelle d'ouverture

*Allocution de M. Luc Apollinaire Dondon-Konamambaye,
Premier Vice-président de la section centrafricaine de l'APF,
Président du Comité d'organisation du séminaire*

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,
Monsieur le Ministre Chargé du Secrétariat Général du Gouvernement et des Relations avec
l'Assemblée Nationale,
Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur de France,
Messieurs et Mesdames les Membres du Gouvernement,
Monsieur Oumar Kanouté, Vice Président de l'Assemblée Nationale du Mali, Chargé de
Mission pour l'Afrique de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie,
Monsieur Simon Loueckhote, Sénateur de la Nouvelle Calédonie (France), Représentant
Monsieur Jacques Legendre, Sénateur de la République Française, Secrétaire Général
Parlementaire de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie,
Chers Collègues Parlementaires de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie venus des
régions d'Amérique (Canada), d'Europe et d'Afrique,
Honorables Députés, Cher Collègues,
Distingués invités,
Mesdames et Messieurs,

L'honneur me revient de prendre la parole, au nom du Comité d'organisation du séminaire
Parlementaire sur les pouvoirs du Parlement, organisé conjointement par l'Assemblée
Parlementaire de la Francophonie et l'Assemblée Nationale de la République Centrafricaine à
l'intention des Députés Centrafricains, pour souhaiter la bienvenue et un agréable séjour chez
nous, à nos collègues conférenciers de l'Assemblée Parlementaire venus d'Amérique,
d'Europe et d'Amérique pour nous entretenir sur un thème important, à savoir : Les pouvoirs
du Parlement, comprenant trois sous-thèmes qui sont :

- Le pouvoir législatif du Parlement ;
- Le pouvoir de contrôle du Parlement ;
- Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire ;
- Et une communication sur l'autonomie budgétaire du Parlement.

Je saisis l'opportunité qui m'est offerte pour prier nos collègues conférenciers de bien vouloir
nous excuser pour toutes les imperfections qu'ils ont constatées ou auront à constater dans
l'organisation et le déroulement du présent séminaire. Elles sont dues à une absence
d'expertise dans la préparation d'une rencontre comme celle-ci.

Toutefois, notre principale préoccupation étant basée sur la partage d'expériences dans
l'exercice de la fonction parlementaire, j'exhorte mes collègues Députés centrafricains à faire
preuve d'assiduité et de ponctualité durant les trois journées que nous aurons à passer
ensemble et surtout, à prendre une part active aux débats sur le thème que nous avons choisi
nous-mêmes.

Pour terminer mon propos, je voudrais remercier, au nom de mes collègues dont 80% font
leur entrée pour la première fois au sein de notre Institution Parlementaire, l'Assemblée
Parlementaire de la Francophonie et son Secrétaire Général, le Sénateur Jacques Legendre
dont l'intérêt pour la République Centrafricaine ne s'est jamais démenti, pour avoir bien
voulu organiser opportunément ce séminaire, au moment où notre Parlement reprend sa place
dans la famille parlementaire francophone et internationale.

Je remercie également le Président de l'Assemblée Nationale pour son soutien constant au Comité d'Organisation de ce séminaire.

Enfin, je remercie nos collègues Parlementaires de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie et l'équipe des Conseillers du Secrétariat Général qui ont consenti d'énormes sacrifices pour venir nous aider à faire entendre notre voix dans l'espace de la francophonie institutionnelle et parlementaire.

Je vous remercie pour votre bienveillante attention.

*Message de M. Jacques Legendre,
Secrétaire général parlementaire de l'APF*

(lu par le Sénateur français Simon Loueckhote)

Monsieur le Président,
Messieurs les Ministres,
Messieurs les Ambassadeurs, Excellences
Mes Chers Collègues,

Balao Mingui !

Nous voici donc pour la troisième fois en terre centrafricaine pour organiser un séminaire à l'intention des membres du Parlement. Vous imaginez le très grand plaisir pour moi de vous saluer à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire, car vous connaissez mon affection particulière pour votre pays où j'ai jadis enseigné le français.

Je voudrais rappeler que c'est ici, à Bangui, en 1994, que s'est déroulé le premier séminaire d'information et d'échange organisé par notre Assemblée, qui était consacré au rôle du Parlement dans la construction de l'État de droit. Un deuxième séminaire a eu lieu à l'aube du XXI^{ème} siècle et a traité du « Parlement de l'An 2000 ». Le troisième va donc s'ouvrir aujourd'hui et il marque un anniversaire car il sera le vingt-cinquième du genre. Ce sont au total 20 pays différents qui auront accueilli plus de cent cinquante conférenciers parlementaires des différentes régions de notre Assemblée.

Ce type de séminaires est particulièrement important dans la mesure où il permet à des parlementaires de différents pays de se rencontrer, de partager leurs expériences acquises, de comparer les systèmes institutionnels de leur pays respectif et les modes de fonctionnement de leurs Assemblées.

Permettez-moi ici de rendre hommage au Président Célestin-Leroy Gaombalet et au Président Dondon Konamambaye qui nous accueillent à cette occasion, et à remercier très vivement l'Assemblée nationale de la République de Centrafrique pour son hospitalité.

Monsieur le Président,
Messieurs les Ministres,
Messieurs les Ambassadeurs, Excellences
Mes Chers Collègues,

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'intéresse de près à la situation de votre pays et ce, depuis plusieurs années et plus particulièrement à travers ses programmes de coopération : trois séminaires, de nombreux stages pour les fonctionnaires parlementaires, l'attribution du bénéfice des anciens programmes Pardoc et Inforoutes.

Elle a par ailleurs envoyé deux missions de bons offices en 2002 et en 2003 et des observateurs lors des élections législatives qui se sont déroulées le 13 mars et le 8 mai 2005. M. Simon Loueckhote, sénateur français de Nouvelle-Calédonie, qui va vous entretenir du pouvoir législatif du Parlement, était déjà présent. Ces élections étant reconnues par la communauté internationale, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a décidé lors de la Session de Bruxelles, en juillet 2005, de réintégrer la section centrafricaine. C'est donc avec une grande joie que nous retrouvons nos collègues centrafricains dans le grand concert des parlements francophones. L'objectif de notre Assemblée n'est pas d'exclure mais de rassembler autour des valeurs de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme.



Afin d'accompagner le processus de sortie de crise et de contribuer à la consolidation des institutions nouvellement créées, le Bureau a décidé de faire bénéficier votre pays d'un nouveau séminaire.

Ces séminaires parlementaires visent à améliorer le fonctionnement de nos parlements, ce que nous appelons la démocratie au quotidien. Nous sommes convaincus que l'exercice de cette démocratie au quotidien est un facteur majeur de la bonne gouvernance.

Mes chers collègues,

Aujourd'hui plus que jamais, l'affermissement de la démocratie et la bonne gouvernance s'imposent comme un véritable défi de notre temps pour le développement durable de nos Etats, auquel aspirent les populations que nous représentons. Il nous appartient ensemble, dans la solidarité francophone, de le relever au bénéfice de tous.

La démocratie n'est pas une fin en soi mais un long processus qui exige que l'on perfectionne les institutions au fil des générations. Afin d'accompagner la République centrafricaine dans ce processus, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est fière de contribuer à l'organisation de ce séminaire qui vous réunit aujourd'hui.

Je ne saurais terminer mon propos sans témoigner ma gratitude à l'endroit des conférenciers qui ont accepté d'animer ces travaux :

- Pour la région Afrique :
 - M. Oumar Kanouté, Vice-président de l'Assemblée nationale du Mali, Chargé de mission Afrique
 - M. François Ndi, député du Cameroun
- Pour la région Amérique :
 - M. Wilfred Arsenault, membre de l'Assemblée législative de l'Île du Prince Edouard (Canada)
 - M. Jean Rioux, député du Québec
- Pour la région Europe :
 - M. Simon Loueckhote, sénateur de Nouvelle-Calédonie (France)
 - M. Michel Roumegoux, député du Lot (France)

Mes chers collègues,

Un Parlement qui fonctionne efficacement permet aux parlementaires que vous êtes de mieux remplir leur mandat. C'est dans cette optique qu'il faut envisager les travaux de ce séminaire qui va évoquer, durant ces trois jours, les pouvoirs de contrôle du Parlement.

Je regrette profondément que mes obligations ne me permettent pas d'être parmi vous comme je l'avais envisagé. Je tiens cependant à vous dire au travers de ce message combien je suis heureux qu'un tel séminaire soit organisé pour l'ensemble des parlementaires centrafricains.

Nous savons que la République Centrafricaine a plus que jamais besoin de la solidarité internationale. Nous ne vous oublions pas. Nous serons toujours à votre écoute pour vous aider et pour aider M. le Président de la République et le gouvernement centrafricain à reconstruire votre pays.

A travers ce message, je tiens à m'associer à vos travaux auxquels je souhaite plein succès.

Je vous remercie.



*Allocution de M. Oumar Kanouté,
Député du Mali, Chargé de mission Afrique de l'APF*

Monsieur le Président de l'assemblée Nationale,
Mesdames, Messieurs les Ministres,
Excellence Monsieur l'Ambassadeur de France,
Monsieur le Président de la Commission d'Organisation,
Chers Collègues,
Mesdames et Messieurs,

Je voudrais tout d'abord remercier très vivement le Président de l'Assemblée nationale, la Section centrafricaine de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et tous les Députés pour la qualité de l'accueil et la chaleur de l'hospitalité qui nous ont été réservées.

Au nom de tous les conférenciers et des cadres administratifs du Secrétariat de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie qui nous accompagnent, je vous dis merci.

Mesdames et Messieurs,

La place qu'occupe l'Assemblée parlementaire de la Francophonie dans la démocratie et l'État de droit est aujourd'hui reconnue, saluée et encouragée.

Le Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie (O.I.F), le Président Abdou Diouf, aime à dire que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est « la vigie de la démocratie », c'est-à-dire un observateur attentif des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace Francophone.

Outre les Missions d'information et de bons offices qu'elle initie et les Missions d'observation des élections auxquelles elle participe, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise des séminaires d'information et d'échanges destinés à des Parlementaires d'un Parlement national ou d'une région donnée.

Pour l'année 2006, deux séminaires ont été programmés. Le premier s'est tenu du 7 au 9 février à Port-Vila, capitale du Vanuatu, sur le thème : le rôle des Parlements en matière internationale : évolution dans le contexte de la mondialisation. Le second est celui qui nous réunit aujourd'hui à Bangui en terre Francophone d'Afrique.

S'il faut rappeler que c'est le troisième qui se tient ici après ceux de 1994 et de 1999, il y a lieu de préciser que le présent séminaire est organisé à l'intention des membres du nouveau Parlement installé il y a seulement un an à l'issue d'élections unanimement saluées par la Communauté internationale.

Mesdames et Messieurs,
Chers Collègues,

La Session d'octobre, couramment appelée Session budgétaire est généralement réservée à l'examen et à l'adoption du budget d'Etat.

Vous avez cependant tenu à dégager une semaine de ce temps précieux pour prendre part aux travaux. C'est dire tout l'intérêt que vous portez à l'APF et la pertinence du thème que vous avez vous-mêmes proposé.

Je tiens à vous en rendre hommage. En choisissant de parler des pouvoirs du Parlement, vous avez à cœur de bien remplir votre mandat en jouant pleinement votre rôle de parlementaire.

Le Parlement est en effet le détenteur du pouvoir législatif. Il constitue le lien démocratique entre le Gouvernement et le peuple.

On distingue généralement deux fonctions classiques de l'institution parlementaire : la fonction législative et la fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Les spécialistes en la matière perçoivent d'autres missions auxquelles ils accordent de l'importance ou qu'ils privilégient en fonction des critères de choix d'analyse.

Chers collègues,

Assurément les échanges promettent d'être fructueux et enrichissants non seulement pour les collègues centrafricains mais pour bien d'autres parlementaires francophones aussi.

Mesdames, Messieurs

Permettez-moi de remercier ici les parlementaires conférenciers qui ont bien voulu accepter de venir partager avec nous leur expertise et leur expérience :

- Le pouvoir législatif du Parlement traité par M. Simon Loueckhote et moi-même.
- Le pouvoir de contrôle du Parlement par MM. Jean Rioux et François Ndi.
- Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire par MM. Wilfred Arsenault et Michel Roumegoux.

Mesdames et Messieurs,

L'Assemblée nationale en tant que représentation nationale joue un rôle essentiel dans le jeu politique puisque c'est son rapport avec l'Exécutif qui détermine en grande partie la nature du régime politique en place.

Chers collègues Centrafricains,

Ce séminaire, je le souhaite vivement, vous aidera à renforcer davantage vos capacités afin que votre Parlement exerce avec efficacité les pouvoirs, tous les pouvoirs, mais rien que les pouvoirs que lui confère votre loi fondamentale.

La bonne gouvernance démocratique en est à ce prix.

Je vous remercie.

*Allocution de M. Célestin Leroy Gaombalet,
Président de l'Assemblée nationale,
Président de la section centrafricaine de l'APF*

Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement,
Monsieur le Ministre Chargé du Secrétariat Général du Gouvernement et des relations avec le
Parlement,
Mesdames, Messieurs les Membres du Gouvernement,
Messieurs les Présidents des Cours,
Mesdames, Messieurs les Chefs des Missions Diplomatiques et Représentants des
Organismes Internationaux,
Monsieur le Président de la Délégation Spéciale de la Ville de Bangui,
Messieurs les Présidents des Partis Politiques et les Secrétaires Généraux des Centrales
Syndicales,
Honorables Députés, chers collègues,
Distingués Invités,
Mesdames, Messieurs,

C'est à la fois un honneur et un réel plaisir pour moi de vous accueillir à l'hémicycle de
l'Assemblée nationale, haut lieu de la démocratie s'il en est, à l'occasion de ce séminaire
organisé par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, en partenariat avec
l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) à l'intention des députés
centrafricains.

Nous sommes particulièrement heureux de compter parmi nous des frères et amis venus de
quelques pays proches ou lointains de l'espace francophone : à savoir du Cameroun, du Mali,
de la France et du Canada.

Je voudrais les présenter à l'assistance :

- Honorable Oumar Kanouté, Vice Président de l'Assemblée nationale du Mali, Chargé
de Mission pour la Région Afrique de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
- Honorable Simon Loueckhote, Sénateur de Nouvelle Calédonie (France)
- Honorable Jean Rioux, Député du Québec
- Honorable Wilfred Arsenault, Membre de l'Assemblée Législative de l'Ile du Prince
Edouard (Canada)
- Honorable Michel Roumegoux, Député à l'Assemblée nationale française
- Honorable François Ndi, Député du Cameroun,

Je n'oublie pas les membres du Secrétariat Général de l'Assemblée Parlementaire de la
Francophonie et le fonctionnaire de l'Assemblée nationale française qui nous ont également
fait l'amitié d'être ici parmi nous. Il s'agit d'une part, pour l'Assemblée parlementaire de la
Francophonie de Mme Marie Laure Roger, M. Matthieu Ndikpo Mata-Lamba et M. Serge
Pelletier, et d'autre part, pour l'Assemblée nationale française, de M. Jacques Bouvet.

Certains ont dû effectuer un très long trajet, traversant des mers et des océans pour être des
nôtres. D'autres foulent sans doute pour la première fois le sol de notre pays.

Qu'il me soit permis de leur souhaiter une chaleureuse bienvenue en terre centrafricaine qui
est aussi celle de la Francophonie et un agréable séjour à Bangui, notre ville capitale.

Je puis les assurer que tout a été mis en œuvre pour qu'il en soit ainsi. Mais aucune œuvre humaine n'est parfaite.

Aussi voudrais-je solliciter leur indulgence pour d'éventuels désagréments qu'ils auraient subis depuis leur arrivée dans notre pays.

Qu'ils reçoivent aussi par la même occasion les salutations fraternelles du peuple centrafricain auquel j'associe tout naturellement le Président de la République, Chef de l'Etat, le Général d'Armée François Bozizé Yangouvonda, le Gouvernement et l'ensemble des parlementaires centrafricains.

Honorable Oumar Kanouté,

Comme il l'a déjà fait par le passé, M. Jacques Legendre, Secrétaire Parlementaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, tenait à prendre part personnellement à ce séminaire. Malheureusement des difficultés de dernière heure l'en ont empêché. Il doit j'en suis sûr en être profondément contrarié.

Mais je suis également convaincu qu'il est en ce moment de cœur et d'esprit avec nous tant il a fait de l'organisation de ce séminaire une affaire tout à fait personnelle. Il y voyait, à juste titre, la consécration du retour de notre Assemblée et de sa section de l'APF, dans la grande famille de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Aussi, voudrais-je vous prier de lui transmettre l'expression de notre profonde gratitude pour tant de sollicitude à l'égard de notre institution parlementaire et de la jeune démocratie centrafricaine.

Honorables Députés,
Chers séminaristes,

Le présent séminaire, qui est le troisième du genre après ceux de 1994 et 1999, est en quelque sorte le volet formation de notre politique de renforcement des capacités de l'Assemblée nationale.

Ses thèmes et ses sous-thèmes ont été choisis en fonction de quelques considérations qui caractérisent la vie parlementaire en République Centrafricaine. Permettez-moi de n'en citer que deux.

La première de ces considérations est le renouvellement quasi-total de l'Assemblée nationale à l'occasion des élections législatives générales. Chacune des trois dernières législatures est ainsi constituée de près de 90% de députés, a priori sans expérience parlementaire, car entrant pour la première fois à l'Assemblée nationale.

La seconde est que les partis politiques centrafricains n'assurent pas ou si peu la formation de leurs militants et de leurs cadres politiques.

Fort heureusement, ces graves lacunes sont peu ou prou atténuées par l'expérience que beaucoup d'entre vous ont acquise grâce à leur engagement dans les activités de la société civile.

Il reste que l'exercice d'un mandat parlementaire requiert de nos jours un certain professionnalisme d'autant plus que les sujets que les députés sont appelés à traiter sont très variés. Ils doivent pour cela se former en permanence.

En République Centrafricaine, ce besoin en formation se manifeste encore avec plus d'acuité.

En effet, le député centrafricain ne bénéficie d'aucune assistance technique. Il est réduit à tout faire lui-même, qu'il s'agisse de l'examen de projets de loi ou de la rédaction des propositions de loi. On pourrait continuer mais je m'arrête là.

Distingués Invités,
Mesdames, Messieurs,

Sur le plan méthodologique, les séminaires de l'APF ont cette particularité d'être animés par des collègues parlementaires venant des quatre coins du monde francophone. C'est dire qu'ils sont avant tout l'occasion d'échanges d'informations et d'expériences loin des cours magistraux propres aux amphithéâtres des Universités.

A la lumière des précédents séminaires et ateliers que vous avez déjà suivis, je suis convaincu que vous aurez à cœur de faire de celui-ci un rendez-vous du donner et du recevoir cher au Poète Président feu Léopold Sédar Senghor.

Honorables députés
Chers collègues,

Il est un autre écueil que vous devriez éviter à tout prix : celui de transformer ce séminaire en tribune de dénonciation et de condamnation de notre pratique parlementaire. Ce faisant nous risquerions de perdre la sérénité nécessaire à la bonne appropriation des éléments d'information et d'expérience que nos collègues vont s'efforcer de mettre à notre disposition.

D'ailleurs nous manquerions en même temps de respect à leur égard.

En renouvelant à nos hôtes mes souhaits de bienvenue et d'agréable séjour à Bangui, je formule des vœux de plein succès à ce séminaire dont je déclare ouverts les travaux.

Je vous remercie.



Exposés en séance plénière :
Le pouvoir législatif du Parlement

***Intervention de M. Oumar Kanouté,
Vice-président de l'Assemblée nationale du Mali,
Chargé de mission Afrique de l'APF***

L'Assemblée nationale, en tant que représentation nationale, joue un rôle essentiel dans le jeu politique puisque c'est son rapport avec l'Exécutif qui détermine en grande partie la nature du régime politique en place. Ce rôle se décline en un certain nombre de fonctions que l'Assemblée nationale exerce conformément aux dispositions constitutionnelles et à celles de son Règlement intérieur¹.

D'une manière générale, on distingue deux fonctions classiques de l'institution parlementaire : la fonction législative et la fonction de contrôle de l'action du gouvernement. Mais les spécialistes en la matière perçoivent parfois d'autres missions auxquelles ils accordent de l'importance ou qu'ils privilégient en fonction des critères de choix d'analyse.

La fonction législative

La fonction législative consiste à édicter des lois. Au Mali, cette fonction est dévolue à l'Assemblée nationale par la Constitution qui, en son article 70, stipule que « *la loi est votée par l'Assemblée nationale* ». L'Assemblée nationale est donc l'institution qui détient le pouvoir législatif. Ce pouvoir, mis en perspective avec les deux autres (l'exécutif et le judiciaire) par les théoriciens de la séparation des pouvoirs, a été considéré comme prépondérant du fait qu'il est exercé par les représentants du peuple.

Voyons le domaine que la Constitution a assigné à la loi et les procédures selon lesquelles la loi est élaborée.

PARTIE I : LE DOMAINE DE LA LOI

Dans la doctrine, le domaine de la loi est traité en rapport avec celui du règlement. Le premier est celui dans lequel seul le parlement a compétence pour intervenir. Le second concerne les matières pour lesquelles intervient le pouvoir exécutif. Cette distinction a une portée à la fois juridique et pratique, pour ne pas dire politique. Elle permet en effet de mesurer l'étendue des compétences conférées aux deux pouvoirs et de voir la manière dont les domaines sont protégés. En l'espèce, l'analyse des dispositions constitutionnelles est utile pour donner une appréciation du domaine de la loi.

1. Un domaine qui paraît restreint quantitativement

La Constitution du 25 février 1992 a déterminé le domaine de la loi. Selon l'article 70 de la Constitution, ce domaine se décompose en deux parties : la première énumère les matières dans lesquelles la loi fixe les règles et la seconde les matières dans lesquelles la loi détermine les principes fondamentaux.

¹ ¹ Toutes les références sont tirées de la Constitution et du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la République du Mali.

1.1. Les matières dans lesquelles la loi fixe les règles

Elles sont les suivantes :

- Les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- La nationalité, les droits civils, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités, le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, le régime des sociétés, l'expropriation ;
- Les crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, la police judiciaire, l'extradition, l'amnistie, la création des juridictions, le statut des officiers ministériels, le statut des professions juridiques et judiciaires ;
- Le statut général des fonctionnaires ;
- Le statut général du personnel des forces armées et de sécurité ;
- Le régime d'émission de la monnaie, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts.

1.2. Les matières dans lesquelles la loi détermine les principes fondamentaux

Elles sont quantitativement plus nombreuses que dans le cas précédent et portent sur :

- L'organisation générale de la défense et de la sécurité ;
- Le droit du travail, de la sécurité sociale, le droit syndical ;
- L'organisation et la compétence des ordres professionnels ;
- L'enseignement et la recherche ;
- La protection du patrimoine culturel et archéologique ;
- La comptabilité publique ;
- La création, l'organisation et le contrôle des services et organismes publics ;
- Les nationalisations d'entreprises, les dénationalisations et le transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
- Le régime électoral ;
- La libre administration des collectivités locales, leur compétence et leurs ressources ;
- L'organisation administrative du territoire ;
- La gestion et l'aliénation du domaine de l'Etat ;
- L'organisation de la production ;
- L'organisation de la justice ;
- Le régime pénitentiaire.

Pour compléter le tableau sur la question du domaine de la loi, il faut souligner que l'article 73 de la Constitution dispose que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». Dans ces matières, ce sont donc les autorités administratives compétentes qui peuvent prendre des actes.

2. Un domaine important qualitativement

De l'analyse de ce qui précède, on peut conclure à une réduction sensible du domaine de la loi. En effet, trois considérations peuvent être soulevées :

- Premièrement : dans les matières où la loi fixe les règles, le législateur a théoriquement tous les pouvoirs pour régler les choses dans les moindres détails.
- Deuxièmement : dans les matières où la loi détermine les principes fondamentaux, le législateur fixe ces principes et est obligé de laisser le Gouvernement déterminer les détails par des règlements d'application.
- Troisièmement : dans les matières qui ne relèvent pas du domaine de la loi, le gouvernement peut adopter des règlements autonomes.

A la lumière de ces considérations, on peut donc dire que le domaine de la loi est quantitativement restreint. Cependant, d'un point de vue qualitatif, ce domaine conserve toute son importance. En effet, les matières, dans lesquelles la loi fixe les règles, concernent les aspects essentiels pour les citoyens. En plus, pour que le Gouvernement puisse prendre des règlements d'application, il faudrait bien au préalable que des lois soient intervenues pour déterminer les principes fondamentaux.

Il apparaît donc que la loi demeure un instrument capital pour l'organisation de la vie dans une société démocratique. C'est pourquoi son élaboration est soumise à une procédure rigoureusement organisée par les textes.

PARTIE II : LA PROCEDURE LEGISLATIVE

La procédure législative s'entend de l'ensemble des règles établissant les conditions du cheminement procédural d'une loi, depuis son dépôt jusqu'à son entrée en vigueur. Ainsi définie, la procédure législative comporte un certain nombre d'étapes. Elle met également en scène divers acteurs, notamment le Gouvernement, le Président de la République, la Cour suprême et la Cour constitutionnelle. Compte tenu de la variété des lois, il faudra distinguer la procédure législative ordinaire qui concerne la loi ordinaire et les procédures législatives spéciales qui concernent les autres catégories de loi.

1. La procédure législative ordinaire

Elle est la plus importante et la plus fréquente dans les tâches qui constituent la fonction législative de l'Assemblée nationale. Elle se déroule selon trois étapes essentielles : l'initiative, la discussion et la promulgation. Une quatrième étape devrait être évoquée, même si elle est facultative, puisque dépendant de la volonté des autorités habilitées à le faire : la contestation éventuelle devant le juge constitutionnel.

1.1. L'initiative de la loi

Aux termes de l'article 75 de la Constitution, « *l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée nationale* ». Les textes présentés par le Gouvernement sont appelés projets de loi, tandis que ceux émanant des Députés, sont appelés propositions de loi.

1.1.1. Les projets de loi

Pour la réalisation des diverses missions liées à son programme, le Gouvernement adopte des projets de loi qui sont soumis au vote de l'Assemblée nationale. Dans la pratique, les projets de loi sont préparés par les services des différents Ministères. Conformément à la Constitution, ils « *sont délibérés en Conseil des Ministres après avis de la Cour suprême et déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale* ». En clair, le projet de loi préparé par les services techniques doit être soumis à l'avis de la Cour suprême avant d'être adopté par l'Assemblée nationale. La formulation de cette disposition constitutionnelle a pour but de conseiller le Gouvernement en vue de préparer un texte clair et prévenir ainsi le risque de censure par la Cour constitutionnelle.

Une lettre de dépôt signée par le Chef du Gouvernement accompagne le projet de loi, en expliquant son contenu et ses motifs.

1.1.2. Les propositions de loi

Emanant des Députés, les propositions de loi n'égalent pas en nombre les projets de loi. Cela est même la tendance générale aujourd'hui dans les régimes parlementaires et dans ceux caractérisés de semi-présidentiels. Cette situation se rencontre davantage dans les parlements africains et notamment dans celui du Mali à cause d'un certain nombre de facteurs dont le moindre n'est pas le fait que les Députés ne disposent pas de l'appui technique nécessaire comme celui que le Gouvernement reçoit de ses services administratifs. En outre, il existe un obstacle juridique à la prolifération des propositions de loi, dans la mesure où le Règlement intérieur, en son article 51, dispose qu'« *aucune proposition tendant à augmenter les dépenses ou à réduire les recettes ne peut être inscrite à l'ordre du jour si elle n'est complétée par une disposition tendant à procurer des ressources équivalentes* ».

En tous les cas, les propositions de loi des Députés, formulées par écrit, doivent être remises au Président de l'Assemblée nationale.

1.2. La discussion et l'adoption de la loi

Les projets et propositions de loi, inscrits et numérotés dans l'ordre d'arrivée sur un rôle général, sont distribués aux membres de l'Assemblée nationale et renvoyés à l'examen de la commission compétente avant les débats en plénière.

Les projets et propositions de loi soumis à la délibération de l'Assemblée nationale doivent être examinés au cours de la session en cours ou au plus tard au cours de la session suivante.

Dans l'intervalle des sessions, les projets et propositions de loi sont déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Les propositions de loi émanant des membres de l'Assemblée Nationale sont communiquées au Gouvernement pour information.

Les propositions repoussées par l'Assemblée nationale ne peuvent être reprises avant un délai de trois mois.

1.2.1. L'examen en commission

Les commissions générales, appelées également commissions de législation, constituent des organes de travail très importants au sein de l'Assemblée nationale. Elles sont au nombre de onze (11) (article 28 du RI). Leur dénomination est fixée comme suit :

- 1- Commission des Travaux Publics, de l'Habitat et des Transports ;
- 2- Commission de l'Education, de la Culture et de la Communication ;
- 3- Commission de la Santé, des Affaires Sociales et de la Solidarité ;
- 4- Commission de la Défense Nationale, de la Sécurité et de la Protection Civile ;
- 5- Commission de l'Energie, des Industries, des Mines et des Technologies ;
- 6- Commission des Finances, de l'Economie et du Plan ;
- 7- Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation, de la Justice et des Institutions de la République ;
- 8- Commission de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ;
- 9- Commission des Affaires Etrangères, des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine ;
- 10- Commission du Développement Rural et de l'Environnement ;
- 11- Commission du Travail, de l'Emploi, de la Promotion des femmes, de la Jeunesse et des Sports.

C'est dans les commissions qu'a lieu la première discussion sur les projets et propositions de loi en vue de préparer les débats en séance plénière.

Pour l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, la commission saisie au fond désigne son rapporteur qui sera également son porte-parole en séance plénière. Conformément au tableau de saisine, établi par le Secrétariat général, une ou plusieurs commissions sont également saisies pour avis. Pour mieux préparer la discussion, la commission peut entendre des personnes ressources. Le Ministre concerné par le projet de loi peut également participer aux travaux de la commission ou se faire remplacer par un collaborateur.

A l'issue de la discussion sur le projet ou la proposition de loi, la commission établit un procès-verbal qui doit indiquer le nom des membres présents, excusés ou absents, les décisions prises ainsi que les résultats des votes. Avec la distribution du rapport sur le projet ou la proposition de loi, les Députés s'approprient pour la discussion en séance plénière.

1.2.2. L'examen en séance plénière

L'ordre du jour de la séance plénière est arrêté par la conférence des Présidents qui est composée du Président de l'Assemblée nationale, des Vice-présidents, des Présidents des commissions permanentes, des Présidents des Groupes parlementaires et du Rapporteur général de la Commission des finances.

Il comprend :

- les questions orales inscrites
- les projets et propositions de loi inscrites par priorité
- les autres affaires inscrites

La Conférence des Présidents se réunit une fois par semaine. Le gouvernement est avisé par le Président de l'Assemblée nationale du jour et de l'heure de la Conférence. Il peut y

déléguer un représentant, en l'occurrence le ministre chargé des relations avec les Institutions.

L'ordre du jour établi par la Conférence des Présidents est immédiatement affiché et notifié au Gouvernement et aux Présidents des Groupes parlementaires.

Les propositions de la Conférence des Présidents sur l'ordre du jour sont soumises à l'approbation des députés réunis en séance plénière qui peuvent les modifier. Mais cette modification ne peut intervenir qu'après une nouvelle proposition de la Conférence des Présidents.

Les séances plénières d'examen et d'adoption des projets et propositions de loi sont publiques. Ce principe est le corollaire de celui selon lequel : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Assurer la publicité de la séance, c'est permettre au peuple d'assister directement à l'exercice de la souveraineté par ses représentants. La séance est l'expression pure du débat démocratique. Pure et irremplaçable, puisque la séance est aussi la seule phase de l'activité parlementaire qui est publique.

Néanmoins, l'Assemblée nationale peut, à mains levées et sans débat, décider qu'elle délibère à huis clos lorsque la demande en est faite par son Président ou par le Premier ministre.

Le Président ouvre la séance, dirige les débats, fait observer le règlement et maintient l'ordre. Il peut à tout moment suspendre ou lever la séance.

Les secrétaires parlementaires surveillent la rédaction du procès-verbal, constatent les votes et le résultat des scrutins, ils contrôlent les délégations de vote ; la présence d'au moins de deux d'entre eux au présidium est obligatoire.

A l'ouverture de la séance plénière de délibérations, le Président invite le rapporteur de la commission saisie au fond à lire son rapport sur le projet ou proposition de loi.

Après la commission saisie pour avis donne lecture de l'avis de sa commission.

Un secrétaire parlementaire procède ensuite à la lecture des amendements sur le texte.

L'avis du Ministre initiateur du texte est requis par le Président de l'Assemblée nationale sur les amendements.

Un débat s'ouvre sur les amendements qui sont passés après aux voix.

1.2.3. Les amendements (art. 82-85 R.I.)

Le droit d'amendement appartient aux Députés et au Gouvernement. Ils peuvent ainsi présenter des amendements aux textes soumis à la délibération en séance plénière. L'utilisation de l'amendement peut se révéler parfois comme une obstruction au vote de la loi, ou comme l'expression de la collaboration de la majorité parlementaire à l'œuvre de l'Exécutif.

1.2.4. Conditions de recevabilité des amendements

Deux conditions s'appliquent à la recevabilité des amendements. Premièrement, les amendements ne sont recevables que s'ils sont rédigés par écrit, motivés, signés par l'un des auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale au moins 24 heures avant la séance. Deuxièmement, ils doivent s'appliquer effectivement aux textes qu'ils visent.

En cas de litige, l'Assemblée nationale statue sans qu'il y ait besoin de faire une discussion préalable. Dans ce débat, seuls sont autorisés à intervenir l'auteur de l'amendement, un orateur d'opinion contraire, la commission et le représentant du Gouvernement.

En ce qui concerne les Députés, la Constitution pose quelques restrictions à leur droit d'amendement. En effet, en vertu de l'article 76 al. 2 C., « *après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui ne lui aurait pas été antérieurement soumis* ».

1.2.5. La discussion des amendements

La discussion des amendements a lieu avant celle du texte adopté en commission et auquel ils se rapportent. Cependant, lorsque la conclusion de la commission comporte une question préjudicielle, celle-ci est mise en discussion avant les amendements. Les amendements acceptés par la commission peuvent faire l'objet d'une demande de rejet ou de modification qui est mise aux voix par priorité.

Dans un souci de rationaliser les débats sur les amendements, le nombre des intervenants, pour chaque amendement, est limité aux signataires, au Gouvernement, au Président ou rapporteur de la commission et à un Député d'opinion contraire.

Lorsqu'un contre-projet est déposé, il est considéré comme un amendement à l'ensemble du texte auquel il s'oppose. Si l'Assemblée nationale l'accepte, il est envoyé en commission et subira la procédure normale des amendements.

Après le vote des amendements, l'avis du Ministre initiateur de texte est demandé sur le rapport de la commission saisie au fond et les avis des commissions saisies pour avis.

1.2.6. La discussion générale (art. 77 R.I.)

C'est à la fin de tout ce processus qu'un débat général s'instaure sur le projet ou la proposition de loi qui se clôture par l'adoption ou le rejet du texte.

L'examen du projet ou de la proposition de loi en séance publique commence par une discussion générale du rapport de la commission saisie au fond. Cette discussion porte sur la portée du texte et ses différentes implications. Elle donne l'occasion aux différentes sensibilités politiques, représentées à l'Assemblée nationale, de se prononcer et de faire valoir leur soutien ou leur désaccord.

1.2.7. La discussion des articles (art. 77 R.I.)

A la fin de la discussion générale, l'Assemblée nationale, consultée par le Président, doit se prononcer sur la discussion des articles du rapport de la commission ou de ceux du texte initial si la commission n'a présenté aucune conclusion. Si l'Assemblée décide de ne pas procéder à la discussion article par article, le texte est mis aux voix par le Président. Si, au contraire, l'Assemblée décide la discussion des articles, chacun d'eux est mis au vote, ainsi

que les amendements qui s'y rattachent. Le vote de l'ensemble du texte intervient après celui de tous les articles.

1.2.8. La seconde délibération ou le renvoi en commission (art. 78 R.I.)

Avant le vote sur l'ensemble d'un texte, un membre de l'Assemblée peut demander une seconde délibération ou le renvoi à la commission saisie au fond pour révision et coordination. L'Assemblée statue sur cette demande. Si la demande émane de la commission, la seconde délibération ou le renvoi est de droit. Dans l'un et l'autre cas, la commission présente un nouveau rapport sur lequel l'Assemblée nationale statue.

1.2.9. La seconde lecture à la demande du Président de la République (art. 79 R.I.)

En vertu de l'article 40 al.2 de la Constitution, le Président de la République peut, avant l'expiration du délai de promulgation d'une loi (15 jours), demander à l'Assemblée nationale une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. L'Assemblée nationale qui ne peut refuser cette nouvelle délibération (art. 40 al.3 C.) statue sur les seuls amendements pouvant résulter de l'avis contenu dans le message du Président de la République.

Le rejet partiel ou total de ces modifications ne peut être prononcé que par un vote au scrutin public à la majorité simple pour les lois ordinaires et à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale pour les lois organiques.

1.2.10. La discussion immédiate d'un texte (art. 80 R.I.)

L'auteur d'une proposition de loi ou la commission compétente (à propos d'un projet ou d'une proposition de loi) peut demander à tout moment à l'Assemblée la lecture immédiate d'un texte. Le débat sur une demande de discussion immédiate ne peut jamais porter sur le fond et seuls sont entendus l'auteur de la demande, un orateur d'opinion contraire, le rapporteur de la commission et le Gouvernement.

Le processus de discussion prend fin avec le vote de la loi. Ainsi que cela a été évoqué plus haut, la loi ordinaire, pour être considérée comme adoptée, doit être votée à la majorité simple.

Après ce vote, la loi n'entre pas immédiatement en vigueur. Pour trouver une place dans le système normatif, il lui faut passer encore d'autres étapes.

1.3. La possibilité de la contestation de la loi devant le juge constitutionnel

On l'a vu, la loi est adoptée à la suite d'un processus dans lequel interviennent un certain nombre d'acteurs. Elle peut donc être le résultat de collaboration, mais également de confrontation, si les divers intervenants n'arrivent pas à concilier leurs positions. La Constitution a donc conféré le droit à certaines autorités de pouvoir contester la loi devant la Cour constitutionnelle qui est le juge de la constitutionnalité des lois. Ces autorités, en vertu de l'article 88 de la Constitution, sont les suivantes :

- Le Président de la République ;
- Le Premier ministre ;
- Le Président de l'Assemblée nationale ;
- Un dixième des Députés ;
- Le Président du Haut Conseil des Collectivités territoriales ;
- Un dixième des Conseillers nationaux ;
- Le Président de la Cour suprême.

Le contrôle de la Cour constitutionnelle porte essentiellement sur deux aspects. Le premier aspect, appelé contrôle interne ou matériel de la loi, concerne la conformité aux dispositions constitutionnelles auxquelles la loi ne peut pas déroger. Le deuxième aspect, appelé contrôle externe ou formel, a trait aux règles procédurales figurant dans la Constitution.

Lorsque la Cour constitutionnelle est saisie du contrôle de constitutionnalité d'une loi, elle doit statuer dans un délai d'un mois. En cas d'urgence et à la demande du Gouvernement, ce délai est ramené à 8 jours. Si une loi est déclarée inconstitutionnelle, elle ne peut être promulguée. Si c'est une disposition d'une loi qui est déclarée inconstitutionnelle, celle-là ne peut être appliquée.

1.4. La Promulgation de la loi

La promulgation est l'acte mettant fin à la procédure législative et par lequel le Président de la République constate officiellement l'existence d'une loi et la rend exécutoire. La loi, après avoir été votée par l'Assemblée nationale, est établie dans son texte définitif et transmise au Gouvernement à cette fin. En vertu de l'article 40 al.1^{er} C, le Président de la République dispose de 15 jours pour promulguer la loi. Cette promulgation intervient sous la forme d'un décret dont la date devient celle de la loi. Le droit de promulgation du Président de la République est une compétence liée et il peut simplement renvoyer la loi à l'Assemblée nationale pour une seconde délibération.

2. Les procédures législatives spéciales

Elles sont liées à la diversité des lois qui, outre les lois ordinaires, peuvent être les lois constitutionnelles, organiques, référendaires, de finances et celles portant autorisation de ratification de certains traités et accords. L'adoption de ces lois n'obéit pas aux mêmes règles procédurales que celles des lois ordinaires.

2.1. La procédure d'adoption de la loi constitutionnelle

La loi constitutionnelle est une loi modifiant la Constitution. Adoptée selon la procédure de révision constitutionnelle, elle vise à modifier, abroger ou compléter la loi. Aux termes de l'article 118 de la Constitution, l'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République et aux Députés et la révision n'est définitive que lorsque le projet ou la proposition de révision est voté à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée et approuvé ensuite par référendum. Ainsi, l'adoption de la loi constitutionnelle n'est possible qu'avec l'intervention ultime du peuple souverain.

2.2. La procédure d'adoption de la loi organique

Les lois organiques ont pour objet de préciser l'organisation ou le fonctionnement des pouvoirs publics, en expliquant des principes ou des règles énoncés dans la Constitution. En prolongeant la Constitution, elles permettent à celle-ci de se limiter à l'essentiel. En tous les cas, elles ne sont pas nombreuses, puisque la constitution n'en énumère que 6, dans les articles 58, 63, 82, 83, 94 et 101.

Soumises à la procédure classique, les lois organiques doivent remplir d'autres exigences. Ainsi la Constitution impose un délai de 15 jours à compter de la date du dépôt pour que le projet ou proposition de loi organique puisse être soumis à la délibération de l'Assemblée nationale. En plus, il faut la majorité absolue des membres composant l'Assemblée pour adopter le texte. Enfin, la loi organique ne peut être promulguée avant d'être déferée par le Premier ministre devant la Cour constitutionnelle.

2.3. La procédure d'adoption de la loi de finances

On soulignera tout d'abord que l'initiative de la loi de finances appartient uniquement au Gouvernement. En effet, en vertu de l'article 77 de la Constitution, « *l'Assemblée nationale est saisie du projet de Loi de Finances dès l'ouverture de la session ordinaire précédant la période budgétaire* ». De cette disposition découle une autre particularité de la loi de finances liée au fait qu'elle doit être déposée et discutée à une période bien déterminée. Si l'Assemblée nationale ne vote pas le budget avant l'ouverture de la période budgétaire, le Gouvernement lui renvoie le projet dans une session extraordinaire convoquée à cet effet. L'Assemblée dispose alors d'un délai de 8 jours pour statuer. Si le budget n'est pas adopté au cours de cette seconde délibération, le Gouvernement l'établit d'office sur la base des recettes de l'exercice précédent après avis de la Cour suprême.

On peut penser que les contraintes posées découlent de l'idée selon laquelle le Gouvernement doit pouvoir à tout moment disposer des ressources nécessaires à la gestion de la vie nationale, étant entendu que la dépense de ces ressources est soumise à des procédures rigoureuses fixées par les règles de la comptabilité publique.

2.4. L'adoption de la loi autorisant la ratification des traités et accords internationaux

Ce type de loi est initié seulement par le Gouvernement et aucun amendement n'est autorisé de la part des Députés.

Pour terminer avec les procédures législatives spéciales, elles concernent essentiellement la loi référendaire et l'ordonnance.

La loi référendaire résulte de l'adoption par référendum d'un projet de loi soumis au peuple par le Président de la République. Dans ce cas, c'est le peuple souverain qui se substitue à ses représentants pour légiférer directement. Aux termes de l'article 41 de la Constitution, la décision de soumettre le projet de loi au référendum est prise par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale pendant la durée des sessions. L'avis de la Cour constitutionnelle est également requis et doit être publié au Journal officiel.

L'ordonnance est un acte pris par le Gouvernement, avec l'autorisation du Parlement, dans les matières qui sont du domaine de la loi. En vertu de l'article 74 de la Constitution, l'autorisation de prendre des ordonnances est accordée au Gouvernement pendant un délai limité ou entre les sessions. Cette autorisation fait l'objet d'une loi appelée **Loi d'habilitation**. Dans la pratique de la troisième république, si aucune ordonnance n'a été prise par le Gouvernement durant la première législature, la deuxième et la troisième législature se caractérisent par une profusion des ordonnances.

CONCLUSION

La procédure législative est l'ensemble des règles établissant les conditions du cheminement procédural d'une loi, depuis son dépôt jusqu'à son entrée en vigueur.

Le projet de loi est le texte de loi, avant son adoption par l'Assemblée nationale et émanant du Gouvernement. Le texte de loi, avant son adoption par l'Assemblée nationale, émanant d'un député est appelé **Proposition de loi**.

Les textes de loi ne sont déclarés adoptés que s'ils ont recueilli :

- la majorité simple pour les lois ordinaires ;
- la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale pour les lois organiques et pour le programme ou la déclaration de politique générale du gouvernement ;
- la majorité des 2/3 des membres composant l'Assemblée nationale pour la motion de censure et l'approbation d'un projet ou proposition de loi portant révision constitutionnelle.

Si le projet de texte est adopté, il est signé par le Président et un Secrétaire parlementaire.

Le texte adopté et signé est envoyé par les soins de l'administration parlementaire au Secrétariat général du Gouvernement pour promulgation.

L'Assemblée nationale est l'institution qui détient le pouvoir législatif.

La fonction législative est une mission de production normative au nom de la Nation. Compte tenu de l'importance de la loi dans l'organisation des divers aspects de la vie, elle demeure fondamentale dans toute société démocratique.

Intervention de M. Simon Loueckhote, Sénateur de Nouvelle-Calédonie (France)

Si pour le révolutionnaire de 1789, la « Loi est l'expression de la volonté générale » et si une approche plus institutionnelle a longtemps vu la Loi comme un texte normatif adopté par le Parlement, il n'en n'est plus totalement ainsi. D'une part, toutes les lois ne sont pas adoptées par le Parlement, puisque ce pouvoir peut lui être disputé soit par le peuple, lorsque celui-ci est consulté par référendum, soit par le pouvoir exécutif, qui dispose de la faculté de prendre des ordonnances ou des décrets-lois, là où cela existe. D'autre part, les lois ne sont pas les seules à posséder un pouvoir normatif puisqu'elles partagent cette caractéristique avec les décrets, pris par le Gouvernement, et les arrêtés, pris par les autorités administratives.

Il n'en reste pas moins vrai que, avec le contrôle de l'Exécutif qui fera l'objet de nos travaux demain, l'essentiel de l'activité d'un Parlement consiste à discuter et à voter la loi.

Nous allons examiner ensemble aujourd'hui, les diverses étapes de la procédure qui conduisent une assemblée législative à adopter un texte, depuis le dépôt d'un projet ou d'une proposition, jusqu'à la promulgation qui lui donnera alors force de loi.

Je vais donc vous exposer, à partir de mes quatorze années de carrière de parlementaire français, la procédure législative en France sous la Constitution de 1958.

Je vais distinguer **trois grandes étapes** dans le processus législatif :

- Les règles qui encadrent **le dépôt** d'un projet ou d'une proposition, avant son examen par les différents organes de l'assemblée **(I)**.
- La procédure d'examen strictement législatif, qui conduit un texte jusqu'à son vote final par l'assemblée. Nous examinerons à ce propos les procédures particulières qui s'appliquent selon le type de loi soumis au Parlement, et notamment la procédure concernant le vote des lois de finances, la procédure budgétaire **(II)**.
- Le sort d'un texte voté avant sa promulgation définitive par le chef de l'Etat **(III)**.

Pour la clarté de l'exposé je ferai abstraction du fait que le Parlement français est bicaméral et je ne vous parlerai pas de toute une partie de la procédure législative qui encadre le passage d'un texte d'une assemblée à l'autre avant son adoption finale, en termes identiques, par les deux assemblées, ce que l'on appelle la navette parlementaire.

Il existe, comme vous le savez, plusieurs catégories de lois votées par le Parlement, en sus de la loi ordinaire : la loi constitutionnelle, qui a pour but la révision de la Constitution, les lois organiques, qui précisent l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics dans les cas prévus par la Constitution, les lois de ratification des traités internationaux, les lois de Finances, les lois de programme, et les lois d'habilitation. Je signalerai, lorsque c'est nécessaire, les modalités ou les procédures particulières d'adoption de ces lois lorsqu'elles existent.

PARTIE I : LES REGLES QUI ENCADRENT LE DEPOT D'UN PROJET DE LOI

Elles répondent à deux grandes questions :

- dans quelles matières le Parlement peut-il légiférer ?
- qui exerce l'initiative législative ?

1. Le domaine de la loi

Les constituants de la V^{ème} République ont souhaité protéger le domaine propre de l'action du Gouvernement et soustraire du domaine de la loi de nombreuses questions relevant davantage de l'administration et de la gestion courante des affaires publiques.

La Constitution de la V^{ème} République définit strictement le domaine de la loi dans son article 34, qui distingue :

- les matières dans lesquelles le Parlement fixe les règles,
- celles pour lesquelles il détermine les principes fondamentaux.

Il dispose en outre que « les lois de Finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat... », que « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions de son équilibre financier et [...] fixent ses objectifs de dépenses » et enfin que des « lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat ».

En parallèle, l'article 37 précise que les matières autres que celles du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Cependant, en précisant que les textes législatifs intervenus dans les matières réglementaires peuvent être modifiées par décret, le constituant a implicitement reconnu une certaine perméabilité de fait entre les deux domaines.

Votre Constitution ayant pris des dispositions similaires, je ne m'étendrai pas sur cet aspect.

Mais j'ajouterai que d'autres dispositions de la Constitution de 1958 et de son préambule étendent *de facto* le domaine de la loi à des actes tels que la déclaration de guerre, la prorogation de l'état de siège, l'autorisation de ratification de certains traités, de grands pans de l'organisation des collectivités territoriales et la révision de la Constitution.

Cependant, pour éviter au législateur d'empiéter, à l'occasion d'une proposition de loi ou d'un amendement, sur le domaine réglementaire, le constituant a prévu que le gouvernement peut lui opposer l'irrecevabilité (art. 41).

2. L'initiative législative

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux parlementaires, députés et sénateurs. Les initiatives du Premier ministre sont appelées « projets de loi », celles des parlementaires sont dénommées « propositions de loi ». Plus de 90% des lois adoptées en France sont d'origine gouvernementale.

Avant son examen par le Parlement, tout texte doit faire l'objet d'un dépôt subordonné à plusieurs formalités préalables.

2.1. L'initiative gouvernementale : les projets de loi

Pour les **projets**, le dépôt est précédé de la consultation pour avis du **Conseil d'État**, agissant en ce cas comme conseil du Gouvernement et non comme juridiction administrative. Depuis 1996, l'avant-projet est à ce stade accompagné d'une **étude d'impact** visant à en évaluer les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires.

Le texte issu du Conseil d'État est ensuite examiné en **Conseil des ministres** et devient un projet de loi au sens strict du terme. Généralement, le texte n'est plus modifié à ce stade.

Le projet est enfin déposé sur le **Bureau** de l'une des deux assemblées, c'est-à-dire transmis par le Secrétariat général du Gouvernement au service de la séance de l'assemblée concernée. *Le choix de l'assemblée depositaire est libre (sauf pour certains textes, au premier rang desquels les projets de lois de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, qui doivent être prioritairement examinés par l'Assemblée nationale).*

Le projet de loi se compose de trois éléments :

- l'exposé des motifs indique la raison d'être du projet et ses objectifs ; il peut contenir une brève explication par article ;
- le « dispositif » est le texte soumis au vote des assemblées ; dans le cas des lois-cadres et des lois de programmation, il est complété par des annexes explicatives ;
- l'étude d'impact.

Le projet est accompagné d'un décret de présentation au Parlement qui indique les organes qui ont délibéré, détermine l'assemblée devant laquelle le texte est déposé en premier lieu et désigne les membres du Gouvernement qui soutiendront le texte devant les assemblées. Ce décret est signé par le Premier ministre et contresigné par les ministres ainsi désignés. À ce stade, le Gouvernement ne peut plus modifier le projet de loi que par une lettre rectificative.

2.2. l'initiative parlementaire : les propositions de loi

Les propositions de loi sont directement déposées par les parlementaires sur le bureau de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

À la différence des projets de loi, les propositions de loi, ne sont pas astreintes à la procédure d'examen par le Conseil d'État ni à la réalisation d'une étude d'impact.

Une proposition de loi comprend deux parties principales. L'« exposé des motifs » développe les arguments de l'auteur à l'appui de la modification législative ou des dispositions nouvelles qu'il propose. La partie normative proprement dite, que l'on qualifie de « dispositif », doit être rédigée sous forme d'articles.

En application de l'article 40 de la Constitution, les propositions peuvent être déposées à la condition que leur adoption n'ait pas pour conséquence une diminution des ressources publiques ou la création ou l'aggravation d'une charge publique ; le Bureau de chaque assemblée parlementaire est chargé de vérifier la recevabilité financière des propositions de loi.

Ne font exception au principe d'égalité entre le droit d'initiative gouvernemental et le droit d'initiative parlementaire, que les textes pour lesquels le Gouvernement dispose, en droit ou en fait, d'un monopole de présentation. C'est d'abord le cas des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, en vertu respectivement des articles 47 et 47-1 de la Constitution. C'est aussi celui des lois de plan et des lois de programme. C'est enfin, par logique institutionnelle, celui des lois autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux visés à l'article 53 de la Constitution.

Corollaire du droit d'initiative, le **droit de retrait** est ouvert au Gouvernement comme aux députés. Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par l'article 84 du Règlement de l'Assemblée nationale. L'auteur ou, s'ils sont plusieurs, le premier signataire d'une proposition de loi, peut la retirer à tout moment, mais seulement jusqu'à son adoption en première lecture.

PARTIE II : LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Si la procédure d'adoption des lois respecte toujours le même cheminement, il existe cependant des modalités particulières d'adoption selon la nature de la loi en discussion (loi organique, ratification des traités internationaux) et une procédure particulière en ce qui concerne le vote des lois de finances et celui des lois de financement de la sécurité sociale.

1. La procédure législative ordinaire

Elle s'applique aux lois ordinaires mais aussi aux lois constitutionnelles, aux lois de programme et aux lois d'habilitation autorisant le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures liées à l'exécution de son programme (art. 38).

Elle se subdivise, elle-même, en trois phases successives : l'examen en commission, la discussion en séance publique et le vote de la loi.

1.1. L'examen en commission

Une fois déposé, tout texte est renvoyé à l'examen d'une commission. Cette commission peut être une commission constituée spécialement pour l'examen d'un projet ou d'une proposition. Pour la plupart des textes, l'examen est effectué par l'une des six commissions permanentes existant dans chaque assemblée.

Le renvoi des textes à l'une ou l'autre des commissions permanentes est effectué par le Président de l'Assemblée concernée en fonction de leurs compétences respectives, telles qu'elles sont définies par les Règlements des assemblées.

La commission saisie d'un texte désigne parmi ses membres un rapporteur chargé de présenter, au nom de celle-ci, un rapport qui sera imprimé et distribué.

Dans le cadre de la préparation de son rapport, le rapporteur procède aux auditions qu'il juge utiles. Il travaille également avec le cabinet du ministre compétent. En règle générale ce dernier est d'ailleurs auditionné par la commission pour présenter son projet.

La commission examine les amendements proposés par le rapporteur mais aussi ceux déposés par d'autres députés ou par le gouvernement. La procédure d'examen d'un texte en commission est la même que celle qui sera décrite plus loin pour la séance publique.

Selon la nature du texte soumis à son examen, la conclusion des travaux de la commission est différente :

- les rapports faits sur les projets de loi dont l'assemblée est saisie en premier ou sur les textes – projet ou proposition – qui lui sont transmis par le Sénat concluent à l'adoption avec ou sans amendements ou au rejet de ces textes ;
- en revanche, lorsque la commission est saisie d'une proposition de loi émanant d'un député, elle conclut par un texte d'ensemble sur la base duquel cette assemblée sera appelée à délibérer en séance publique.

1.2. L'examen en séance publique

1.2.1. L'inscription à l'ordre du jour

Pour être discuté en séance publique, un projet ou une proposition de loi doit au préalable être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée.

La Constitution a institué, au profit du Gouvernement, une priorité dans la fixation de l'ordre du jour. Elle laisse à chaque assemblée la possibilité d'adopter, de sa propre initiative, un ordre du jour en complément de celui du Gouvernement mais cette faculté reste théorique compte tenu de l'encombrement de l'ordre du jour prioritaire. Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, une séance par mois est cependant réservée, dans chaque assemblée, à un ordre du jour fixé par elle.

En vertu de cette priorité, le Gouvernement arrête la liste des textes qu'il veut faire figurer à l'ordre du jour et fixe l'ordre dans lequel ils seront discutés, ainsi que leur date de discussion.

1.2.2. La discussion en séance publique

La discussion en séance publique s'articule en deux phases : la phase d'examen général et la phase d'examen détaillé.

La phase d'examen général est essentiellement une phase de présentation. Le président de séance, après avoir appelé le texte à l'ordre du jour, donne la parole au Gouvernement représenté par le ministre concerné par la discussion puis au rapporteur de la commission. Pour la discussion des propositions, la parole est d'abord donnée au rapporteur.

Les députés qui souhaitent s'exprimer interviennent ensuite dans le cadre de la discussion générale qui, le plus souvent, a fait l'objet d'une organisation en Conférence des Présidents. L'organisation consiste dans la fixation d'une durée globale de discussion répartie ensuite entre les groupes politiques en tenant compte de leurs effectifs. Les députés sont inscrits par leur Président de groupe et l'ordre de passage des orateurs est déterminé par le Président en respectant une alternance entre les groupes.

Dans cette phase d'examen peut s'intercaler la discussion de **motions de procédure** – exception d'irrecevabilité, question préalable, motion de renvoi en commission – dont l'adoption, d'ailleurs exceptionnelle, a pour effet d'entraîner le rejet du texte ou la suspension du débat avant même que ne s'engage l'examen détaillé du texte.

La phase d'examen détaillé consiste dans la discussion article par article du texte. Cette phase est largement dominée par le débat sur les modifications proposées par voie d'amendements.

Il convient, à ce stade, d'apporter quelques précisions sur le **droit d'amendement** et ses modalités d'exercice.

Le droit d'amendement présente trois caractéristiques :

- c'est un **droit partagé** entre le Gouvernement et les parlementaires ;
- c'est un **droit individuel ou collectif** (contrairement aux questions, par exemple, les amendements peuvent être co-signés) ;
- c'est un **droit illimité**, qui s'exerce librement à chaque stade de la procédure législative - ce qui en a fait progressivement l'instrument privilégié des manœuvres d'obstruction - mais dont

l'exercice est encadré par la Constitution, dans l'esprit du « parlementarisme rationalisé » qui a présidé à son élaboration. De ce fait, les amendements sont soumis à plusieurs conditions de recevabilité, sur lesquelles s'exerce un contrôle.

1. Le contrôle de la recevabilité financière des amendements

Les amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique (art. 40). La rédaction employée permet de présenter un amendement diminuant une ressource publique, sous réserve qu'il soit gagé par l'augmentation à due concurrence d'une autre ressource publique ; en revanche, elle proscrie toute compensation dans le domaine des charges publiques.

S'agissant des projets de lois de finances, les règles ont été sensiblement assouplies² et désormais la notion de charge publique doit être appréciée au niveau de chaque mission, ce qui permet dorénavant aux parlementaires de proposer, au sein d'une même mission, des augmentations de dépenses au sein d'un programme ou la création d'un programme nouveau, compensées par la diminution des crédits affectés à un autre programme de la même mission.

Le contrôle de la recevabilité financière des amendements s'exerce a priori, au moment du dépôt des amendements en vue de la séance publique ; le Président de l'Assemblée nationale refuse le dépôt d'un amendement qu'il juge non conforme aux prescriptions constitutionnelles³ ; dans le doute, il peut consulter le président ou le rapporteur général de la commission des finances ; en pratique, les amendements sont jugés irrecevables par le président de la commission des finances qui agit par délégation de pouvoirs du Président de l'Assemblée nationale, et ne sont ni distribués, ni, en conséquence, discutés (*en revanche, la discussion et le vote des amendements irrecevables sont généralement acceptés au niveau des débats en commission, même si le président de chaque commission est habilité à prononcer l'irrecevabilité – article 86, al. 4*).

2. Le contrôle de la recevabilité législative des amendements

L'article 41 de la Constitution permet au Gouvernement d'écarter les amendements qui relèvent du domaine du règlement et non du domaine de la loi. Cette irrecevabilité peut être opposée avant ou pendant la discussion de l'amendement en séance publique. La décision revient formellement au Président de l'Assemblée nationale, qui peut consulter le président de la commission des lois. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée nationale, ce dernier saisit le Conseil constitutionnel.

Dans la pratique, cette irrecevabilité a connu un réel déclin, étant rappelé que le Gouvernement a la possibilité, lorsqu'une disposition réglementaire a été adoptée dans un texte de forme législative, d'en demander le déclassement au Conseil constitutionnel⁴. Il semble qu'elle soit susceptible d'être remise à l'ordre du jour, puisque, conformément à la volonté du Président de l'Assemblée nationale, plusieurs cas d'application ont été constatés depuis 2005.

3. Les autres restrictions au droit d'amendement

a. Restrictions liées à la bonne organisation du débat parlementaire

Pour permettre une discussion ordonnée et cohérente des articles d'un projet de loi et des amendements qui s'y rapportent, il est nécessaire de prévoir une date limite pour le dépôt de ces derniers.

A l'Assemblée nationale, les amendements des députés doivent être déposés au plus tard :

² Article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001

³ Article 98, al. 6 Règlement A.N.

⁴ Article 37, al. 2 de la Constitution

- soit la veille de la discussion du texte à 17 heures, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents ;
- soit au début de la discussion générale, en cas de défaut de mise à disposition du rapport de la commission par voie électronique quarante-huit heures avant le début de la discussion.

Des délais particuliers sont prévus pour l'examen de la deuxième partie des projets de loi de finances : les amendements rattachés à l'examen des crédits doivent être déposés au plus tard l'avant-veille de la discussion à 17 heures, ceux présentés aux articles non rattachés au plus tard la veille à 17 heures.

Après l'expiration des délais susvisés, restent recevables les sous-amendements, les amendements du Gouvernement et des commissions saisies au fond ou pour avis, les amendements portant sur les articles modifiés ou ajoutés par un amendement du Gouvernement ou de la commission au fond déposé hors délais.

b. Irrecevabilité liée à l'objet de l'amendement

Le Règlement de l'Assemblée nationale énonce que les amendements et les sous-amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition de loi concernée.

En théorie, l'Assemblée peut statuer sur ce chef d'irrecevabilité ; en pratique, cette procédure est très rarement mise en œuvre ; en revanche, le Conseil constitutionnel censure régulièrement des dispositions qu'il juge « dépourvues de tout lien avec l'objet du texte soumis au Parlement ».

En ce qui concerne les sous-amendements, ils doivent également ne pas contredire le sens de l'amendement et ne peuvent être eux-mêmes sous-amendés.

c. Restriction liée à l'examen en commission

En application de l'article 44, al. 2 de la Constitution, le Gouvernement peut s'opposer à la discussion des amendements qui n'ont pas été soumis à la commission saisie au fond. Cette arme de procédure n'est généralement utilisée qu'en cas d'obstruction manifeste, à l'égard d'amendements déposés après la dernière réunion de la commission.

L'examen des articles

Le président de séance appelle les articles dans l'ordre de leur numérotation. La discussion porte sur chaque article et sur tous les amendements qui s'y rapportent.

Les députés peuvent s'inscrire, pour cinq minutes, dans la discussion d'un article. Après ces interventions, le Président appelle les amendements. La parole est donnée à l'auteur de l'amendement, puis au rapporteur et au ministre pour qu'ils donnent leur avis et, enfin, à un orateur hostile à l'amendement ; le Président a la faculté d'autoriser un orateur à répondre à la commission et un autre au Gouvernement.

L'ordre d'appel des amendements présente une grande importance pour le déroulement du débat, ne serait-ce que parce que l'adoption d'une solution entraîne automatiquement l'élimination des solutions concurrentes. Les principes de base de la mise en discussion des amendements conduisent à aller du général au particulier : une suppression d'article est appelée avant la suppression d'un alinéa, la suppression d'un alinéa avant celle d'une phrase incluse dans cet alinéa, etc. Les amendements sont mis en discussion puis aux voix, un par un, en suivant l'ordre découlant de ces principes.

Après l'examen du dernier amendement présenté sur un article, l'Assemblée vote sur cet article, éventuellement modifié, la discussion du texte se poursuivant dans les mêmes conditions, article par article, jusqu'au dernier d'entre eux.

1.3. Le vote du texte

À l'issue de l'examen des articles, il peut être procédé à une seconde délibération de tout ou partie du texte, celle-ci étant de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission. Le président de séance met ensuite aux voix l'ensemble du texte, éventuellement modifié par les amendements précédemment adoptés. Ce dernier vote peut être précédé d'explications de vote, qui sont accordées à raison d'un orateur par groupe, pour une durée de cinq minutes.

Les votes ont lieu normalement à main levée. En cas de doute sur le résultat d'un vote à main levée, le président de séance procède au vote par assis et levé. Dans ces deux cas, aucune précision sur le sens des votes des députés présents n'apparaît au compte-rendu des débats. Il en va différemment lorsqu'il est procédé par scrutin public, lequel peut être demandé par le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission, les présidents des groupes ainsi que le président de séance. Pour certains textes importants, la Conférence des Présidents décide elle-même le scrutin public, en fixant sa date à un moment favorable à la participation de l'ensemble des députés (en général, le mardi après les questions au Gouvernement).

1.4. Les procédures particulières d'adoption

Elles s'appliquent soit par convention, de nature constitutionnelle ou réglementaire, à des textes particuliers (lois organiques, lois de ratification des traités) soit, à l'initiative du gouvernement ou du Parlement, aux lois ordinaires.

1.4.1. La procédure d'examen simplifié

L'Assemblée ne dispose que d'un temps limité pour ses séances publiques. Or, le Parlement est couramment saisi de textes qui exigent, certes, l'intervention du législateur, mais n'en présentent pas moins un intérêt plus technique que politique.

C'est essentiellement pour la discussion de ces textes que l'Assemblée dispose d'une procédure d'examen simplifié qui, dans sa forme actuelle, date de 1998. Cette procédure comporte une brève discussion générale (l'intervention du rapporteur est limitée à dix minutes, celle du représentant de chaque groupe à cinq minutes), puis une discussion abrégée des articles : ceux sur lesquels il n'est pas présenté d'amendements ne sont ni appelés, ni mis aux voix ; les amendements et les articles auxquels ils se rapportent sont seuls discutés, étant observé qu'il n'y a pas d'intervention sur les articles, ni droit de réponse à la commission et au Gouvernement pour les amendements.

Les règles d'application de cette procédure garantissent le respect des droits d'expression des députés, notamment de ceux qui appartiennent à l'opposition. En effet, si la procédure peut être engagée à la demande du Président de l'Assemblée, du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, un droit d'opposition est ouvert symétriquement à ces mêmes autorités (à l'exception du Président de l'Assemblée) jusqu'à la veille de la discussion à 17 heures. Si ce droit est exercé, le texte concerné est examiné suivant la procédure de droit commun. Une autre garantie est apportée par la disposition selon laquelle le dépôt par le Gouvernement d'un amendement postérieurement à l'expiration du délai d'opposition entraîne automatiquement le retrait du texte de l'ordre du jour de l'Assemblée et le retour à la procédure de droit commun pour sa discussion ultérieure.

Par ailleurs, l'article 107 du Règlement institue une procédure encore plus rapide pour les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international : ceux-ci sont en effet directement mis aux voix, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

1.4.2. La discussion des lois organiques

Elle comporte quelques particularités :

- les projets ou propositions de lois organiques ne peuvent être examinés qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après leur dépôt.
- les amendements ou les articles additionnels ne peuvent contenir que des dispositions d'ordre organique.
- leur promulgation ne peut intervenir qu'après déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

1.4.3. Le « vote bloqué »

Le vote bloqué, procédure inscrite dans la Constitution, permet au Gouvernement de demander à l'Assemblée de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui.

Le Gouvernement dispose d'une grande latitude pour mettre en œuvre cette procédure. Il est libre de choisir le moment où il annonce son intention de faire usage de cette procédure. Il lui appartient de définir le texte qui fait l'objet du vote unique : une partie du texte en discussion – un article ou un groupe d'articles – ou l'ensemble du texte ; il décide également des amendements qui seront retenus.

La mise en œuvre de cette procédure a pour effet de supprimer le vote sur les amendements et les articles faisant l'objet du vote unique. Elle ne permet pas de faire obstacle à la discussion de tous les articles et des amendements qui s'y rapportent, y compris des amendements non retenus par le Gouvernement.

1.4.4. L'engagement de responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte

La Constitution permet au Premier ministre, après délibération en Conseil des ministres, d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Cette procédure ne peut pas être mise en œuvre devant le Sénat, le Gouvernement n'étant pas responsable devant cette assemblée.

Comme dans le cas du vote bloqué, le Gouvernement est libre de choisir le moment où il engage sa responsabilité et de décider du contenu du texte sur lequel il l'engage.

À la différence du vote bloqué, l'engagement de responsabilité a pour effet de suspendre immédiatement la discussion du texte sur lequel il porte.

À compter de l'engagement de responsabilité s'ouvre un délai de 24 heures pendant lequel des députés peuvent déposer une motion de censure.

Une motion de censure n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Si une motion de censure est déposée, il est pris acte de son dépôt. Cette motion est ensuite discutée et mise aux voix dans des délais et des

conditions fixées par la Constitution et le Règlement de l'Assemblée (le vote ne peut intervenir moins de 48 heures après le dépôt et la discussion doit avoir lieu au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration de ce délai). La motion n'est adoptée que si elle recueille la majorité des voix des membres composant l'Assemblée, seuls les députés favorables à son vote participant au scrutin.

Si aucune motion de censure n'est déposée dans le délai de 24 heures ou si la motion n'est pas adoptée, le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité est considéré comme adopté. L'engagement de responsabilité ne vaut que pour la lecture au cours de laquelle il a été mis en oeuvre et n'a donc aucune incidence sur le déroulement de la navette.

Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre doit remettre la démission de son Gouvernement et, de manière subsidiaire, le texte sur lequel portait l'engagement de responsabilité est considéré comme rejeté. Une telle situation ne s'est jamais produite depuis 1958.

2. La procédure budgétaire

2.1. Les lois de finances : spécificité, contenu, présentation

La loi de finances est l'acte juridique qui prévoit et autorise le budget de l'État. Elle détermine, pour un exercice (correspondant à l'année civile) la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte (LOLF, art.1^{er}).

Le Gouvernement a le monopole de la présentation des lois de finances qui ne peuvent résulter que de l'adoption d'un projet de loi (article 47 de la Constitution). Les règles spécifiques qui leur sont applicables ont été profondément modifiées par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) qui s'est substituée à l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

On distingue trois catégories de lois de finances : la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et la loi de règlement.

La loi de finances de l'année comporte deux parties distinctes (LOLF, art. 34) :

- La première partie autorise la perception des impôts, évalue les ressources de l'Etat, fixe les plafonds des dépenses et arrête les données générales de l'équilibre budgétaire (présentées dans un tableau d'équilibre).
- La seconde partie fixe pour chacune des missions du budget de l'Etat le montant des crédits et par ministère le plafond des autorisations d'emplois.

Jusqu'ici présenté par ministère et par type de dépenses (fonctionnement, investissements, interventions...), le budget est aujourd'hui structuré en trois niveaux : la mission, ministérielle ou interministérielle, les programmes, les actions.

La **mission**, exclusivement d'initiative gouvernementale, comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie relevant d'un ou plusieurs ministères.

Un **programme** regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une **action** ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation (LOLF, art. 7).

Le budget général de l'État (en 2006) comprend 34 missions regroupant 133 programmes découpés en 620 actions.

Le projet de loi de finances est nécessairement accompagné de nombreuses annexes destinées à assurer une bonne information des parlementaires :

- Les « bleus » budgétaires ou projets annuels de performance (PAP) présentent par mission les crédits de chacun de ses programmes, en précisant pour chaque action les objectifs et les indicateurs de performance qui leur sont associés. Annexés au projet de loi de règlement, les rapports annuels de performance (RAP) permettent de comparer la prévision et l'exécution de la dépense et les résultats constatés au regard des objectifs poursuivis ;
- Les « jaunes » budgétaires sont des annexes informatives (ex. : effort de la Nation en faveur de la sécurité routière ; rapport relatif à l'État actionnaire ; relations financières avec l'Union européenne) ;
- Les autres documents budgétaires permettent notamment de replacer le projet de budget dans son contexte économique social et financier : rapport sur les prélèvements obligatoires ; rapport économique, social et financier ; rapport sur les comptes de la Nation.

2.2. Une procédure législative particulière

Le Parlement est depuis 1996 associé à la préparation du projet de loi de finances grâce à un **débat d'orientation budgétaire** dont l'organisation, au printemps, a été consacrée par la LOLF (art. 48). Ce débat s'engage sur la base d'un rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport doit comporter la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance qui leur sont associés, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

2.2.1. Une discussion budgétaire encadrée par des délais constitutionnels

L'article 47 de la Constitution fixe à 70 jours le délai accordé au Parlement pour statuer sur le projet de loi de finances et fait de la procédure d'urgence une règle applicable de droit aux projets de loi de finances.

Le délai ainsi prévu se décline (LOLF art.40) de la façon suivante :

- Première lecture à l'Assemblée nationale : 40 jours ;
- Première lecture au Sénat : 20 jours ;
- Navette parlementaire : 10 jours.

Si le délai global de 70 jours après le dépôt du projet de loi n'est pas respecté, le Gouvernement peut recourir à une ordonnance pour en mettre les dispositions en vigueur.

Le projet de loi de finances doit être déposé à l'Assemblée nationale, qui a la priorité sur le Sénat, avant le premier mardi d'octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget (LOLF art.39).

L'ensemble de ces règles contraignantes pour le Parlement mais aussi pour le Gouvernement (tenu également de respecter des dates limites de dépôt pour les annexes explicatives) a pour objet d'assurer, grâce à l'adoption d'un budget avant le début de l'exercice, la continuité de la vie nationale.

2.2.2. Un examen approfondi par les six commissions permanentes

Si la commission des finances joue un rôle prépondérant dans l'examen de ce texte, les cinq autres commissions permanentes s'en saisissent pour avis.

2.2.2.1. Le rôle prédominant de la commission des finances

Sur les 73 membres de la commission des finances, plus de quarante participent directement à l'examen du projet de loi de finances.

Au premier rang d'entre eux, le rapporteur général élu chaque année en même temps que le président de la commission et les membres de son bureau et à qui est automatiquement confié le rapport général sur le projet de budget.

Ce **rapport général** est composé de trois tomes :

- Le tome I est consacré à une analyse globale du budget replacé dans son contexte économique et financier.
- Le tome II comprend les commentaires des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, c'est-à-dire pour l'essentiel des mesures fiscales ayant une incidence sur l'équilibre de l'exercice concerné.
- Le tome III traite des dispositions de la deuxième partie, en l'occurrence de l'examen des articles non rattachés à une mission. Il s'agit surtout, pour les plus importantes d'entre elles, de dispositions fiscales ou budgétaires n'affectant pas l'équilibre budgétaire.

Quant à l'examen détaillé des crédits, il est assuré par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances auxquels la loi organique (LOLF art.57) accorde des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place et un droit de communication des renseignements et documents d'ordre financier et administratif⁵.

Les rapporteurs spéciaux sont désignés par la commission des finances au cours du premier trimestre de l'année ; ils sont chargés de façon permanente du contrôle de l'exécution budgétaire dans leur domaine d'attribution. En vue de la préparation de leurs rapports sur le projet de loi de finances, ils adressent avant le 10 juillet de chaque année des questionnaires aux ministres auxquels ces derniers ont l'obligation de répondre par écrit au plus tard le 10 octobre.

Chaque rapporteur spécial est chargé de l'examen des crédits d'une mission, ou dans certains cas d'un ou plusieurs programmes d'une même mission.

La commission des finances consacre environ cinquante heures à l'examen du projet de loi de finances de l'année.

2.2.2.2. Les avis des autres commissions permanentes

Les cinq autres commissions permanentes désignent des rapporteurs pour avis chargés de l'examen des missions (pour tout ou partie) relevant de leurs domaines de compétences. Chaque année, plus de cinquante avis budgétaires sont ainsi publiés.

2.2.3. L'organisation particulière du débat budgétaire

⁵ Sous réserve des sujets couverts par le secret en matière de défense nationale, de sécurité intérieure ou extérieure de l'État et par le secret de l'instruction judiciaire

Le débat budgétaire fait l'objet d'une organisation particulière par la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale.

Comme dans la procédure classique, la discussion de la première partie s'ouvre par une discussion générale au cours de laquelle interviennent les porte-parole des groupes. La discussion des articles de cette première partie, qui occupe en général 5 jours de séance, suit également les règles ordinaires.

La discussion de la deuxième partie n'obéit pas en revanche aux règles habituelles. Après avoir fixé dès le mois de juin la durée globale du débat, la Conférence, sur proposition de la commission des finances, détermine en septembre la liste des missions dont l'examen se déroulera en « Commission des finances élargie » et les dates de réunion : les missions concernées sont examinées au cours d'une réunion commune de la Commission des finances et de la ou des commissions saisies pour avis, en présence du Gouvernement et dans des conditions de publicité analogues à celles de la séance publique ; elles ne font ensuite l'objet en séance publique que d'un très bref débat suivi de l'examen des éventuels amendements et du vote des crédits. Cette pratique, initiée sous la XI^e législature, a été consacrée dans le Règlement en juin 2006. Pour les autres missions, les groupes parlementaires répartissent librement le temps qu'ils ont affecté à chaque discussion entre les deux phases suivantes :

- la phase des interventions générales,
- la phase des questions, suivies des réponses immédiates des ministres.

À l'issue de la discussion des missions, qui s'étale sur trois semaines, l'Assemblée nationale examine les articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances, les articles dits de récapitulation⁶ et procède au vote sur l'ensemble du projet de loi.

Au total l'Assemblée nationale consacre chaque année environ 165 heures au débat budgétaire.

2.2.4. L'examen des autres lois de finances : lois de finances rectificatives et lois de règlement

2.2.4.1. Les lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives, qui modifient en cours d'exercice la loi de finances de l'année, ont la même structure en deux parties que celle-ci.

Couramment appelée « collectif budgétaire », la loi de finance rectificative a principalement pour objet de prendre en compte les évaluations révisées des ressources de l'État (pour tenir compte des écarts constatés entre les prévisions et les recettes effectivement encaissées), d'apporter aux crédits les modifications nécessaires qui excèdent celles que le Gouvernement est autorisé à opérer par voie réglementaire et de déterminer le nouvel équilibre budgétaire qui en résulte.

Certains collectifs peuvent, notamment en cas d'alternance politique, traduire un changement plus profond de la politique fiscale et budgétaire.

L'examen de ces textes par l'Assemblée nationale se distingue peu de celui d'un projet de loi ordinaire, sous réserve de l'obligation d'adopter la première partie avant d'entamer l'examen de la seconde.

⁶ Articles renvoyant à des états annexés et retraçant la répartition des crédits par missions

La discussion des crédits n'a pas lieu mission par mission et seul le ministre chargé du budget est chargé de soutenir le projet de loi. Les débats sont relativement brefs.

2.2.4.2. Les lois de règlement

La loi de règlement a principalement pour objet d'arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte et le résultat budgétaire qui en découle.

La date limite de dépôt du projet de loi de règlement est fixée au 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte (LOLF, art. 46). Il est accompagné des rapports annuels de performance (RAP) qui permettent de comparer l'exécution budgétaire et ses résultats avec les prévisions figurant dans les projets annuels de performance (PAP) annexés au projet de loi de finances de l'année.

Le projet de loi de règlement est examiné selon les règles ordinaires, l'article 41 de la LOLF prévoyant cependant que le projet de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote en première lecture du projet de loi de règlement de l'année précédente. Actuellement, l'Assemblée nationale procède à cette première lecture au tout début du mois d'octobre.

PARTIE III : LA PROMULGATION DE LA LOI

1. La promulgation

L'adoption définitive d'un projet ou d'une proposition de loi clôt, en principe, la phase parlementaire de la procédure législative et débouche normalement sur la promulgation de la loi.

Le texte définitif est transmis au Secrétariat général du Gouvernement, qui est notamment chargé de présenter le texte à la signature du Président de la République auquel appartient la compétence de promulgation des lois (c'est-à-dire de lui donner force exécutoire). Le Président de la République dispose d'un délai de quinze jours pour promulguer la loi. La loi est ensuite publiée au *Journal officiel* de la République française.

Cependant, la promulgation d'une loi peut être retardée ou empêchée dans deux cas : le contrôle de la constitutionnalité des lois et la nouvelle délibération de la loi.

2. Les effets du contrôle de constitutionnalité

Le Conseil constitutionnel est notamment chargé de contrôler la conformité des lois votées par le Parlement à la Constitution.

2.1. La saisine du Conseil constitutionnel

Ce contrôle a lieu d'office pour les lois dites organiques, à savoir les lois expressément visées comme telles par la Constitution et qui ont pour objet d'appliquer des dispositions constitutionnelles.

Pour les autres lois, dites ordinaires, ce contrôle n'est effectué qu'à la demande de certaines autorités : le Président de la République, le Premier ministre, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale et, depuis une révision de la Constitution de 1974, soixante députés ou soixante sénateurs.

La saisine doit avoir lieu dans le délai de promulgation ; elle suspend ce délai. Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi, dispose d'un mois pour rendre sa décision ou d'une semaine si le Gouvernement en fait la demande. Ses décisions s'imposent à tous et ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

2.2. Les effets des décisions du Conseil constitutionnel

Lorsque le Conseil constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci peut être promulguée.

À l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution fait obstacle à sa promulgation. La procédure législative qui a conduit à l'adoption d'une telle loi se trouve anéantie et il n'y a d'autre solution que de la reprendre dès l'origine, sauf si le motif de non conformité constitue un obstacle déterminant supposant, par exemple, une modification préalable de la Constitution elle-même.

Enfin, le Conseil constitutionnel peut décider qu'une loi est en partie conforme à la Constitution. Dans une telle hypothèse, la loi peut être promulguée à l'exception de ses articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution.

Il convient de signaler le cas, inverse des précédents, applicable aux traités et conventions internationales. Si le Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions précitées, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier le traité ou la convention en cause ne pourra alors intervenir qu'après la révision de la Constitution.

3. La nouvelle délibération demandée par le Président de la République

Dans le délai de quinze jours, le Président de la République peut demander une nouvelle délibération de la loi, notamment pour remédier à une déclaration d'inconstitutionnalité.

Cette procédure, qui n'a été utilisée que deux fois depuis 1958, est ouverte par un décret du Président de la République contresigné par le Premier ministre. Le délai de promulgation est suspendu. Une phase complémentaire de la procédure législative s'ouvre alors puisqu'il va être demandé au Parlement de reprendre, en tout ou partie, l'examen du texte qu'il vient d'adopter : cette phase complémentaire suit les règles de la procédure législative ordinaire précédemment décrites.



Exposés en séance plénière :

Le pouvoir de contrôle du Parlement

Intervention de M. Jean Rioux, Député (Québec)

1. Considérations générales

1.1. Une fonction aux origines du Parlement

La fonction de contrôle parlementaire⁷ est autant, sinon davantage, à l'origine du parlementarisme que la fonction législative. Dans la *Magna Carta*, la Grande Charte de 1215, qui constitue une étape marquante dans la genèse du parlementarisme britannique, le roi Jean sans Terre promettait de se conformer à la loi du pays et de ne pas imposer d'autres impôts que les aides (taxes) coutumières. Ainsi se trouvait rétablie la doctrine du consentement à l'impôt, une théorie féodale qui existait déjà avant la convocation des premiers parlements. « C'est là, écrivait un auteur britannique, dans le pouvoir d'accorder ou de refuser des subsides, que réside l'instrument dont se sert le peuple, à de nombreuses reprises, pour augmenter son contrôle sur le roi et sur son gouvernement⁸ ».

Cette question du contrôle des finances publiques a marqué aussi les débuts du régime parlementaire québécois. Dès la formation de la première assemblée législative, en 1792, fut introduit le principe de l'autorisation parlementaire des impôts et des autres droits. Cependant, une partie des recettes fiscales, les « revenus de la Couronne », échappaient au contrôle des parlementaires. Ces revenus furent confiés à l'Assemblée en 1840 par l'Acte d'Union, mais cette loi créait en même temps une « liste civile » comprenant les salaires des principaux fonctionnaires et soustraite à l'approbation de l'Assemblée. Ce n'est qu'avec la prise de contrôle de cette liste civile, en 1847, et l'octroi du gouvernement responsable, l'année suivante, que l'autorité complète de l'Assemblée sur les dépenses permanentes du gouvernement fut reconnue. Désormais, le principe « No taxation without representation » devenait pleinement réalité.

2. Les moyens de contrôle

2.1. Les questions et les interpellations

Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit certains modes de contrôle généraux et d'autres moyens qui s'inscrivent dans le cycle budgétaire. Les moyens de contrôle généraux comprennent les questions, les débats de fin de séance et les interpellations.

2.1.1. Les questions orales

Parlons d'abord des questions orales posées aux ministres au début de la période des affaires courantes⁹ de la Chambre. Elles représentent l'aspect le plus spectaculaire et le plus connu du

⁷ « The function of Parliament is not to govern, but to call to account those who do. » (William Gladstone, ancien premier ministre du Royaume-Uni). Selon une autre vision, le Parlement est d'abord un endroit où l'on débat, critique, suggère, surveille, améliore, en somme, le Parlement constitue un lieu de discussion, un forum, « a talking machine ».

⁸ Strathearn Gordon, *Le Parlement britannique*, Londres, Hansard Society, 1947, p. 18.

⁹ Période des affaires courantes: partie de la séance consacrée principalement à l'information des députés, particulièrement au dépôt de documents et de rapports, à la présentation de projets de loi, aux déclarations ministérielles et aux questions orales. Cette période précède les « affaires du jour », une période consacrée principalement aux débats parlementaires. Gaston Deschênes, *L'ABC du Parlement, Lexique des termes parlementaires en usage au Québec*, Québec, Assemblée nationale, 1992, 103 p. (Vie Parlementaire; 7).

contrôle parlementaire. Ce que l'on appelle la « période de questions » donne l'occasion aux députés d'interroger les membres du Conseil exécutif (autrement dit, les membres du Conseil des ministres) sur tout sujet d'intérêt public relevant du gouvernement ou d'un ministre et qui présente un caractère d'actualité ou d'urgence. Les représentants de l'opposition accordent beaucoup d'importance à cette période quotidienne de 45 minutes, par laquelle ils attirent l'attention sur divers problèmes, de même que sur certaines actions et décisions contestées du gouvernement. La période des questions constitue une sorte de joute qui permet de marquer des points aux dépens des adversaires politiques. Cette période est très suivie par les médias. En réalité, on reproche souvent aux médias de ne couvrir que la période de questions et de trop peu s'intéresser aux autres étapes du calendrier quotidien.

Les questions aux ministres ne peuvent comporter ni expression d'opinion, ni argumentation, ni être fondées sur des suppositions, ni viser à obtenir un avis, ni suggérer la réponse demandée ou être formulées pour susciter un débat (art. 77 du RAN). Les réponses fournies par les ministres, obéissent à des règles similaires. Selon la doctrine en droit parlementaire, les questions à un ministre doivent porter sur le ministère qu'il occupe à ce moment et non sur un ancien portefeuille de ce ministre¹⁰.

Le but de la période de questions est de permettre à l'opposition de demander des renseignements au gouvernement. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un débat¹¹; les vrais débats, sur les questions de fond soumises à la considération des députés, se déroulent plus tard, soit lors des « affaires du jour ».

Lors de la période de questions, comme à tout autre moment, un député peut signaler au président ce qu'il estime être une violation du règlement. Cependant, le président ne peut se prononcer sur un tel « rappel au règlement » en se fondant sur l'opinion qu'une réponse est jugée insatisfaisante¹².

2.1.2. Les débats de fin de séance

Un député qui n'a pas obtenu la réponse souhaitée lors de la période de questions peut demander la tenue d'un bref débat à la fin des séances du mardi ou du jeudi, de manière à approfondir le sujet. Seuls le député et le ministre concernés participent à ce « débat de fin de séance ». Durant les périodes intensives de fin de session (du 25 mai au 23 juin et du 25 novembre au 21 décembre) et au cours de l'étude des crédits, il n'y a pas de tels débats de fin de séance.

2.1.3. Les questions écrites

Les questions portant sur des sujets qui ne sont pas suffisamment importants ou urgents pour justifier une réponse immédiate ou dont la réponse exige des recherches doivent être formulées par écrit et inscrites au *Feuilleton* (c'est-à-dire à l'ordre du jour que publie le Secrétariat de l'Assemblée avant chaque séance). C'est le leader parlementaire du gouvernement qui voit ensuite à déposer les réponses demandées.

¹⁰ *Ibid.*, p. 182. Voir aussi : Pierre Duchesne, *Règlement annoté de l'Assemblée nationale*, Québec, Assemblée nationale, 2003, commentaire concernant l'article 75 du RAN.

¹¹ François Côté et al., *La procédure parlementaire du Québec*, Québec, Assemblée nationale, 2003, 2^e éd., p. 180 et 218.

¹² Un rappel au règlement peut reposer cependant sur le fait que la réponse à une question ne porte pas sur le sujet de la question. *Journal des débats*, 29 mai 1985, p. 3914-3916 (le président Richard Guay). Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire, n° 79/3.

2.1.4. Les interpellations

L'interpellation est un autre type de débat que peuvent demander les députés d'opposition. Ce débat a lieu en commission parlementaire le vendredi matin, dans la Salle de l'Assemblée nationale, puisque la Chambre elle-même ne siège pas à ce moment. L'interpellation permet aux députés d'interroger un ministre sur un sujet précis qui a été déterminé à l'avance. Le député qui a donné l'avis d'interpellation et le ministre interviennent d'abord. Tous les membres de la commission ont ensuite un droit de parole de cinq minutes. Le ministre peut intervenir après chaque intervention d'un membre de l'opposition. Aucun vote ne se tient lors d'une interpellation. Ce mode de contrôle ne met pas en jeu la question de confiance, contrairement à la situation existant notamment à l'Assemblée nationale de France et au Parlement de la Communauté française de Belgique.

Tous ces moyens de contrôle que nous avons présentés jusqu'ici sont de portée générale. Ces moyens permettent d'obtenir des renseignements, des données statistiques et des faits sur les activités gouvernementales, les politiques publiques, le personnel, les dépenses, les contrats accordés ou les orientations des ministères. D'autres moyens, plus spécialisés, portent spécifiquement sur les finances et les dépenses publiques. Ils seront abordés maintenant de façon brève. En effet, le module IV de ce séminaire traitera de manière plus complète du processus budgétaire (préparation et dépôt des crédits budgétaires, exécution du budget des dépenses, etc.).

2.2. Les contrôles budgétaires

2.2.1. Le débat et le discours sur le budget

La présentation du budget est sans doute l'événement parlementaire de l'année, celui qui attire le plus l'attention des citoyens, à tout le moins. Au printemps de chaque année, le ministre des Finances prononce le discours du budget qui expose les moyens que le gouvernement entend prendre pour financer ses opérations de l'année à venir. En 1986, deux juristes éminents présentaient ainsi les objectifs du budget :

Ce discours [...] ne se limite pas aux recettes. Il contient pour l'essentiel, un bref exposé de la situation économique, ainsi qu'une présentation de l'ensemble des mesures fiscales et des autres mesures budgétaires que le gouvernement entend prendre pour atteindre ses objectifs en matière économique et de finances publiques. [...] Le gouvernement ayant souvent fait connaître quelque temps auparavant les crédits dont il a besoin, la présentation du discours sur le budget permet aux députés d'être informés des autres aspects de la situation financière du gouvernement, notamment de ses projets de revenus et de ses besoins d'emprunt¹³.

Le ministre des Finances termine son discours en proposant à l'Assemblée d'approuver la politique budgétaire du gouvernement. Il est à noter que, par tradition, certaines mesures annoncées dans le discours sur le budget prennent effet immédiatement et ce, même si le budget n'a pas encore fait l'objet d'une loi¹⁴.

Deux séances après le discours du ministre des Finances, le débat sur le budget commence, d'abord en Chambre, puis à la Commission des finances publiques. Au cours de ce débat, chaque député prononce un seul discours au cours duquel tous les sujets voulus peuvent être abordés. Le débat se termine par la mise aux voix de la motion du ministre des Finances et des motions de censure de l'opposition.

¹³ René Dussault, Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, tome 2, Québec, Presses de l'Université Laval, 1986, p. 714.

¹⁴ *Ibid.*, p. 722.

2.2.2. Les crédits budgétaires

Un peu avant le 1^{er} avril, le plus souvent, soit avant le début de la nouvelle année financière, le président du Conseil du Trésor dépose les crédits budgétaires qu'il croit nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des ministères et des organismes publics¹⁵. Il s'agit du budget des dépenses, parfois appelé au Québec « Livre des crédits ».

Les crédits, sauf ceux de l'Assemblée, sont référés aux commissions permanentes qui étudient les prévisions des ministères appartenant à leur champ de compétence. L'étude des crédits en commission dure 200 heures au maximum, et celle d'un ministère, 20 heures. Puis, les rapports des commissions sont déposés ensemble à l'Assemblée. À la séance suivante, un débat a lieu au cours duquel seul un ministre peut proposer de rétablir des crédits qui ont été diminués ou rejetés par une commission. Il s'agit d'une conséquence du principe de l'initiative de la Couronne en matière financière. Après le débat, l'Assemblée se prononce sur les propositions d'amendements, puis sur les rapports regroupés, et enfin sur un projet de loi de crédits¹⁶.

2.2.3. Les contrôles après la fin de l'année financière

Au terme de l'année financière, les députés disposent de deux autres moyens pour vérifier la manière dont le Conseil exécutif s'acquitte de ses responsabilités. Il y a d'abord les comptes publics, qui donnent l'état exact des revenus et des dépenses de l'année précédente. Ce document n'est plus étudié formellement, mais les députés l'utilisent comme outil de référence.

Par ailleurs, la vérification des engagements financiers en commission vise à s'assurer que les sommes allouées aux ministères et organismes ont effectivement été dépensées suivant les règles d'une saine gestion. La Commission de l'administration publique (CAP) examine les contrats et les subventions d'une valeur de 25 000 \$ et plus que le gouvernement s'est engagé à verser à des organismes autonomes, à des entreprises, ou à des individus. En scrutant les dépenses d'une certaine importance, la Commission s'assure du respect des normes qui encadrent l'octroi des contrats et des subventions, ainsi que de l'équité dans l'attribution des deniers publics. En 2004, la CAP a décidé de vérifier les engagements financiers transmis par écrit par les ministères et de ne convoquer les ministres compétents que dans le cas où les renseignements écrits ne l'éclairent pas suffisamment¹⁷.

2.3. Les motions de censure

Dans notre système parlementaire, les divers contrôles exercés par les députés obligent les ministres à rendre des comptes. L'opposition peut en définitive mettre en cause l'ensemble ou une partie des politiques et des activités gouvernementales au moyen d'une motion de censure qui propose à l'Assemblée de blâmer le gouvernement et de lui retirer sa confiance. Outre celles qui sont présentées de façon quasi automatique pendant les débats sur le discours d'ouverture et sur le discours sur le budget, six motions de censure peuvent être proposées au cours d'une même session.

¹⁵ La Chambre doit se former en commission plénière pour approuver le quart des crédits avant le 1^{er} avril (les « crédits provisoires »). Cela permet au gouvernement de s'acquitter de ses obligations durant la première partie de l'année financière à venir et avant que l'ensemble des crédits n'aient été votés. Après l'adoption du rapport de la commission plénière sur les crédits provisoires, l'Assemblée vote un premier projet de loi de crédits.

¹⁶ Cette étape ne peut avoir lieu avant la conclusion du débat sur le discours du budget.

¹⁷ *Rapport d'activité de l'Assemblée nationale du Québec 2004-2005*, p. 31.

L'adoption d'une motion de censure par la majorité des membres de l'Assemblée obligerait le premier ministre à remettre sa démission en tant que chef du gouvernement. L'adoption d'une telle motion signifierait que le gouvernement n'a plus la confiance de la majorité des députés. Dans ce cas, le lieutenant-gouverneur pourrait demander au chef de l'opposition officielle de former un gouvernement, ou prononcer la dissolution de l'Assemblée et annoncer la tenue d'élections générales.

Cette possibilité apparaît cependant bien théorique, pour le moment. En effet, le bipartisme dominant au Québec assure de façon continue la constitution de gouvernements soutenus par une majorité de députés. Cela, ajouté à la discipline de parti (la solidarité parlementaire), fait en sorte qu'aucun gouvernement n'a été renversé par la Chambre depuis le 29 janvier 1887¹⁸. Ce jour-là, l'Assemblée forçait la démission du gouvernement conservateur de Louis-Olivier Taillon nommé seulement quatre jours plus tôt. La situation québécoise sur ce sujet est bien différente de celle qui prévaut à Londres et à Ottawa où la présence d'un plus grand nombre de partis a amené la chute de gouvernements « minoritaires » aussi récemment qu'en 1974 et 1979.

2.4. La surveillance de l'administration publique

Nous parlerons maintenant de certains moyens qui sont plus particulièrement orientés vers la surveillance des activités de l'administration publique. Avec les missions interparlementaires, la surveillance de l'administration publique est sans doute le champ d'activités qui a connu l'essor le plus important au cours des 15 dernières années¹⁹.

Depuis la réforme de 1984, chaque commission, de sa propre initiative, et selon l'intérêt manifesté par ses membres, examine annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public (office, régie, société d'État)²⁰.

Plusieurs lois confèrent en outre aux commissions parlementaires des mandats portant sur les organismes parapublics, notamment par l'audition des 19 établissements universitaires du Québec. En 2003-2004, la Commission de la culture a tenu des auditions publiques dans le cadre de l'étude du quatrième rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information. Dans son rapport final, cette commission a recommandé au gouvernement d'adopter une politique de divulgation automatique de l'information gouvernementale, qui amènerait une utilisation plus exceptionnelle des demandes écrites d'accès à l'information.

Les commissions parlementaires peuvent aussi examiner de leur propre initiative les règlements ou les projets de règlements adoptés par le gouvernement. Les règlements sont des actes normatifs, de caractère général et impersonnel, édictés en vertu d'une loi et qui une fois en vigueur ont force de loi²¹.

¹⁸ À Québec, la dernière défaite en Chambre sur une mesure gouvernementale remonte à 1933.

¹⁹ En 2004-2005, les différents types de mandats de surveillance de l'Administration ont occupé 13 % des heures de travail des commissions, incluant les surveillances d'organismes publics (2 %), les mandats prévus par le Règlement ou une loi (5 %), les mandats d'imputabilité des hauts fonctionnaires (4 %), la vérification d'engagements financiers (1 %) et les mandats d'initiative (1 %). Globalement, les activités de contrôle parlementaire, incluant les consultations publiques dans le cadre de l'étude des projets de loi (selon l'article 235 du Règlement) ont accaparé 50 % des heures de travail des commissions alors que l'étude proprement dite des projets de loi a occupé 46 % du temps. Selon le *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale du Québec 2004-2005*, p. 24.

²⁰ Cette fonction découle de l'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale.

²¹ Cette définition figure à l'article 3 de la Loi sur les règlements, L.R.Q., c. R-18.1. En 2004-2005, la Commission de l'économie et du travail a étudié le projet de règlement intitulé Règlement sur l'équité salariale dans les entreprises où il n'existe pas de catégorie d'emploi à prédominance masculine. Ce mandat a été effectué conformément à l'article 114 de la Loi sur l'équité salariale.

Enfin, outre les mandats qui leur sont confiés par l'Assemblée nationale ou par des lois, les commissions parlementaires peuvent décider, par elles-mêmes, d'étudier toute matière d'intérêt public (elles disposent d'un pouvoir autonome d'étude ou d'enquête)²². Par exemple, en juin 2004, la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation a complété un mandat sur la sécurité alimentaire au Québec par le dépôt d'un rapport recommandant au gouvernement l'étiquetage obligatoire des aliments génétiquement modifiés.

2.5. La responsabilité ministérielle et l'imputabilité

Traditionnellement, les ministres, en vertu de la responsabilité ministérielle individuelle, sont responsables des fautes qu'ils commettent personnellement dans l'exercice de leurs fonctions et des erreurs commises par leurs fonctionnaires.

Or, plusieurs parlementaires ont dénoncé le caractère « fictif » du principe de la responsabilité ministérielle. Ils ont fait observer qu'il était injuste de tenir un ministre responsable de toutes les décisions prises par son administration en raison de l'ampleur de celle-ci, qu'il était irréaliste d'imaginer qu'une seule personne puisse superviser toutes les activités et contrôler toutes les décisions prises dans son ministère ainsi que dans les nombreux organismes qui s'y rattachent²³.

Le principe de la responsabilité individuelle des ministres connaît donc en pratique certaines atténuations. Ainsi, sur le plan politique, il est admis que le ministre n'assume qu'une responsabilité réduite en rapport avec les actes des organismes publics qui sont rattachés à son domaine de compétence²⁴. Au plan juridique, la responsabilité pénale du ministre ne peut être engagée par l'action de fonctionnaires que « [...] si, dans le cours normal des choses, il devait en avoir connaissance²⁵ ». Enfin, une autre atténuation de la responsabilité individuelle des ministres s'est traduite par la mise en place de mécanismes d'imputabilité des hauts fonctionnaires, l'imputabilité consistant en l'obligation de rendre des comptes devant le Parlement de leur gestion et de l'exécution des programmes gouvernementaux²⁶.

En 1984, un premier pas dans cette veine a été accompli par l'audition à l'Assemblée nationale des dirigeants d'organismes publics. En 1993, l'imputabilité a été étendue à l'audition des sous-ministres (qui sont les chefs de l'administration des ministères). Puis, en 1997, les parlementaires ont créé une structure spécialisée dans la réalisation de mandats d'imputabilité, soit la Commission de l'administration publique (CAP).

Cette commission permanente utilise comme principale base de ses travaux le *Rapport annuel du Vérificateur général à l'Assemblée nationale*, un document publié en deux tomes, en juin et en décembre chaque année. Le rapport du Vérificateur présente les travaux effectués au sujet de la gestion de certains programmes gouvernementaux. Par exemple, le rapport 2004-2005 (tome 1) inclut une évaluation des pratiques de gestion des commissions scolaires du Québec en matière de violence à l'école.

Lors de séances de travail, les membres de la Commission de l'administration publique choisissent, parmi les ministères et les organismes mis en cause dans le dernier rapport du Vérificateur général, ceux qui seront entendus au cours des semaines suivantes. Notons que

²² Cette fonction découle de l'article 120 du Règlement de l'Assemblée nationale.

²³ Yvon Boivin, *Les commissions parlementaires et l'imputabilité*, cours sujets spéciaux (ADM.61311), Québec, Université Laval, décembre 1997, p. 20.

²⁴ Pierre Issalys, Denis Lemieux, *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*. Cowansville, les Éditions Yvon-Blais inc, 1997, p. 271.

²⁵ *Loc. cit.*

²⁶ Boivin, *op. cit.*, p. 20.

les membres sont appuyés dans chaque dossier par un agent de recherche du Service des études documentaires de la Bibliothèque. Le Vérificateur général participe aux séances de travail et aux auditions publiques de la Commission. Ainsi, en 2004-2005, le Vérificateur général a été présent pendant 37 heures aux séances de la CAP²⁷.

Le déroulement typique des séances publiques comporte les étapes suivantes :

- remarques préliminaires ;
- exposé du Vérificateur ;
- audition du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme ;
- discussion (échanges) ;
- remarques finales et ajournement.

Ces auditions permettent aux ministères et aux organismes de présenter les mesures et les correctifs qu'ils ont pris à la suite du rapport du Vérificateur général. La grande majorité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes se présentent munis d'un plan d'action décrivant, pour chaque déficience relevée par le Vérificateur général, les mesures déjà prises ou en voie de l'être. Les auditions servent à donner une portée continue au rapport du Vérificateur général et à exercer une certaine pression sur les ministères et organismes. Comme les sujets de discussion sont de nature administrative plutôt que politique, le déroulement des travaux se fait de façon non partisane.

A la suite de ces auditions, la Commission publie un rapport présentant le résumé des témoignages entendus, ainsi que des conclusions et des recommandations. Quelques mois après les auditions, le nouveau rapport du Vérificateur général inclura des extraits du rapport de la CAP. Notons que le Vérificateur fait un suivi des mandats de vérification de l'optimisation des ressources, trois ou quatre ans après leur réalisation.

Durant l'année 2000, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle version de la Loi sur l'administration publique (la loi 82). Dans son article premier, cette loi « [...] reconnaît le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale ».

Dans un énoncé de politique précédant l'adoption de cette loi, le président du Conseil du Trésor prenait d'ailleurs parti pour un rôle accru des députés.

Il faut d'ailleurs souligner que les parlementaires, auxquels les gestionnaires rendront compte directement, auront un rôle crucial à jouer dans le bon fonctionnement du nouveau cadre de gestion [du gouvernement]. L'imputabilité doit être publique et ce sont les commissions parlementaires qui constituent le forum approprié pour cette reddition de comptes²⁸.

La dernière version de la Loi sur l'administration publique est fondée sur la gestion par résultats et prévoit l'élaboration au sein des ministères et organismes de certains outils de gestion, tels que les :

- plans stratégiques ;
- plans annuels de gestion des dépenses ;
- déclarations sur la qualité des services aux citoyens ;
- rapports annuels de gestion.

²⁷ Vérificateur général du Québec, *Rapport annuel de gestion 2004-2005*, p. 23.

²⁸ Conseil du trésor, *Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*. Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, Québec, 1999, p. 24.

Les rapports annuels de gestion portent « [...] surtout sur les résultats atteints en fonction des objectifs préalablement définis dans les plans stratégiques²⁹ ». Selon la Loi sur l'administration publique, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics rendent compte, devant une commission parlementaire, des résultats atteints. Ainsi, en 2003-2004, la Commission de l'administration publique a entendu les administrateurs du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et de ceux de la Régie de l'Assurance-maladie du Québec.

3. Les «personnes désignées» par l'Assemblée nationale

Dans le système politique québécois, la plupart des organismes d'État relèvent du gouvernement. Toutefois, ce n'est pas le cas du Vérificateur général, du Protecteur du citoyen, du Directeur général des élections et du Commissaire au lobbying. En effet, les dirigeants de ces quatre organismes sont nommés par l'Assemblée nationale, plutôt que par le gouvernement, à la majorité des deux tiers des députés et sur proposition du premier ministre. Le processus de désignation confère aux titulaires de ces charges une indépendance d'action et une légitimité fort appréciables. Ces organismes jouissent également d'un statut de « personnes désignées », un statut impliquant qu'ils agissent non pas comme mandataire de l'Assemblée nationale, mais en lieu et place de celle-ci.

3.1. Le Vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général du Québec est cet organisme qui effectue, après la fin de l'année financière, la vérification externe de la gestion financière du gouvernement. Plus précisément, le Vérificateur général scrute les livres et les comptes du fonds consolidé du revenu³⁰, des organismes et des entreprises du gouvernement.

Dans le cas du fonds consolidé du revenu et des organismes publics et gouvernementaux, le Vérificateur procède à la vérification annuelle de leurs finances et de la conformité des opérations aux lois, règlements, directives et énoncés de politiques. Le Vérificateur évalue aussi « l'optimisation des ressources » (ce qui signifie qu'il « procède à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre pour assurer que l'acquisition et l'utilisation des ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité³¹ »).

Dans le cas d'une entreprise publique, le Vérificateur doit conclure une entente avec la direction de cette entreprise avant de procéder à une vérification de l'optimisation des ressources (à moins que le gouvernement ne lui demande de procéder directement)³². Notons que le Vérificateur peut exiger tous les documents, témoignages, locaux et équipements, dont il a besoin.

Le Vérificateur général procède aussi à la vérification de l'utilisation des subventions accordées par les organismes publics et les organismes du gouvernement.

Pour réaliser son mandat, le Vérificateur général comptait un effectif de 223 employés, le 31 mars 2005.

²⁹ *Ibid.*, p. 25.

³⁰ L'article 29 de la Loi sur l'administration financière, L.R.Q., c. A-6, traite du fonds consolidé du revenu de la façon suivante: « [les] revenus et deniers de quelque source qu'ils proviennent et dont le Parlement a droit d'allocation, forment un fonds consolidé du revenu, qui est affecté au service public ».

³¹ Cette définition se trouve à l'article 28 de la Loi sur l'administration financière.

³² Loi sur l'administration financière, art. 28 et 36.

3.2. Le Protecteur du citoyen

La deuxième « personne désignée » par l'Assemblée nationale est le protecteur du citoyen. L'organisme a pour mandat de surveiller et d'obtenir la correction des négligences, des erreurs, des injustices et des abus de l'administration publique. Le Protecteur du citoyen reçoit en dernier recours les plaintes des individus ou des groupes qui se croient lésés, à la suite de l'exercice d'une fonction administrative, par le titulaire d'un emploi public, ou à la suite de la procédure suivie par un organisme public. Le Protecteur peut aussi agir de sa propre initiative. Notons que les rapports annuels du Protecteur peuvent être utilisés par la Commission de l'administration publique, comme base de l'un des mandats qu'elle se donne.

Un projet de loi présenté le 10 décembre 2004 aura pour effet, s'il est finalement adopté, d'étendre le champ de compétence du Protecteur à la santé et aux services sociaux, et de faire de l'Assemblée nationale, en lieu et place du ministre de la Santé et des Services sociaux, l'autorité responsable du suivi des recommandations du Protecteur³³.

3.3. Le Directeur général des élections

La troisième « personne désignée » est le directeur général des élections du Québec (DGE). Le DGE est responsable de l'administration des scrutins provinciaux, de la liste électorale permanente, du contrôle du financement des partis, des dépenses électorales et enfin, du registre des partis politiques autorisés. Le Directeur général des élections assure aussi un soutien auprès des présidents d'élection des municipalités et des commissions scolaires et il voit au contrôle du financement et des dépenses électorales dans les villes de 5000 habitants ou plus et des commissions scolaires. Il a un devoir d'information à la fois envers les électeurs et les candidats. La loi l'autorise à fournir à d'autres pays son aide et sa collaboration en matière électorale, notamment sur les plans matériel, professionnel et technique. Comme pour le Protecteur du citoyen, le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le Directeur général est entendu chaque année par la Commission permanente des institutions³⁴.

Un autre organisme public, la Commission de la représentation électorale (CRE), présidée par le DGE, assure de façon indépendante la confection périodique de la carte électorale qui est nécessaire pour l'élection des députés. La CRE voit aussi à l'application des lois qui traitent de la division des districts électoraux municipaux et des circonscriptions électorales scolaires.

3.4. Le Commissaire au lobbyisme

En juin 2002, l'Assemblée adopte la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme³⁵. Cette loi crée le poste de commissaire au lobbyisme, une fonction dont le titulaire est imputable devant l'Assemblée nationale et qui reçoit son budget du Bureau de l'Assemblée nationale. Par cette loi, le législateur veut essentiellement s'attaquer au manque de confiance populaire à l'endroit des pouvoirs publics, ou plus précisément, à une perception selon laquelle « des influences discrètes, pour ne pas dire occultes, agissent sur des décisions d'intérêt public pour orienter ceux-ci dans le sens d'intérêts particuliers³⁶ ».

Selon l'ex ministre de la Justice et parrain de ce projet de loi, le caractère secret ou occulte des démarches inhérentes au lobbyisme cultive le risque d'une inégalité de représentation des

³³ Projet de loi 83, art. 217 et 221.

³⁴ Règlement de l'Assemblée nationale, Art. 294.1.

³⁵ L.R.Q., c. T-11.011.

³⁶ André C. Côté, « Allocution prononcée au restaurant *Le Parlementaire* », hôtel du Parlement, Québec, le 18 mars 2004.

intérêts multiples qui animent la société³⁷. Tout en reconnaissant que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, l'article 1^{er} de la loi rappelle qu'il est dans l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces mêmes institutions.

Le Commissaire est donc chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme (ou de démarchage) exercées auprès des titulaires de charges publiques, c'est-à-dire :

- les parlementaires ;
- les fonctionnaires ;
- le personnel des entreprises et des organismes publics ;
- les élus et le personnel des villes de plus de 10 000 habitants.

Ceux qui agissent en tant que lobbyistes au Québec doivent s'inscrire à un registre administré par le ministère de la Justice. Ce registre est accessible gratuitement, en personne ou par Internet. Sont soumises à l'obligation d'enregistrement, les personnes qui exercent leurs activités pour des entreprises privées, pour des organisations à but non lucratif ou bien à titre de lobbyistes-conseils. Dans ce dernier cas du « lobbyiste-conseil », la loi vise non seulement les consultants en relations gouvernementales, mais aussi les membres de certaines professions tels que les avocats, les notaires, les ingénieurs, les architectes ou les membres de professions pouvant être appelés dans le cadre de leur pratique à poser, au bénéfice de leurs clients, des gestes que le législateur assimile à des « activités de lobbyisme³⁸ ».

Le 29 janvier 2004, le Commissaire au lobbyisme a adopté, conformément à la loi, le Code de déontologie des lobbyistes. Ce document précise notamment que les professionnels du domaine doivent s'assurer de l'exactitude de l'information qu'ils communiquent dans l'exercice de leurs fonctions à un détenteur d'une charge publique ou même à la population en général.

Les réformes parlementaires des années 1960 et 1970 ont donc visé à rendre le Parlement du Québec plus efficace. Les auteurs de ces réformes voulaient faciliter l'expédition par l'Assemblée d'un volume d'affaires législatives en forte croissance³⁹.

La dernière grande réforme, celle de 1984, a par contre été orientée vers un meilleur contrôle des activités du gouvernement et plus particulièrement de l'Administration. On a voulu ouvrir de nouveaux champs de travail aux députés et leur donner un rôle réel de surveillants de l'administration publique. De nouveaux modes de contrôle sont apparus, dont l'audition des dirigeants d'organismes publics et l'audition des « personnes désignées » par l'Assemblée nationale, incluant le vérificateur général. Ces nouveaux modes ont été confiés à des commissions parlementaires restructurées et pourvues de ressources accrues. Le contrôle parlementaire a ensuite été étendu à l'audition des sous-ministres. Une Commission (spécialisée) de l'administration publique a aussi été mise sur pied, uniquement vouée à la surveillance de l'Administration.

De façon générale, on peut donc affirmer que l'Assemblée nationale du Québec possède aujourd'hui tous les pouvoirs nécessaires pour exercer cette importante fonction du contrôle de l'exécutif et de l'Administration.

³⁷ Stéphanie Yates, « Lobbyisme : effets de la nouvelle législation sur la pratique québécoise », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, 32, 3-4, octobre 2003, p. 39 (citation de M. Paul Bégin ministre de la Justice).

³⁸ En résumé, l'article 2 de la Loi définit « l'activité de lobbyisme » comme une communication orale ou écrite avec un titulaire de charge publique, en vue d'influencer la prise de décision relativement à : l'élaboration ou le rejet d'une loi, l'attribution d'un permis, l'attribution d'un contrat public (sans appel d'offres), le versement d'une subvention ou la nomination d'un administrateur public.

³⁹ Louis Massicotte, *Un parlement provincial en transition, Le cas du Québec 1867-1990*, (thèse de doctorat), Ottawa, Carleton University, 1990, p. 10.

Intervention de M. François Ndi, Député (Cameroun)

1. Les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale (A.N) ou la représentation nationale est une institution qui se trouve dans presque tous les États du monde. Elle a pour but essentiel de voter les lois et de contrôler l'action du gouvernement.

Le contrôle de l'A.N a pour objectif d'amener l'exécutif à respecter les lois votées puis promulgués, et de travailler dans le sens souhaité par la population, la société. Il peut subsidiairement avoir un intérêt politique.

Au cours du présent atelier, nous analyserons les moyens d'information et de contrôle de l'A.N, ensuite nous trouverons son effectivité dans l'exécution budgétaire, et enfin nous verrons s'il existe des faiblesses.

1.1. Les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale

Ils sont généralement prévus par la constitution. Au Cameroun l'article 35 les détermine.

1.1.1. Les questions orales ou écrites

Les députés de l'A.N ont le droit de poser aux Ministres des questions orales ou écrites relatives aux affaires de leur ressort. Ces questions sont généralement diligentées par l'A.N (son Président) afin d'être dotées d'un caractère urgent et important. Les Ministres répondent aux questions orales au cours d'une séance plénière de l'A.N qui est publique et en présence des médias. Les questions orales sont répondues oralement et celles écrites par écrit.

1.1.2. Les pétitions

Une pétition peut être à l'initiative d'un député ou d'un groupe de députés. Elle a l'avantage que le Bureau de l'A.N doit la transmettre à une commission qui l'examine et décide soit de la transmettre au membre du gouvernement concerné, soit de la transmettre à une autre commission plus spécialisée, soit de la classer purement et simplement.

Au Cameroun la réponse à une pétition ne peut excéder 18 jours.

1.1.3. Les Commissions d'enquête parlementaire

Une commission d'enquête parlementaire est le moyen ultime de l'exercice du pouvoir de contrôle de l'A.N. Elle est mise sur pied lorsque le gouvernement n'arrive pas à donner satisfaction à l'interpellation de la chambre ou lorsque les faits reprochés au gouvernement sont assez graves.

Généralement les commissions d'enquête sont formées :

- a) pour recueillir les informations sur des faits déterminés et soumettre leur conclusion à l'A.N qui les a créées ;
- b) pour examiner la gestion administrative, financière ou technique des services publics en vue d'informer l'A.N du résultat de leur examen. Les membres de cette commission sont tenus au secret.

1.2. Le contrôle budgétaire

Le budget d'un pays est régi par une loi dite *loi de finances*. La présentation du projet de loi de finances est toujours accompagnée par un rapport économique, par le compte administratif et par le projet de budget de l'exercice. Chaque député doit avoir un exemplaire de ces documents.

Dans l'impossibilité pour toute la chambre de débattre avec le Gouvernement, une fois le rapport économique présenté, l'examen au fond est confié à la commission des Finances.

1.2.1. La loi de finances

Elle constitue l'essence même du vote budgétaire. C'est cette loi qui définit les différents impôts et taxes qui seront en vigueur dans la société. Les députés ont le devoir de vérifier si la volonté du gouvernement rencontrera les attentes de la population. Les députés doivent donc bien examiner celle-ci, se faire aider à mieux la comprendre avant de donner leur quitus. Le rejet d'une loi de finances constitue un vote de non confiance vis-à-vis du Gouvernement. Il faut la voter article par article. L'examen de la loi de finances est l'exercice réel du pouvoir de contrôle de l'Assemblée sur la gestion financière du gouvernement.

1.2.2. Le compte administratif

Il retrace l'exécution du budget antérieur. Il permet aux parlementaires de s'assurer que le budget qui avait été voté a été exécuté en l'état. Il faut s'assurer que les projets déclarés réalisés ont été exécutés conformément et obtenir les explications sur le pourquoi d'autres projets n'ont pas été réalisés.

Les difficultés observées dans le compte nous permettent de faire une bonne projection dans le budget que nous aurons à voter.

1.2.3. Le vote du budget

C'est un exercice extrêmement délicat car il donne l'orientation de ce que sera l'année suivante. Il nous fait part des recettes qui seront mobilisées et de leur allocation en dépenses.

Chaque Ministre en Commission défend son budget. Aucun détail n'est à négliger. Les députés reçoivent toutes les réponses à leurs questions et décident souverainement si oui ou non tel crédit doit être alloué à tel secteur d'activité. Ils se rassurent que le présent budget est équilibré, équitable et réalisable.

Au cours de l'exécution du budget, des modifications ne sauraient intervenir sans l'avis de la chambre.

Après les travaux en Commission, le projet de loi de finances et ses documents annexes seront encore examinés par la chambre entière.

Le Ministère en charge du budget donne toutes les explications nécessaires, et informe l'A.N de la situation économique du pays. Il justifie ses choix et ses options et la chambre délibère pour le oui ou le non.

Lorsque les députés estiment que la loi de finances est jugée satisfaisante, ils la votent. Ils peuvent y apporter des amendements ou alors la rejeter si elle ne rencontre pas les aspirations de la chambre.

2. Les faiblesses du pouvoir de contrôle de l'Assemblée nationale

Malgré tous les moyens dont dispose l'A.N, le contrôle de l'action gouvernementale souffre encore de certaines insuffisances. :

- 1) Dans certains parlements, le débat contradictoire entre le ministre et le député n'existe pas.
- 2) L'enrôlement des questions a un avantage certain, mais il a pour inconvénient que des réponses à certaines questions arrivent au moment où les faits sont caducs.
- 3) Le respect de la discipline de groupe.
- 4) Dans certains parlement la loi de finances arrive très tardivement et n'offre pas l'opportunité aux députés de bien l'examiner : le vote devient alors politique et perd en objectivité.
- 5) L'absence d'experts pour aider les parlementaires à bien comprendre certaines lois.
- 6) L'absence d'une commission de suivi de l'exécution du budget.

De tout ce qui précède, le Bureau de l'A.N et les commissions constituées étant le reflet de la chambre, le contrôle de l'action gouvernementale sera efficace si la majorité parlementaire a une réelle volonté à faire avancer ce processus. Les députés doivent avoir en tout temps à l'esprit qu'ils sont des représentants du peuple qui fonde en eux beaucoup d'espoirs.

Voilà, sommairement exposés les pouvoirs de contrôle de l'A.N.



Exposés en séance plénière :

*Le rôle de la majorité et de l'opposition
dans le travail parlementaire*

*Intervention de M. Wilfred Arsenault,
Membre de l'Assemblée législative de l'Île du Prince Édouard (Canada)*

INTRODUCTION

Le gouvernement et l'opposition ne doivent pas prendre à la légère la mission qui leur est confiée puisqu'ils sont le pivot de la gouvernance et de la société démocratiques. Dans le contexte mondial actuel, les devoirs et responsabilités des gouvernements et des oppositions, à l'instar des solutions à la large gamme de problèmes auxquels doivent s'attaquer les gouvernements, tendent à se complexifier toujours plus. Toutefois, ce que j'espère c'est que les pratiques et instruments mis en place à l'Île-du-Prince-Édouard pourront servir de modèles qui vous guideront dans l'exercice de vos responsabilités respectives comme députés au sein de vos assemblées parlementaires.

1. Le rôle du gouvernement

Le gouvernement élu doit, entre autres responsabilités, exécuter la plate-forme électorale qui l'a mené au pouvoir, diriger les affaires de l'État et veiller à l'adoption, à la modification et à l'exécution des lois et autres mesures législatives pertinentes.

1.1. Exécution de la plate-forme électorale

Le parti au pouvoir a été élu grâce à une plate-forme politique qu'il a présentée à la population durant la campagne électorale. Par conséquent, on s'attend à ce que le gouvernement exécute la plate-forme qui l'a fait élire. Bien qu'il puisse falloir plusieurs années pour y arriver, en progressant régulièrement vers l'atteinte des objectifs fixés, le gouvernement s'attirera la satisfaction et le soutien de la population plutôt que la foudre de celle-ci, s'il prenait des mesures non conformes à sa plate-forme.

De même, chaque député à l'Assemblée législative peut avoir été élu sur des promesses d'intérêt local ou régional qui visaient à combler les besoins et aspirations des gens de sa circonscription. Le représentant élu peut réaliser de telles promesses en participant activement aux travaux de divers comités où il aura la possibilité de faire valoir les besoins tant de son propre électorat que de nombreux autres. Ainsi, il pourra espérer que les arguments qu'il invoquera auront suffisamment de poids pour influencer sur les décisions et que les ressources attribuées le soient à des programmes qui répondront aux besoins particuliers de son électorat à l'échelle locale ou régionale.

Les députés à l'Assemblée législative de l'Île du Prince Édouard peuvent répondre aux besoins et aspirations exprimés par leur électorat, influencer sur les politiques et programmes gouvernementaux et contribuer à l'exécution de la plate-forme du gouvernement par le truchement des deux comités suivants, soit :

- Le Comité de planification stratégique sur la politique communautaire et sociale, qui guide le Conseil exécutif en ce qui concerne les politiques et stratégies communautaires et sociales élaborées par le Bureau du Procureur général et les ministères des Affaires communautaires et culturelles ; de l'Éducation ; de la Santé et des Services sociaux ; des Transports et des Travaux publics, ainsi que sur les questions qui relèvent de ces ministères et bureaux.
- Le Comité de planification stratégique sur la politique économique, qui est chargé de conseiller le Conseil exécutif sur les grands projets économiques et sur les politiques et

stratégies économiques élaborées principalement par les ministères de l'Agriculture et des Forêts; du Développement et de la Technologie; des Pêches, de l'Aquaculture et de l'Environnement; des Affaires intergouvernementales; du Tourisme ainsi que du Trésor de l'Île-du-Prince-Édouard ; ainsi que sur les questions qui relèvent de ces ministères.

À titre de représentant élu, le parlementaire doit user de son influence auprès des membres du Conseil exécutif (le cabinet des ministres) pour qu'ils interviennent en temps opportun auprès de l'organe exécutif du gouvernement, par exemple lors de l'élaboration des programmes et pendant le processus budgétaire, afin d'obtenir leur soutien et leur collaboration en vue d'aboutir à des résultats clés qui répondent aux besoins de son électorat local ou régional. En outre, les parlementaires qui font partie du Conseil exécutif doivent également veiller activement à ce que l'orientation poursuivie par le gouvernement ou que les changements qu'il souhaite apporter soient dirigés par leur chef, le premier ministre de la province.

1.2. Conduite des affaires de l'État

Le gouvernement doit sur une base quotidienne et suivie diriger les affaires de l'État, depuis la fourniture des services de santé et d'éducation jusqu'à l'exécution d'une large gamme d'autres programmes et services sociaux et économiques. Il lui incombe également, parmi d'autres grandes responsabilités, de veiller à la sécurité publique, à la sauvegarde du patrimoine et de la culture uniques de sa population et, naturellement, au respect des droits et libertés démocratiques. Il a également la mission de se conformer à la constitution ainsi qu'aux lois et règlements en vigueur et de voir à ce que la population les respecte également.

1.3. Exigences relatives aux lois et autres mesures législatives

De plus, le gouvernement doit rédiger et proposer des lois qui répondent à ses besoins en constante évolution. Au fur et à mesure qu'un besoin pour une loi est exprimé, le ministre, le ministère ou l'agence du gouvernement visé doit demander au Bureau du conseiller législatif de faire l'ébauche d'un projet de loi qui sera ensuite soumis à l'examen du Comité de révision de la législation.

Le Comité de révision de la législation, qui est composé de cinq ou six députés à l'Assemblée législative, s'occupe de la coordination du processus d'élaboration des lois, de la révision et de l'examen de toutes les mesures législatives proposées à chacune des étapes depuis la conceptualisation jusqu'à la rédaction en vue de la première lecture à l'Assemblée législative. Le comité doit également procéder à la révision et à l'examen de tous les règlements ou modifications de règlements avant qu'ils ne soient soumis à l'étude du Conseil exécutif en vue de leur adoption.

L'examen des mesures législatives proposées s'effectue sur une base continue. Les propositions peuvent être soumises au Comité de révision de la législation n'importe quand tout au long de l'année. Le Comité procède également en permanence à l'examen systématique des lois et règlements en vigueur en vue de s'assurer de leur pertinence et de leur cohérence.

Par ailleurs, tout autre parti que celui qui forme le gouvernement ou un simple député peut également rédiger un projet de loi et le déposer à la Chambre lorsque l'Assemblée législative est en session. Ainsi, les députés de l'opposition ou tout autre parlementaire peuvent présenter un projet de loi en réponse à un besoin public que le gouvernement ne juge pas prioritaire ou qui a été négligé. Bien que peu fréquente, une telle façon de faire donne la possibilité de tenir à la Chambre un débat démocratique sur n'importe quelle question ainsi

que de donner une voix à un segment donné de la population qui, autrement, ne pourrait pas se faire entendre.

De surcroît, le Comité du programme et des priorités a été créé pour s'occuper de l'établissement du programme politique et législatif de la province. Le Comité est présidé par le premier ministre et est constitué du président du Trésor de l'Île-du-Prince-Édouard (Finances), du président du Comité de planification stratégique sur la politique communautaire et sociale, du président du Comité de planification stratégique sur la politique économique, du président du Comité de révision de la législation; et d'un autre membre du Cabinet.

L'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard compte sept comités pour traiter des questions courantes dont elle doit s'occuper. Ces comités offrent aux parlementaires d'autres tribunes pour faire connaître les besoins et les aspirations de leur électorat et pour participer également à l'élaboration des politiques et des programmes touchant de nombreuses questions dont l'Assemblée législative est continuellement saisie. Ce sont, entre autres :

- Le Comité permanent de l'agriculture, des forêts et de l'environnement, qui s'occupe des questions agricoles, forestières et environnementales ;
- Le Comité permanent des affaires communautaires et du développement économique qui s'occupe, en plus des questions liées aux affaires communautaires, culturelles et économiques, de questions liées au travail et à la justice ;
- Le Comité permanent des pêches, des affaires intergouvernementales et des transports, qui s'occupe des questions liées aux pêches, aux affaires intergouvernementales et aux transports ;
- Le Comité permanent des privilèges, des règles et des projets de loi d'intérêt privé qui s'occupe de questions liées aux règles et aux privilèges de l'Assemblée législative, des projets de loi d'intérêt privé et de questions relevant de la *Conflict of Interest Act* (Loi sur les conflits d'intérêts) ;
- Le Comité permanent des comptes publics s'occupe des questions liées aux comptes publics de la province et au rapport annuel du vérificateur général ;
- Le Comité permanent du développement social s'occupe des questions liées à l'éducation, à la santé et au développement social. Conformément à l'article 16 de la *Human Rights Act* (Loi sur les droits de la personne), chapitre H-12 des lois révisées de 1988, le Comité recommande à l'Assemblée législative le nom des personnes qui siégeront à la Commission des droits de la personne de l'Île-du-Prince-Édouard. En novembre 2005, la Commission des droits de la personne a été chargée de se pencher sur des initiatives de prévention de la cyberintimidation et de la violence chez les jeunes. Quant au Comité, il a aussi reçu le mandat d'explorer des occasions de soutien accru des compétences entrepreneuriales et du développement positif chez les jeunes de l'Île-du-Prince-Édouard ;
- Le Comité permanent de la Constitution du Canada est chargé des questions liées à la Constitution du Canada.

Lorsqu'une loi est adoptée par l'Assemblée législative, le gouvernement doit alors veiller à la mise en oeuvre de ses différentes dispositions ainsi qu'à son exécution. L'administration d'une telle responsabilité incombe aux membres du Conseil exécutif. Bien qu'il s'agisse souvent de la plus impressionnante et complexe des tâches, le principe exigeant le respect de la loi par le gouvernement et la population est d'importance capitale.

2. Le rôle de l'opposition

L'expression « opposition loyale de Sa Majesté » s'emploie pour illustrer que le parti politique qui forme l'opposition du gouvernement au pouvoir fera toujours preuve de loyauté envers la Couronne.

Habituellement, l'opposition officielle est formée par le parti qui vient au deuxième rang pour ce qui est des sièges à l'Assemblée législative. Il peut y avoir plus d'un parti d'opposition, mais c'est celui qui compte le plus de députés qui constitue l'opposition officielle. L'opposition officielle peut aussi être constituée d'un seul parti ou d'une coalition réunissant plusieurs partis.

En règle générale, le rôle de l'opposition officielle est de mettre un frein au gouvernement en examinant les nouveaux projets de loi, en scrutant minutieusement les politiques et les programmes et en obligeant les ministres à rendre des comptes.

Pour ce faire, l'opposition officielle forme un cabinet fantôme. Ce cabinet fantôme est composé de députés de chaque parti de l'opposition, mais surtout de l'opposition officielle. Les membres du cabinet fantôme sont les porte-parole de leur parti pour un ministère ou portefeuille donné et obligent ainsi le gouvernement à rendre des comptes sur les questions afférentes. Pour les partis de l'opposition qui comptent moins de députés, les porte-parole peuvent s'occuper de plusieurs ministères en même temps.

L'opposition officielle cherche également à se faire valoir en tant que gouvernement de rechange. Dans certains cas, lorsque l'opposition officielle n'est pas d'accord avec les politiques ou les mesures prises par le gouvernement, elle profitera des occasions qui lui sont données pour promouvoir sa propre plate-forme auprès de la population. Ainsi, des points de vue différents sur n'importe quelle question peuvent être exprimés à la Chambre par les représentants élus, ce qui constitue l'expression véritable de la démocratie.

La voix des partis de l'opposition est très importante du fait qu'elle permet à des segments de la population qui ont d'autres valeurs, idéaux et opinions de s'exprimer et qui, autrement, ne le feraient peut-être pas. Grâce à une opposition active et forte, les gens ont l'impression d'être bien représentés lors des différents débats qui se tiennent à la Chambre, que le parti auquel ils sont affiliés forme le gouvernement ou l'opposition.

Au cours d'une session de l'Assemblée législative, l'opposition officielle a le privilège d'être la première à prendre la parole à la suite du gouvernement. Elle dispose également de plus de temps de question pendant la période des questions orales que les autres partis. Le parti qui constitue l'opposition officielle reçoit plus d'argent pour la recherche et le personnel que les autres partis de l'opposition.

À l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard, 4 des 16 heures qui constituent la semaine de séance sont réservées pour les affaires émanant de l'opposition. Sur ce temps, on consacre 40 minutes chaque jour à la période des questions orales, durant laquelle la plupart des questions adressées au gouvernement le sont par des députés de l'opposition. Ce sont deux occasions privilégiées pour l'opposition de promouvoir ses solutions de rechange en ce qui concerne les points traités à la Chambre. Ainsi, elle peut influencer sur le soutien public en plus d'obliger le gouvernement à rendre des comptes ; ce sont deux éléments essentiels d'une société démocratique.

CONCLUSION

Enfin, lorsque les partis du gouvernement et de l'opposition assument leurs devoirs et responsabilités de façon efficace, la Chambre devient une tribune où peuvent se tenir des débats constructifs et démocratiques qui mènent à des changements et à des progrès profitables à la population. Le dialogue et la coopération sont les seuls moyens qui permettent d'effectuer des changements et des progrès véritables.

En tant que parlementaires, nous sommes élus par notre électorat pour le représenter dans nos Chambres respectives et pour donner à tous les segments de nos populations l'occasion de se faire entendre et de se faire respecter.

Permettez-moi de réitérer mon espoir que les pratiques et instruments mis en place à l'Île-du-Prince-Édouard puissent être une source d'inspiration. Je tiens à vous remercier tous ici présents de l'occasion qui m'a été donnée de prendre la parole devant vous et je vous souhaite un séminaire parlementaire des plus fructueux à Bangui.

Merci !

Intervention de M. Michel Roumegoux, Député (France)

INTRODUCTION

Dans une démocratie, le Parlement est l'expression de la souveraineté nationale et, à ce titre, il vote la loi et contrôle l'activité du Gouvernement. Si les élus exercent tous, de façon collective et égale, ce rôle de représentation de la souveraineté nationale et populaire, il n'en va pas de même lorsqu'il leur revient d'exercer les pouvoirs qui en découlent.

En effet, selon qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, ils ne disposent plus individuellement des mêmes pouvoirs que ceux qui leur sont théoriquement conférés de manière collective.

Or la véritable nature démocratique d'un parlement se mesure à la place faite par les institutions à l'opposition, à l'espace et aux moyens qui lui sont attribués pour dénoncer et s'opposer pour faire évoluer et éventuellement faire des propositions politiques différentes.

A cette aune, il me revient de vous exposer le rôle respectif de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire. Pour ce faire je m'appuierai sur la manière dont sont organisés les rapports entre majorité et opposition à l'Assemblée nationale française.

Il y a lieu de préciser, tout d'abord, que les notions de majorité et d'opposition n'existent pas dans nos institutions si l'on se réfère aux seuls textes. Seuls sont reconnus par la Constitution « *les partis et groupements politiques (qui) concourent à l'expression du suffrage* » (article 4 de la Constitution), tandis que les règlements des assemblées se réfèrent aux « *groupes politiques* », à partir desquels le débat s'organise et dont la participation ainsi que l'expression sont garanties.

Par ailleurs, il convient d'apprécier la place respective de la majorité et de l'opposition au regard de deux caractéristiques fondamentales de nos institutions que sont le parlementarisme rationalisé et le fait majoritaire.

Le **parlementarisme rationalisé**, mis en place par la Constitution de 1958, résulte d'un encadrement strict des fonctions législatives et de contrôle du Parlement et de la rationalisation des mécanismes de fonctionnement institués par le constituant pour remédier aux excès du régime parlementaire pur qu'avait connus la 4^{ème} République.

L'encadrement des fonctions législative et de contrôle trouve son application dans :

- la stricte limitation du **domaine de la loi** (art. 34), innovation de la Constitution de 1958, qui attribue des domaines de compétence bien spécifiques à la loi, dans lesquels elle peut soit fixer les règles, soit déterminer les principes fondamentaux. Tout ce qui n'est pas précisément du domaine de la loi est de celui du règlement, dont l'Exécutif a l'exclusivité.
- Même dans le domaine de la loi, le Parlement n'a pas d'exclusivité puisque le Gouvernement peut demander au parlement l'autorisation de prendre par **ordonnances** des mesures liées à l'exécution de son programme qui sont normalement du domaine de la loi (art. 38).
- **Les restrictions au droit d'initiative parlementaire** autorisent le gouvernement à refuser tout amendement ou proposition de loi qui aurait pour conséquence une diminution des ressources publiques ou une aggravation des charges publiques (art. 40), ainsi que toute initiative parlementaire qui ne serait pas du domaine de la loi (art. 41).

Quant aux mécanismes de fonctionnement imaginés par le constituant pour encadrer les pouvoirs du Parlement, on peut citer les principaux :

- la maîtrise de **l'ordre du jour** prioritaire (art. 48), qui permet au Gouvernement de déterminer les projets et propositions de loi qu'il désire y voir figurer et de fixer l'ordre dans lequel ils seront examinés sans que l'Assemblée puisse en discuter.
- des procédures telles que la **déclaration d'urgence** (art.45-2), le **vote bloqué** (art. 44-3) et **l'engagement de la responsabilité** (art. 49-3) qui encadrent, limitent, voire suppriment, pour les députés, les possibilités d'examen et de discussion des textes qui leur sont soumis.

Institués à l'origine pour permettre à l'exécutif de gouverner avec une faible majorité ou une majorité indisciplinée, les mécanismes du parlementarisme rationalisé n'avaient pas envisagé l'émergence du fait majoritaire, qui a participé à la stabilité des institutions de la Vème République.

Le **fait majoritaire** décrit la situation qui règne sur nos institutions depuis la dissolution de 1962 et qui s'analyse comme l'identité politique de fait entre le chef de l'Etat et la majorité à l'Assemblée nationale, tous deux issus du suffrage universel et défendant un même programme, qui est mis en œuvre par le Premier ministre dont la légitimité procède à la fois de l'un et de l'autre.

"Le fait majoritaire n'est pas écrit dans la Constitution de la 5ème République, mais il constitue une pratique politique qui a permis de donner à nos institutions leur stabilité" (Alain Lambert).

Bien que le recul ne soit pas encore suffisant pour en juger pleinement, on peut estimer que le fait majoritaire aura été renforcé par la réforme constitutionnelle de 2001, qui a abouti à la réduction à cinq ans du mandat présidentiel et à l'inversion du calendrier électoral, permettant désormais d'élire les députés aussitôt après le président de la République.

S'il est si remarqué avec autant d'attention en France, alors qu'après tout il s'agit de la norme en régime parlementaire, c'est parce que le fait majoritaire a mis fin à une période de très forte instabilité ministérielle sous la 4^{ème} République, et qu'il s'est imposé en dehors de tout cadre constitutionnel. En effet la Constitution de 1958 a été taillée sur mesure pour pallier l'absence ou la faiblesse d'une majorité soutenant le Gouvernement. Au lieu de cela on a assisté progressivement à l'émergence de plus en plus prononcée d'une bipolarité des partis politiques qui, si elle n'est pas encore le bipartisme, s'en rapproche du moins par les effets qu'elle obtient sur la stabilité gouvernementale.

Que l'on en juge : aux 22 gouvernements d'une durée moyenne de 7 mois que la 4^{ème} République a connu en douze ans, les 18 premiers ministres, en près de cinquante ans, de la 5^{ème} République affichent une durée moyenne de 2 ans et 9 mois à la tête de leur gouvernement.

A contrario, lorsque le chef de l'Etat et la majorité parlementaire ne sont pas issus du même courant politique, on parle alors de cohabitation, situation que la France a connu trois fois depuis vingt ans⁴⁰.

Si elle affaiblit le fait majoritaire, la cohabitation ne le gomme pas totalement puisque l'appartenance au même camp politique du Premier ministre, qui dirige le Gouvernement et

⁴⁰ Entre 1986 et 1988, lorsque le Président Mitterrand a nommé M. Chirac à la tête du Gouvernement, puis entre 1993 et 1995, lorsqu'il a nommé M. Edouard Balladur à ce poste et enfin, entre 1997 et 2002, lorsque le Président Chirac a nommé M. Lionel Jospin comme Premier ministre.

de ce fait « détermine et conduit la politique de la Nation » et de la majorité parlementaire suffisent à assurer la stabilité des institutions. Le cas de M. Lionel Jospin dirigeant le Gouvernement pendant toute la durée de la 11^{ème} législature est un bon exemple du maintien de la stabilité institutionnelle en période de cohabitation .

Une fois apporté cet éclairage sur l'environnement, un peu spécifique à la France, dans lequel évoluent majorité et opposition, il est temps d'aborder sur le plan concret les relations entre majorité et opposition à l'occasion du travail parlementaire. Nous le ferons en examinant de plus près quelle est la place faite à l'opposition parlementaire par les institutions et la pratique, sans insister particulièrement sur le rôle de la majorité.

Celle-ci dispose, en effet, du fait de sa prépondérance numérique et grâce au fait majoritaire, de tous les moyens et de tous les leviers pour soutenir le Gouvernement et voter la loi en vue d'appliquer le programme pour lequel elle a été élue.

Pour l'opposition, il s'agit avant tout de faire entendre la voix de la minorité, pour proposer une politique alternative, et de contrôler le gouvernement.

Nous verrons donc de quelle manière l'opposition participe d'abord à la fonction législative de l'Assemblée (I), ensuite à la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement (II) et enfin au fonctionnement de l'institution elle-même (III).

I. Dans le cadre de la fonction législative du Parlement, l'opposition, par nature minoritaire, ne peut empêcher la majorité de voter la loi, mais elle peut faire entendre ses divergences pour obtenir, à la marge, une inflexion des projets gouvernementaux.

Je l'ai déjà évoqué, mais je vais maintenant le préciser un peu : il n'est nulle part fait mention de l'opposition, ni dans la Constitution ni dans le règlement de l'Assemblée nationale. Seuls existent des groupes politiques, qui sont l'expression organisée des partis au sein de l'Assemblée.

Ce sont eux qui disposent, lorsqu'ils représentent des partis dont la politique est opposée à celle du Gouvernement, des moyens de faire entendre la voix de la minorité.

Avant d'examiner dans le détail quels sont ces moyens, je rappelle que tous les députés de l'opposition disposent à titre individuel de l'initiative législative, reconnue par la Constitution (art. 39 et 44), qui les autorise à déposer des propositions de loi ou de résolution et des amendements aux projets ou propositions de loi. Compte tenu de ce qui a été évoqué à propos du parlementarisme rationalisé, il faut bien reconnaître que le droit d'initiative parlementaire de l'opposition a très peu de chance d'aboutir à un vote positif.

a. L'expression de l'opposition est assurée dans les débats

« L'opposition doit s'exprimer à l'Assemblée nationale.... j'y veille scrupuleusement. Mais elle ne doit pas, par son attitude, bloquer la machine parlementaire, retarder le vote des lois par des manœuvres qui sont d'un autre temps. » a déclaré M. Jean-Louis Debré, Président de l'Assemblée nationale, à Evian, le 20 septembre 2005.

La **discussion** générale des textes de loi fait l'objet d'une organisation assurant à chaque groupe politique un temps minimum identique ; le temps global étant décidé par la Conférence des Présidents, le temps demeurant disponible est réparti entre les groupes en fonction de leur importance numérique (article 49, al. 3 du Règlement).

L'organisation des **débats**, facultative pour la discussion générale des textes bien qu'elle soit traditionnelle, est obligatoire pour les débats non législatifs. Le temps global attribué aux groupes est fixé par la Conférence des Présidents, puis réparti ensuite entre eux par le Président de l'Assemblée, proportionnellement à leur importance numérique (article 132, al. 2 du Règlement) ; en principe, chaque groupe dispose d'un temps de parole de trente minutes, le temps supplémentaire étant réparti par le groupe entre deux orateurs au plus disposant chacun d'au moins cinq minutes (article 132, al. 3 du Règlement).

Sauf dans les cas où le règlement de l'Assemblée les interdit, les explications de vote peuvent être autorisées par le Président, à raison d'un orateur par groupe, et pour une durée égale.

b. L'opposition dispose de moyens pour interrompre ou retarder le débat

Les rappels au Règlement, demandes de suspension de séance, exceptions d'irrecevabilité et questions préalables sont régulièrement utilisés par les députés de l'opposition, visant à attirer l'attention de l'opinion publique :

- Les **rappels au Règlement** et les demandes touchant au déroulement de la séance ont priorité sur la question principale. Ils en suspendent la discussion ; la parole est donnée, pour au plus cinq minutes, à tout parlementaire qui la demande (article 58, al. premier, 2 et 5 du Règlement). La priorité dont bénéficient les rappels au Règlement explique qu'ils soient fréquemment détournés de leur objet pour évoquer des questions ne figurant pas à l'ordre du jour, voire pour interpeller le Gouvernement. Depuis 1981, plus de 70 % des rappels au Règlement ont été formulés par l'opposition.
- Les **demandes de suspension** de séance ne peuvent être refusées si elles sont formulées par un président de groupe ou son représentant (article 58, al. 3 du Règlement). Certaines limites ont été posées à ces demandes que les groupes d'opposition utilisent parfois en signe de protestation, voire comme procédé d'obstruction et qui contribuent de manière importante à désorganiser le travail parlementaire.
- Les **questions préalables** ont pour objet de « faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer » (article 91 du Règlement) ; elles concernent l'opportunité, non la constitutionnalité du texte visé. Les conditions de leur dépôt, les modalités de leur discussion et les effets de leur adoption sont les mêmes que pour les exceptions d'irrecevabilité, avec lesquelles elles sont souvent couplées à l'Assemblée nationale. Elles s'apparentent parfois à une technique d'obstruction et ne sont pratiquement jamais adoptées.
- Les **exceptions d'irrecevabilité** ont pour objet « de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles » et entraînent, si elles sont adoptées, le rejet du texte. Leur discussion, qui intervient avant celle des questions préalables, est limitée dans le temps et fait intervenir uniquement le signataire, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ; avant le vote, la parole est accordée pour cinq minutes à un représentant de chaque groupe.

Le développement du contrôle de conformité a entraîné un recours beaucoup plus fréquent à cette procédure qui fonctionne souvent en prélude à la saisine du Conseil constitutionnel.

Il convient de souligner que l'opposition a largement recours à ces différents procédés lorsque des textes politiquement importants sont en discussion. Ainsi, en septembre 2006, les groupes d'opposition ont-ils déposés près de 140 000 amendements sur le projet de loi relatif au secteur de l'énergie et utilisé tous les moyens de procédure pour retarder le débat qui a duré 58 heures.

c. Une séance au moins par session est consacrée à la discussion d'une proposition de loi ou à l'organisation d'un débat demandé par l'opposition

La réforme constitutionnelle d'août 1995 ayant institué une séance mensuelle réservée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée nationale (article 48, al. 3 de la Constitution), plusieurs séances par session peuvent ainsi être réparties entre les groupes selon un ordre fixé par la Conférence des Présidents. La répartition s'effectue proportionnellement à l'importance des groupes, chacun étant assuré de disposer au minimum d'une séance.

Au cours de la session 2005-2006, les groupes d'opposition ont ainsi disposé de 3 séances, contre 5 pour les groupes de la majorité.

Les présidents de groupe peuvent choisir d'inscrire à l'ordre du jour la discussion d'une proposition de loi, d'une résolution tendant à créer une commission d'enquête, ou l'organisation d'un débat sur un aspect de la politique du Gouvernement. C'est ainsi, par exemple, qu'un débat sur l'assurance-maladie et les politiques de santé a été organisé le 13 mai 2003 à la demande du groupe socialiste.

II. Dans le cadre de la fonction de contrôle du Gouvernement, le rôle de l'opposition est plus important car elle partage avec la majorité l'usage des moyens de contrôle à la disposition du Parlement : mise en cause de la responsabilité du gouvernement, questions au Gouvernement, participation au travail de contrôle des commissions permanentes et des commissions d'enquête et d'information et, enfin, possibilité de déférer une disposition législative devant le Conseil Constitutionnel.

a. L'opposition peut mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement par le dépôt d'une motion de censure.

Les députés de l'opposition peuvent déposer une motion de censure dans deux cas, lorsque le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme par une déclaration de politique générale et sur un texte de loi.

Pour être recevable, la motion de censure doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée et chaque signataire ne peut signer que trois motions de censure au cours d'une session ordinaire et une seule au cours d'une session extraordinaire.

Seuls sont pris en compte les votes favorables à la censure, qui doit être votée par la majorité absolue des députés.

Une seule motion de censure a été votée, en 1962, pour marquer l'hostilité de l'Assemblée nationale au projet du général de Gaulle de modifier la Constitution par voie de référendum pour faire élire le chef de l'Etat au suffrage universel.

Le recours à cette procédure est de peu d'efficacité dans une configuration politique où existe une large majorité parlementaire ; en pratique, la procédure est cependant utilisée assez régulièrement par l'opposition pour marquer son désaccord avec la politique du Gouvernement. Dans ce contexte, elle a pour intérêt de permettre l'organisation d'un débat solennel.

b. L'information et le contrôle de la minorité sur l'action gouvernementale sont assurés d'abord grâce à la procédure des questions au Gouvernement.

Instituée par un accord direct entre l'Exécutif et l'Assemblée nationale, en marge de la Constitution, elle s'est ajoutée à la procédure classique des questions orales prévue par la Constitution.

Depuis l'instauration d'une session parlementaire unique en 1995, deux séances d'une heure par semaine sont consacrées à cette forme de questions (même pendant la discussion budgétaire), au lieu d'une séance hebdomadaire d'une heure initialement prévue. Les séances sont, de plus, retransmises en direct à la télévision.

Il convient de rappeler que, sous l'actuelle législature, la répartition du temps de parole entre les groupes politiques est proportionnelle à leur importance numérique, avec une correction pour permettre à chaque groupe de poser au moins une question ; la majorité dispose de 40 minutes, l'opposition de 20 minutes. Cette organisation, dont le principe date de 1981, est toutefois moins favorable pour l'opposition que le système mis en place en 1974 qui lui accordait le même temps qu'à la majorité.

En séance, l'ordre d'appel des questions permet à chacun des groupes d'intervenir le premier, à tour de rôle, et fait alterner une question émanant d'un groupe majoritaire et une d'un groupe d'opposition.

Rappelons que la Conférence des Présidents a décidé de consacrer aux sujets européens les premières questions de la première séance de chaque mois à partir du 1er octobre 2003 et que, par ailleurs, la discussion de la seconde partie de la loi de finances comprend, depuis 1978 et surtout 1981, une phase de questions des députés au ministre dont le budget est examiné, suivant une procédure analogue à celle des questions au Gouvernement.

c. Les groupes de la minorité siègent dans les commissions – permanentes ou spéciales – en proportion de leur importance numérique (article 37, al. 2 du Règlement) et, depuis 1988, dans les bureaux des commissions permanentes

Pour la session 2005-2006, l'opposition occupe onze des quarante-sept postes des bureaux des six commissions (soit une vice-présidence par commission, et un poste de secrétaire dans cinq commissions).

Au sein de la commission des finances, plusieurs postes de **rapporteur spécial** sont confiés depuis 1973 à des membres de l'opposition (neuf sur quarante-deux pour le budget 2006, dédiés à des missions aussi importantes que les régimes sociaux et de retraite ou la santé). Il en va de même pour les **rapporteurs pour avis** dans les autres commissions. Rappelons, à cet égard, que les pouvoirs de contrôle importants dont disposent les rapporteurs spéciaux ont encore été accrus par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Par ailleurs, **l'opposition siège à parité** avec la majorité dans la mission d'évaluation et de contrôle (**MEC**), organe créé en 1999 par la commission des finances, et en assure la co-présidence, avec un député de la majorité membre de la commission des finances. Il en est de même au sein de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (**MECSS**), créée en 2004 sur le même modèle par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Le rôle de ces structures consiste à réaliser chaque année une évaluation des résultats de différentes politiques publiques, sans se prononcer sur leur bien fondé ; les conclusions peuvent servir de base à l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivants. Elles bénéficient toutes deux du concours de la Cour des comptes.

d. Les commissions d'enquête procurent également à l'opposition des moyens d'information et de contrôle efficaces, en particulier grâce à l'élargissement de leurs moyens d'investigation depuis 1997, et à la publicité de leurs auditions, depuis 1991.

Les fonctions de président ou de rapporteur reviennent de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution qui a conduit à la création de la commission (article 140, al. premier du Règlement). Par ailleurs, les commissions d'enquête ont toujours été constituées à la proportionnelle des groupes ; cette pratique, qui résultait d'un compromis, a été entérinée par la réforme de 1991.

À titre d'exemple, la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule créée en octobre 2003 résultait de quatre propositions de résolution présentées par les présidents des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition ; elle a été présidée par un membre de l'opposition, le rapporteur étant désigné par la majorité.

Comme les commissions d'enquête, les missions d'information assurent la représentation de l'opposition.

e. L'opposition recourt fréquemment au Conseil Constitutionnel pour lui demander l'annulation des textes ou parties de texte qu'elle estime contraire à une disposition constitutionnelle

La possibilité donnée à soixante députés ou soixante sénateurs de déférer les lois, avant leur promulgation, devant le Conseil constitutionnel (article 61 al. 2 de la Constitution) a renforcé la place de l'opposition au Parlement, en lui permettant de soumettre la majorité - et le Gouvernement qu'elle soutient - au respect de la Loi fondamentale. Cette disposition, qui résulte de la révision constitutionnelle d'octobre 1974, est largement utilisée par l'opposition ; on observera, à cet égard, que le Conseil a rendu une cinquantaine de décisions avant 1974 et près de 400 depuis, dont la très grande majorité à la suite d'un recours introduit par des parlementaires de l'opposition.

III. Enfin, dans le cadre de **l'organisation de l'Assemblée**, la majorité et l'opposition se répartissent, en proportion de la taille respective des groupes politiques qui les composent, les postes de responsabilité au sein des organes directeurs et délibérants de l'Assemblée.

a. l'opposition est présente dans les organes directeurs

La composition du Bureau doit « *s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée* » (article 10, al. 2 du Règlement) ; les groupes d'opposition y détiennent, sous la XII^e législature, un tiers des postes (deux des six vice-présidences, un des trois postes de questeurs et quatre des douze postes de secrétaires).

L'opposition est représentée à la Conférence des Présidents par les deux vice-présidents de l'Assemblée appartenant aux groupes minoritaires et par les présidents de ces groupes (article 48, al. premier du Règlement).

b. L'opposition participe également aux travaux des organes spécialisés, délégations et offices parlementaires

Ces formations qui, pour certaines, sont communes à l'Assemblée nationale et au Sénat, sont en effet constituées, aux termes des différents textes qui les ont créées, à la proportionnelle des groupes.

c. L'opposition participe aux délégations représentant l'Assemblée nationale dans diverses assemblées internationales et à l'Union interparlementaire

Ces délégations, qui réunissent des députés et des sénateurs de la majorité et de l'opposition existent au sein de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, bien entendu, mais également au sein des assemblées parlementaires Euro méditerranéenne, du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, et de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale.

d. le rôle des groupes politiques de l'opposition n'est pas négligeable dans l'organisation des campagnes électorales pour les élections législatives

En effet, le code électoral prévoit que la répartition du temps d'antenne fourni par le service public de radiodiffusion et de télévision s'effectue par accord entre les présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée ou, à défaut d'accord direct, par le Bureau élargi aux présidents des groupes.

CONCLUSION

Si, en France, la question du statut de l'opposition, tel que cela existe dans les démocraties parlementaire de type anglo-saxon, n'est toujours pas résolue, cette absence n'empêche nullement l'opposition de s'affirmer comme telle.

On doit effet constater, qu'à défaut de posséder un véritable pouvoir d'inflexion de la politique gouvernementale, l'opposition bénéficie de tous les moyens de faire entendre sa voix face à l'opinion.

Et au final, c'est au corps électoral qu'il revient, le moment venu, de faire le choix entre deux politiques, celle de la majorité ou celle de l'opposition. C'est le principe même de l'alternance, à la base de toute démocratie.

En ce domaine, quelque soit le pouvoir du Parlement, et en son sein celui de l'opposition, la succession des alternances que la France a connue depuis plus de deux décennies permettent d'assurer que le parlementarisme rationalisé n'a en rien altéré le caractère démocratique des institutions mises en place par la Constitution de 1958.

Aucun système n'est totalement satisfaisant, mais « de la discussion jaillit la lumière »



Séance de clôture

Synthèse des travaux du séminaire, Présentée par M. Jean-Benoît Gonda, Député, rapporteur général

Du 18 au 20 octobre 2006, s'est tenu à Bangui dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, le 3^{ème} séminaire parlementaire sur les Pouvoirs du Parlement, organisé conjointement par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et l'Assemblée nationale de la République centrafricaine, à l'intention des députés centrafricains.

La cérémonie d'ouverture était placée sous la présidence de Son Excellence, M. Célestin Leroy Gaombalet, Président de l'Assemblée Nationale.

On notait à ses côtés, outre la présence des députés centrafricains, membres du comité d'organisation présidé par l'Honorable Dondon Konamabaye, celle des députés et sénateurs membres de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie conduits par le Vice-président de l'Assemblée nationale du Mali et chargé de mission Afrique de l'APF, M. Oumar Kanouté :

- M. Simon Loueckhote, sénateur de la Nouvelle Calédonie (France) ;
- M. Michel Roumegoux, député à l'Assemblée nationale française ;
- M. Jean Rioux, député du Québec ;
- M. Wilfried Arsenault, membre de l'Assemblée législative de l'Ile du Prince Édouard (Canada) ;
- M. François Ndi, député du Cameroun.

Il est à signaler qu'une équipe du Secrétariat général de l'APF et de l'Assemblée nationale française accompagnait cette délégation pour assurer l'appui administratif : il s'agit de Mme Marie-Laure Roger, M. Mathieu Ndikpo Mata-Lamba et M. Serge Pelletier, Conseillers, pour l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et M. Jacques Bouvet de la Maisonneuve, fonctionnaire au service des relations internationales de l'Assemblée nationale française. Assistaient également à cette cérémonie d'ouverture, le Ministre de la fonction publique assurant l'intérim de celui chargé du Secrétariat général du Gouvernement et des Relations avec le Parlement et Mme la Ministre du Commerce, au nom du Gouvernement, et Son Excellence M. Alain Girma, Ambassadeur Haut Représentant de la République Française auprès de la République Centrafricaine.

Après les mots de bienvenue à l'endroit de la délégation de l'APF prononcés par le Président du Comité d'Organisation le député Luc Apollinaire Dondon Konamabaye, le sénateur Simon Loueckhote a pris la parole pour délivrer le message du Secrétaire général de l'APF, le sénateur Jacques Legendre qui a précisé que c'est le 3^{ème} séminaire parlementaire organisé à l'intention des députés centrafricains et le 25^{ème} du genre, soit deux séminaires par an depuis celui de 1994, organisés dans les différentes régions de la Francophonie.

Tout en rendant hommage aux Présidents Célestin Leroy Gaombalet et Luc Apollinaire Dondon, il a insisté sur le fait que l'APF s'intéresse de très près à la situation qui prévaut en République Centrafricaine depuis plusieurs années. Ce qui s'est matérialisé en 2002 et 2003 par deux missions de bons offices et par l'envoi d'observateurs lors des élections législatives des 13 mars et 8 mai 2005, conduits par le sénateur Loueckhote.

C'est à l'issue de ces élections reconnues par la Communauté internationale que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a décidé de la réintégration de la section centrafricaine dans le grand concert des Parlements francophones : l'objectif de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie n'étant pas d'exclure mais de rassembler autour des valeurs de la Démocratie, de l'Etat de Droit et des Droits de l'Homme.

Pour M. Legendre, c'est dans le souci d'accompagner le processus définitif de sortie de crise et de contribuer à la consolidation des Institutions nouvellement créées que ce séminaire est organisé.

Il a terminé son message en exprimant tout son regret pour n'avoir pas pu faire le voyage ; toutefois il s'associe aux travaux auxquels il souhaite plein succès.

Prenant la parole à son tour, M. Oumar Kanouté, député du Mali et chargé de mission Afrique de l'APF, a commencé son allocution en remerciant au nom de tous les conférenciers et des cadres administratifs qui l'accompagnent, le Président de l'Assemblée nationale, la section centrafricaine de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, ainsi que tous les députés pour la qualité de l'accueil et la chaleur de l'hospitalité qui ont été réservées à sa délégation.

Après avoir déterminé la place qu'occupe aujourd'hui l'Assemblée parlementaire de la Francophonie dans l'Etat de droit et la Démocratie, il a poursuivi en disant qu'en dehors des missions d'information et de bons offices qu'elle initie et les missions d'observation des élections auxquelles elle participe, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise des séminaires d'information et d'échanges destinés à des parlementaires d'un Parlement national ou d'une région donnée. A cet effet, deux séminaires ont été programmés au cours de cette année 2006. Le premier s'est tenu du 7 au 9 février à Port-Vila, capitale du Vanuatu, sur le thème : Le rôle des Parlements en matière internationale : évolution dans le contexte de la mondialisation.

Le second est celui qui nous réunit aujourd'hui à Bangui. Il a terminé son propos en émettant vivement le souhait que les échanges soient fructueux et enrichissants et que le présent séminaire aide à un renforcement des capacités susceptibles d'aider le Parlement centrafricain à exercer avec efficacité les pouvoirs, tous les pouvoirs, que lui confère la loi fondamentale. La bonne gouvernance démocratique est à ce prix.

Dans son discours d'ouverture, le Président de l'Assemblée nationale Célestin Leroy Gaombalet s'est dit particulièrement heureux d'accueillir en ce jour des frères venant de tous les horizons de l'espace francophone, à savoir du Cameroun, du Mali, de France et du Canada.

Après les avoir présentés à l'assistance, il leur a souhaité, au nom du peuple centrafricain, du Président de la République chef de l'Etat, le Général François Bozize, du Gouvernement et de l'ensemble des parlementaires, une chaleureuse bienvenue en terre centrafricaine et un agréable séjour à Bangui. Il a sollicité leur indulgence pour d'éventuels désagréments qu'ils auraient subis depuis leur arrivée.

Concernant M. Jacques Legendre, Secrétaire général de l'APF, qui a tout fait pour que ce séminaire soit organisé à Bangui et qui n'a pu faire le voyage, le Président de l'Assemblée nationale a demandé à la délégation de lui transmettre la profonde gratitude du Parlement centrafricain pour tant de sollicitude.

Abordant le séminaire qui est le troisième du genre après ceux de 1994 et 1999, le Président de l'Assemblée nationale a déclaré que cette session constitue en quelque sorte le volet formation de la politique de renforcement des capacités de l'Assemblée nationale si l'on considère que 80% des députés font leur entrée pour la première fois à l'Assemblée nationale. Il a insisté pour que ce séminaire soit avant tout l'occasion d'échange d'information et d'expérience. C'est pourquoi il s'est dit convaincu que les députés auront à cœur de faire de celui-ci un rendez-vous du donner et du recevoir cher au poète Président feu Léopold Sédar Senghor. Il a terminé son discours en interpellant les séminaristes sur un écueil qu'ils doivent éviter à tout prix : celui de transformer ce séminaire en une tribune de

dénonciation et de condamnation de la pratique parlementaire en République centrafricaine. Il a promis de suivre personnellement les travaux et a souhaité plein succès à cette rencontre.

Avant de suspendre la séance pour permettre le retrait des officiels, le Président de l'Assemblée nationale a proposé que le Bureau du Séminaire se compose comme suit :

- Président : Luc Apollinaire Dondon Konamabaye, député de Paoua III ;
- Rapporteur Général : Jean-Benoît Gonda, député de Bossangoa III ;
- Rapporteur Adjoint : Jean Mari Sakila, député de Bangui VI ;
- Membre : Jérôme Lavou, député de Bangui VII.

Cette proposition a été adoptée.

La méthodologie de travail a consisté en des exposés suivis de débats.

Les exposés ont porté sur les thèmes suivants :

- Le pouvoir législatif du Parlement traité par les honorables Oumar Kanouté et Simon Loueckhote à travers les modèles malien et français.
- Le Pouvoir de contrôle du Parlement présenté par les honorables Jean Rioux et François Ndi à travers les modèles québécois et camerounais.
- Enfin, le rôle de la majorité et de l'opposition présenté par les honorables Wilfried Arsenault et Michel Roumegoux à travers les exemples français et canadien.

Les principaux points à retenir sont :

- Le modèle malien révèle une seule chambre appelée Assemblée nationale. La nature du régime politique est déterminée en grande partie par le rapport entre l'Exécutif et le Législatif ; c'est pourquoi l'Assemblée nationale joue un rôle essentiel ;
- Au Mali, il faut distinguer deux procédures législatives. La procédure ordinaire et la procédure spéciale. Les projets de loi qui émanent du gouvernement sont au préalable délibérés en Conseil des ministres après avis de la Cour suprême avant d'être acheminés à l'Assemblée nationale. Les propositions de loi émanant des députés sont par contre envoyées au gouvernement pour information.
- En France, le Parlement est bicaméral, c'est-à-dire deux Chambres, l'Assemblée nationale et du Sénat. Il faut également désigner deux procédures législatives : la procédure ordinaire et la procédure spéciale mais il existe d'autres mécanismes qui rendent la procédure au niveau du Parlement français très complexe.
- En France, les projets de lois du gouvernement sont, avant d'être soumis au Parlement, envoyés au Conseil d'Etat pour avis, discutés en Conseil des ministres et accompagnés d'une étude d'impact. Les projets de lois des députés ou des sénateurs ont l'avantage de n'être ni soumis à l'avis du Conseil d'Etat ni accompagnés d'une étude d'impact.
- Si en France et au Mali le régime est semi présidentiel, au Canada et au Québec, le régime est parlementaire et c'est le représentant de la Couronne britannique qui joue le rôle du Président de la République de manière statutaire. Mais l'essentiel du pouvoir se trouve concentré entre les mains du Premier ministre qui est issu de la majorité parlementaire, ainsi que la plupart de ses ministres.
- L'Assemblée nationale du Québec est constituée d'une seule Chambre, mais la salle est divisée en deux avec la majorité d'un côté et l'opposition de l'autre. Le Premier ministre siège à l'Assemblée nationale où lui et ses ministres peuvent être interpellés directement par l'opposition.
- Au Canada, le mode de contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale s'effectue principalement de trois manières : les questions écrites ou orales, les débats de fin de séance, et les interpellations.

Il existe également un mode de contrôle qui est la motion de confiance mais elle apparaît cependant bien théorique si le gouvernement repose sur une majorité parlementaire de plus de la moitié des sièges.

Au Cameroun, l'Assemblée nationale effectue le contrôle de l'action gouvernementale par les questions orales ou écrites, les pétitions, les commissions d'enquêtes parlementaires.

En France, le fait majoritaire n'est pas écrit dans la Constitution de la 5^{ème} République, mais il constitue une pratique politique qui a permis de donner aux institutions leur stabilité.

Dans le cadre de la fonction législative du Parlement, l'opposition par nature minoritaire ne peut empêcher la majorité de voter une loi mais elle peut faire entendre ses divergences pour obtenir à la marge une inflexion des projets gouvernementaux.

En France, l'expression de l'opposition est assurée dans les débats. L'opposition dispose des moyens pour interrompre ou retarder le débat par le fait des rapports au règlement, des demandes de suspension des questions préalables, les exceptions d'irrecevabilité. Une séance au moins par session est consacrée à la discussion d'une proposition de loi ou à l'organisation d'un débat demandé par l'opposition.

Au Canada, l'expression « Opposition loyale de Sa Majesté » s'emploie pour illustrer que le parti politique qui constitue la seconde force en termes de sièges au Parlement forme l'opposition au Gouvernement et qu'elle fait toujours preuve de loyauté envers la Couronne britannique.

En règle générale, le rôle de l'opposition au Canada est surtout de mettre un frein à l'action du Gouvernement en examinant minutieusement les nouveaux projets de loi, les politiques et les programmes et en obligeant les ministres à rendre compte.

Toutes ces communications ont été suivies de discussions et de débats enrichissants et soutenus parfois même en dehors de l'hémicycle permettant aux honorables députés d'approfondir les points restés obscurs ainsi que les interrogations.

Les principales préoccupations des députés centrafricains concernaient :

- la recevabilité des projets ou propositions de loi,
- l'élaboration de la loi de règlement,
- les procédures de contrôle de l'action gouvernementale,
- le cumul des mandats et la suppléance,
- la place et le rôle de la Cour constitutionnelle dans la procédure législative,
- les relations entre le Parlement et l'Exécutif,
- l'importance de l'étude d'impact qui accompagne une loi,
- le décret-loi et le décret dans la procédure législative en France,
- le règlement de conflits entre le Sénat et l'Assemblée nationale,
- l'importance du débat d'orientation lors de la confection de la loi de finances,
- le retard dans le délai constitutionnel de dépôt d'une loi de finances,
- la motion de censure.

Toutes ces questions ont reçu des réponses satisfaisantes de la part des conférenciers. Il convient de souligner que ce séminaire s'est déroulé dans de très bonnes conditions ayant permis des échanges fructueux et sereins entre les conférenciers, les modérateurs et les séminaristes.

C'est sur une note de satisfaction générale que les travaux ont pris fin ce jour 20 octobre 2006.

*Discours de clôture de Son Ex^c. M. Célestin Leroy Gaombalet,
Président de l'Assemblée nationale,
Président de la section centrafricaine de l'APF*

Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement,
Monsieur le Ministre Chargé du Secrétariat Général du Gouvernement et des relations avec le
Parlement,
Mesdames, Messieurs les Membres du Gouvernement,
Messieurs les Présidents des Cours,
Mesdames, Messieurs les Chefs des Missions Diplomatiques et Représentants des
Organismes Internationaux,
Monsieur le Président de la Délégation Spéciale de la Ville de Bangui,
Messieurs les Présidents des Partis Politiques et les Secrétaires Généraux des Centrales
Syndicales,
Honorables Députés, chers collègues,
Distingués Invités,
Mesdames, Messieurs,

Nous voici au terme des travaux du séminaire sur les Pouvoirs du Parlement organisé par
l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, en partenariat avec l'Organisation
internationale de la Francophonie, au bénéfice des députés centrafricains auxquels se sont
 joints des cadres de l'Assemblée nationale et du Ministère chargé de Secrétariat général du
Gouvernement et des Relations avec le Parlement.

C'est ici le lieu de m'associer personnellement aux félicitations qui ont été adressées à nos
Conférenciers pour l'excellente qualité des exposés qu'ils ont délivrés à l'attention de leurs
collègues centrafricains.

Distingués invités,
Mesdames, Messieurs,

Quand il ne m'a pas été possible de les suivre moi-même, j'ai régulièrement reçu des
comptes rendus sur le déroulement des travaux du séminaire.

Comme en témoigne le rapport qui vient d'être lu et les recommandations que vous aviez
adoptées, il ne fait aucun doute que les travaux du séminaire ont répondu à nos attentes. Ils
ont été un excellent exercice d'échanges d'expériences mutuellement profitables.

Désormais les systèmes parlementaires du Mali, de la France, du Cameroun et du Canada
n'ont plus beaucoup de secrets pour les parlementaires centrafricains.

En retour, les conférenciers ont acquis une meilleure connaissance du Parlement
centrafricain.

Le mérite du succès de ce forum revient également aux fonctionnaires du Secrétariat général
de l'APF et de l'Assemblée nationale française dont la compétence et l'expérience ont été
d'un grand concours dans l'organisation et le déroulement des travaux. Qu'ils en soient
chaleureusement félicités.

Mes compliments vont en dernier lieu aux parlementaires centrafricains pour leur assiduité
mais aussi pour la qualité de leurs propres contributions aux débats.

Messieurs les Conférenciers et chers collègues,

L'organisation de ce séminaire n'a pas été sans poser quelques problèmes.

Aussi voudrais-je vous prier de ne pas nous tenir rigueur pour tous les désagrément que vous avez subis pendant le déroulement des travaux et durant votre séjour en République centrafricaine.

Honorable Omar Kanouté,

Ce séminaire vous a offert l'opportunité de côtoyer les députés centrafricains et de discuter avec eux. Vous avez, j'en suis convaincu, noter leur détermination à toujours mieux accomplir leur rôle d'élus de la Nation mais dans un contexte particulièrement difficile notamment sur les plans matériel et institutionnel.

C'est pourquoi, je vous prie, en votre qualité de chargé de Mission pour la Région Afrique, d'être notre interprète auprès de M. Bernard Patry à qui j'adresse mes vives félicitations pour sa brillante élection à la tête de notre organisation.

Mon vœu le plus cher est qu'il accorde une attention particulière à nos prochaines requêtes pour accéder au programme de l'APF ou pour bénéficier d'équipements nécessaires au bon fonctionnement de notre institution parlementaire.

Messieurs les Conférenciers,
Chers collègues,

Dans quelque vingt-quatre heures vous allez devoir nous quitter pour regagner vos familles et vos pays respectifs.

Il est toujours difficile de se quitter lorsqu'on a passé ensemble des moments aussi forts que ceux que nous avons connus une semaine durant.

Mais puisque le fait est incontournable il ne me reste qu'à vous souhaiter bon retour. Je vous prie surtout de transmettre à vos Assemblées respectives et aux sections de l'APF les salutations fraternelles du Parlement centrafricain.

Sur ce, je déclare clos les travaux du séminaire de l'APF sur les Pouvoirs du Parlement.

Je vous remercie.

Motion de remerciements

**Motion de remerciements
à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
lue par M. Jean-Marie Sakila, Député**

Nous, parlementaires centrafricains, réunis du 18 au 20 octobre 2006 en séminaire sur les pouvoirs du Parlement, saluons l'heureuse initiative de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et exprimons à l'endroit du Secrétaire général Monsieur Jacques Legendre, ainsi qu'à celui des conférenciers de l'APF, nos sincères remerciements pour l'organisation dudit séminaire.

Fait à Bangui,
Le 20 octobre 2006

Les séminaristes

Motion de remerciements
à Son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat,
lue par Mme Yvonne Ndjapou, députée

Nous, parlementaires centrafricains, réunis du 18 au 20 octobre 2006 en séminaire sur les pouvoirs du Parlement, adressons nos vifs remerciements à son Excellence M. François Bozize Yangouvounda, Président de la République centrafricaine, Chef de l'Etat, pour sa détermination à œuvrer pour la consolidation de la Démocratie en République Centrafricaine et les moyens mis à la disposition de l'Assemblée pour la tenue et l'organisation dudit séminaire qui réaffirme l'appartenance de notre pays à la Communauté internationale, formulons à son Auguste endroit ainsi qu'à celui de sa famille nos profondes gratitudees.

Fait à Bangui,
Le 20 octobre 2006

Les séminaristes

Motion de remerciements
à Monsieur Elie Dotte, Premier Ministre, Chef du Gouvernement
lue par Mme Diara Alima, députée

Nous, parlementaires centrafricains, réunis du 18 au 20 octobre 2006 en séminaire sur les pouvoirs du Parlement, remercions Monsieur Elie Dotte, Premier Ministre, Chef du gouvernement pour toutes les dispositions prises et les moyens mis à la disposition du Comité d'organisation pour la réussite de ces assises.

Fait à Bangui,
Le 20 octobre 2006

Les séminaristes

Motion de remerciements
au Très Honorable Celestin-Leroy Gaombalet, Président de l'Assemblée nationale,
Président de la section centrafricaine de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,
lue par M. Jérôme Lavou, député

Nous, parlementaires centrafricains, réunis du 18 au 20 octobre 2006 en séminaire sur les pouvoirs du Parlement, félicitons le geste de bonne volonté du Très Honorable Célestin-Leroy Gaombalet, Président de l'Assemblée nationale et Président de la section centrafricaine de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie qui a permis et facilité l'organisation et la tenue dudit séminaire à l'Assemblée nationale, exprimons à son endroit et à celui de tous les membres du Bureau de l'Assemblée nationale nos profondes gratitude.

Fait à Bangui,
Le 20 octobre 2006

Les séminaristes



Annexes



Biographie des conférenciers

M. Wilfred Arsenault, Membre de l'Assemblée Législative de l'Île du Prince Édouard

Wilfred Arsenault est membre de l'Assemblée législative de l'Île du Prince Édouard, Canada, circonscription d'Évangéline-Miscouche.

Wilfred Arsenault est né à Saint-Nicholas et a par la suite déménagé à Saint-Raphael.

Il a fait ses études dans la région Évangéline et a étudié en administration des affaires à l'Université de Moncton et en technologie industrielle à l'École internationale de Bordeaux en France.

Wilfred Arsenault est élu à l'Assemblée législative le 17 avril 2000 et a été réélu le 29 septembre 2003.

Il est actuellement président du Comité de planification stratégique sur la politique économique et président du Comité permanent sur les affaires communautaires et le développement économique.

Il siège au Comité spécial sur le changement climatique, au Comité de l'ordre du jour et des priorités, au Comité permanent sur l'agriculture, les forêts, et l'environnement ainsi qu'au Comité permanent sur la Constitution du Canada.

Il a également siégé au Comité permanent sur les affaires communautaires et culturelles et le développement; au Comité de planification stratégique sur la politique économique et au Conseil du Trésor.

Depuis 1985, Wilfred Arsenault participe au développement économique communautaire à l'Île du Prince Édouard.

Auparavant, il a travaillé douze ans dans le domaine de la gestion pour une banque à charte, et, en 1981, il devient membre associé de l'Institut des banquiers canadiens.

Wilfred Arsenault a oeuvré auprès des Chevaliers de Colomb, du club Lions, du club Kinsmen, du club Richelieu, de l'Association touristique Évangéline et du Musée acadien.

Il est l'époux d'Emily (Duffy) et a trois fils : Jason, Martin et Brian.

M. Oumar Kanouté,
Vice-président de l'Assemblée nationale du Mali,
Chargé de mission Afrique de l'APF

- Député élu en Commune IV, District de Bamako, liste Espoir 2002
- 7^{ème} Vice-président de l'Assemblée nationale du Mali
- Vice-président de la Section malienne de l'APF, Chargé de mission Afrique de l'APF, membre de la Commission politique de l'APF.

Qualification Professionnelle

Professeur d'Enseignement Supérieur de Classe Exceptionnelle, 2^{ème} Echelon ;
Numéro Matricule 338 29H, en service à la Faculté des Lettres, Langues, Arts et Sciences Humaines (FLASH), Université de Bamako.

Titres Universitaires

- 1978 : Doctorat de Spécialité Littérature Comparée sous la direction de M. Jacques CHEVRIER
- 1974 : Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) de Littérature Africaine, Boursier de l'UNESCO
- 1973 : Diplôme de l'Ecole Normale Supérieure, Série Lettres Modernes, Major de la Promotion

Expériences Professionnelles

- 2000–2002 : Chef du D.E.R (Département d'Enseignement et de Recherche) de Lettres Modernes et de Théâtrologie de la FLASH (Faculté des Lettres, Langues, Arts et Sciences Humaines) de l'Université de Bamako
- 1994–2000 : Professeur à la FLASH
- 1978 : Professeur Titulaire à l'Ecole Normale Supérieure (ENSUP) de Bamako
- 1975 : Professeur Assistant à l'Ecole Normale Supérieure (ENSUP)

Stage Effectué

- 1975–1976 : Etude et Documentation aux Universités de Paris III Sorbonne et Paris XII, Créteil, auprès du Professeur Jacques CHEVRIER

Séminaires et Conférences

- Mars 2002 : Journée Commémorative du Bicentenaire de VICTOR Hugo, **Poète de la liberté**
- Janv. 2002 : Conférence Inaugurale de Rentrée Universitaire Thème général : « Senghor, un homme de confluence »
- Oct. 1999 : XVIII^e Biennale de la Langue Française à Ouagadougou : **l'Expression du Droit : le Français, Langue Africaine et Internationale**
- Nov. 1998 : Colloque : Mémorial Massa Makan DIABATE
- 1980 : Colloque sur la Production Dramatique au Mali
- 1979 : Colloque pour une Promotion de la Littérature Malienne
- 1978 : Conférence sur le thème : le Théâtre Malien : Genèse et Perspectives

Activités Culturelles

- Membre du Comité Scientifique et du Comité de Rédaction de la Revue : **Recherches Africaines**, Annales de la FLASH, Université de Bamako ;
- Membre de la Biennale de la Langue Française fondée par Alain GUILLERMOU et Léopold Sédar SENGHOR ;
- Membre du Bureau de l'Union des Ecrivains du MALI (1984 – 1987) ;
- Rapporteur du Jury des Grands Prix Littéraires du Mali (1979 – 1986).

Recherches et Publications

- **Pour une réception bambara de la Tragédie du Roi Christophe** de Césaire, Abrégé du cours dispensé au DER Arts, Section Théâtrologie DEUG II – Année universitaire 2001 – 2002 ;
- **Senghor : La Parenthèse Politique** in Recherches Africaines, numéro spécial, 2002 ;
- **Place et Représentation de la Justice dans le Théâtre Africain Contemporain** : in Actes de la XVIII^e Biennale de la Langue Française, Paris 2000 ;
- **Expression du Théâtre Africain**, Echos des Lettres 2001 ;
- **La Part de la Tradition dans le Théâtre de Massa Makan DIABATE**, Actes du Mémorial, 1998 ;
- **Présentation Critique de *Silence, on copie*** de Aïcha FOFANA, Cauris, 1997 ;
- **Présentation Critique de *la Nièce de l'Imam*** de Mandé Alpha DIARRA, in Talibé n° 1, 1996 ;
- **Le Syndrome de Timisoara**, réflexion sur la pensée politique du Mali post-26 Mars, Nouvel Horizon et Info – Matin, 1995 ;
- **Le Théâtre Historique** in notre Librairie, Spécial Littérature Malienne, 1984 ;
- **Présentation Critique de *Nègres, qu'avez-vous fait ?*** de Alkaly KABA et *Les Boutures du Soleil* de Hamadou Ibrahim ISSEBERE, notre librairie, 1984, n° 75-76.

Œuvres littéraires

Poésie : **Les Déchireurs de Sang**, Poésie, Alger 1987.

Théâtre : **Délire et Délivrance, rituel de guérison**, 1988, 1^{er} Prix Semaine de la Jeunesse du District de Bamako ;

Le Cercle de la Peur, 1^{er} Prix Biennale Artistique et Culturelle des Jeunes du Mali, 1986 ;

La peau du Fauve, 2^e Prix Semaine de la Jeunesse du District de Bamako, 1984.

Inédits

La main de Fatima, roman ;

Les larmes de l'Espérance, le Sourire du Regret, Poésie ;

Le Théâtre Malien Francophone, Essai ;

Le Contexte Francophone de la Littérature Malienne (travaux en cours).

Activités politiques

Membre du Groupe Parlementaire RPM-MPR-PIDS-RDT ;

Président du Groupe d'Amitié Mali – Sénégal ;

Secrétaire Général du Mouvement Patriotique pour le Renouveau (MPR).

Tél. Bur : (00223) 221 87 72

Dom : (00223) 229 38 63

Mob : (00223) 674 75 03

(00223) 940 87 46

Fax : (00223) 221 03 74

E-mail : oumar_kanoute@yahoo.fr

BP : 284



**M. Simon Loueckhote,
Sénateur (Nouvelle-Calédonie, France)**

Né le 7 mai 1957 à Nouméa (Nouvelle-Calédonie). Instituteur.

MANDATS LOCAUX :

1983 - 2001 : Conseiller municipal d'Ouvéa

1983 - 1985 : Premier adjoint au Maire de la Commune d'Ouvéa

1988 - 1989 : Président de la Région des Iles Loyauté

1989 - 1995 : Président du Congrès du Territoire de la Nouvelle-Calédonie

1995 - 1996 : Vice-Président de la Province des Iles Loyauté

1996 - 1998 : Membre du Congrès du Territoire de la Nouvelle-Calédonie

1998 - 1999 : Président du Congrès du Territoire de la Nouvelle-Calédonie

1999 - 2004 : Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

Fonctions exercées au sein du Congrès de 1999 à 2004

- Président du comité de gestion du fonds de concours pour l'équipement des établissements publics hospitaliers de la Nouvelle-Calédonie
- Président du comité de gestion du fonds d'intervention pour la prévention et l'indemnisation des calamités
- Président du conseil d'administration du centre de rencontres et d'échanges internationaux du Pacifique (CREIPAC)
- Membre du comité territorial pour la maîtrise de l'énergie
- Membre du comité de gestion du fonds de concours pour le soutien conjoncturel du secteur minier
- Membre du comité consultatif des mines
- Membre du comité restreint chargé de déterminer une situation de crise dans le secteur minier
- Membre de la commission à l'aménagement du marché d'intérêt territorial de Nouvelle-Calédonie (CAMIT)
- Membre de la commission hydrographique de Nouvelle-Calédonie
- Membre du conseil d'administration de l'agence de développement économique de la Nouvelle-Calédonie (ADECAL)
- Membre du comité des finances locales
- Membre de la commission consultative d'évaluation des charges
- Membre du conseil d'administration du comité de prévention de Nouvelle-Calédonie
- Membre du conseil consultatif de la recherche
- Membre du comité de gestion du fonds de soutien aux actions de lutte contre les pollutions

Mai 2004 : Elu Conseiller de l'Assemblée de la Province des Iles Loyauté et élu Membre du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

Fonctions exercées au sein de l'Assemblée de la Province des Iles Loyauté
--

- Président de la Commission « Jeunesse et Sports »
- Membre de la Commission « Finances, administration générale et fonction publique »

Fonctions exercées au sein du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

- Membre de Commission « Organisation des Transports et de la Communication »
- Membre de Commission « Infrastructures publiques et énergie »
- Membre de Commission « Agriculture et pêche »
- Membre de Commission « Législation et Réglementation relative aux affaires coutumières »

MANDATS NATIONAUX :

1986 et 1988 : Suppléant de Jacques LAFLEUR, Député de Nouvelle-Calédonie

Septembre 1992 : Sénateur de la Nouvelle-Calédonie

Octobre 1992 - juin 1998 : Membre de la Commission des Affaires sociales du Sénat

1993-1995 : Secrétaire national du RPR auprès d'Alain JUPPE, Secrétaire général

1998-2000 : Membre de la Délégation pour l'Union Européenne du Sénat

Juin-juillet 1998 : Membre de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale du Sénat

Juillet 1998 janvier 1999 : Membre de la Commission des Affaires sociales

Janvier-février 1999: Membre de la Commission des Lois

4 février 1999 : Membre titulaire de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie et du projet de loi relatif à la Nouvelle-Calédonie

Février-octobre 1999 : Membre de la Commission des Affaires sociales

30 avril 1999-2006 : Membre titulaire du Comité directeur du Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDESTOM)

Octobre 1999-mai 2000: Membre de la Commission des Lois

Mai 2000 : Membre de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat

2001: Réélu Sénateur de la Nouvelle-Calédonie

4 Octobre 2001 : Nouvelle nomination à la Commission des Affaires étrangères du Sénat

5 octobre 2001-2005 : Secrétaire de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces Armées du Sénat

Novembre 2002-mars 2003 : Président de l'Intergroupe Parlementaire de l'Outre-mer ;

2003-2004 : Auditeur de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN) 55^{ème} session

Mars 2003 : Réélu Président de l'Intergroupe Parlementaire de l'Outre-mer ;

2005-2006 : Auditeur de l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité (INHES) 17^{ème} session

4 octobre 2005 : Membre de la Commission des Affaires culturelles du Sénat,

19 juin 2006 : Membre titulaire de la Commission d'évaluation des dispositifs de défiscalisation et d'exonération des charges sociales Outre-mer

5 juillet 2006 : Elu Président de la Commission Nationale d'Evaluation de la Loi de Programme pour l'Outre-mer

Groupes sénatoriaux d'amitié

Président délégué du groupe France-Vanuatu-Iles du Pacifique (Vanuatu); Membre des groupes France-Australie, France-République populaire de Chine, France-Japon, France-Maroc, France-Nouvelle-Zélande, [France-République de Chine-Taïwan](#) ;

Autres fonctions

Membre de la Section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)

M. François NDI, Député (Cameroun)

Né le 2 novembre 1965 à Santchou.

ETUDES

- Baccalauréat D *Collège Notre Dame de Dschang*
- Licence Science économique option analyse et politique économique
Université de Yaoundé
- Maîtrise *Université de Dschang*
- Master *Université de Dschang*
- DIPES II *Ecole normale supérieure de Yaoundé (Professeur des Lycées)*

ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES ET ADMINISTRATIVES

- Professeur au CETIC de Lolodorf
- Professeur au Lycée technique de Nkongmba
- Président du Jury pour le baccalauréat G au Lycée technique de Dschang en 2002
- Président du comité de gestion du Lycée bilingue de Santchou de 1996 à 1998
- Membre du conseil d'administration de l'Université de Dschang
- Président des exploitants du palmier à huile dans le département de la Ménoua (UNEXPLALM)
- Membre de Transparency International Cameroun (organisme indépendant luttant contre la corruption)

ACTIVITÉS POLITIQUE

- Juillet 2002
 - Député de l'Assemblée nationale
 - Président départemental de la Menoua
 - Secrétaire général adjoint du comité parlementaire de lutte contre le VIH/sida (TSUP)
- Juin 2002
 - Délégué du comité central du RDPC
 - Président de la commission de supervision des investitures des conseillers municipaux et des députés pour l'arrondissement de Fokoue
- Mars 2002
 - Président de la commission de renouvellement des organes du parti de l'arrondissement de Fokoue
- 1996
 - Conseiller municipal
 - Maire de la communie de Santchou
- 1993
 - Président d'organisation de jeunes du RDPC pour l'arrondissement de Santchou
- 1989-1992
 - Président des élèves et étudiants de Santchou

DISTINCTIONS HONORIFIQUES

Chevalier du mérite camerounais.

M. Jean Rioux, Député (Québec)

Né à Trois-Rivières, le 9 juin 1953

Conjoint de Mauna Paquet et père de deux enfants, Jean-Charles et Julien

Formation

- Baccalauréat en histoire, Université du Québec à Trois-Rivières (1978)
- Certificat en pédagogie, Université du Québec à Trois-Rivières (1979)
- Certificat en science politique, Université Laval (1979)

Expérience professionnelle

- Professeur d'histoire et d'économie, École Marcellin-Champagnat, Iberville (1979-2003)
- Conseiller municipal, ville d'Iberville (1991-1995)
- Maire, ville d'Iberville (1995-2001)
- Conseiller, Conseil provisoire de la ville de Saint-Jean-sur-Richelieu (2001-2002)
- Vice-président, compagnie SIRIX, Trois-Rivières

Engagement communautaire et politique

- Membre, Comité d'Urbanisme de la ville d'Iberville (1984-1988)
- Président du conseil d'administration, Caisse populaire d'Iberville (1988-1992)
- Membre, Conseil économique du Haut-Richelieu (1988-1991)
- Trésorier, Festival des mongolfières (1988-1989)
- Instigateur et responsable, Forum sur l'emploi à Iberville (1990-1991)
- Président, Comité culturel et toponymique (1990-1991)
- Président d'honneur, Campagne de financement de la Croix-Rouge, section Iberville (1991)
- Initiateur et responsable, programme de formation en entrepreneuriat, École Marcellin-Champagnat (1991-2002). Récipiendaire du prix d'excellence, catégorie formation, Chambre de Commerce (1993) et de la Bourse Termaco (1997)
- Vice-président, Société d'arthrite de Haut-Richelieu (1995)
- Éditeur du livre *Peintures et poésies d'Iberville et de Saint-Athanase* (1995)
- Président d'honneur, Symposium d'arts d'Iberville, Saint-Jean-sur-Richelieu (1996)
- Membre du conseil d'administration, Corporation du Fort Saint-Jean (1996-1998)
- Préfet suppléant, MRC du Haut-Richelieu (1997-1998)
- Membre du conseil d'administration, Conseil économique du Haut-Richelieu (1998-2002)
- Président, Régie d'assainissement des eaux du Haut-Richelieu (2000-2001)
- Vice-président, Centre d'aide aux entreprises (CAE), Saint-Jean-sur-Richelieu (2000-2003)
- Président, campagne de financement en vue de la construction du Centre technologique et industriel du Haut-Richelieu (incubateur industriel) (2001)
- Membre fondateur, Festival nautique du Haut-Richelieu (2001)
- Administrateur, Chambre de commerce de Marieville et région (2002-2003)

- Président, Centre industriel et technologique du Haut-Richelieu (2003)

Fonctions politiques, parlementaires et ministérielles

Élu député de la circonscription d'Iberville aux élections générales du 14 avril 2003

- Adjoint parlementaire au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du 21 mai 2003 au 2 mars 2005
- Membre de la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du 5 juin 2003 au 8 mars 2005
- Membre de la Commission des finances publiques du 5 juin 2003 au 8 mars 2005
- Membre de la Section du Québec, Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) depuis octobre 2003
- Membre de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les relations avec la France (DANRF) depuis octobre 2003
- Adjoint parlementaire au ministre du Travail depuis le 2 mars 2005
- Membre de la Commission de l'économie et du travail depuis le 8 mars 2005
- Membre de la Commission de l'administration publique depuis le 8 mars 2005

Adresses des bureaux

Parlement

Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
3e étage, Bureau 3.135
Québec (Québec)
G1A1A4
Téléphone : (418) 644-1475
Télécopieur : (418) 644-2582
jrioux@assnat.qc.ca

Circonscription

420, 2e Avenue
Bureau 151
Saint-Jean-sur-Richelieu (Qc)
J2X2B8
Téléphone : (450) 346-2879
Télécopieur : (450) 346-5565
jrioux@assnat.qc.ca

M. Michel Roumegoux, Député (France)

INFORMATIONS GÉNÉRALES

Né le 10 janvier 1948 à Figeac (Lot)

Circonscription d'élection : Lot (1ère)

Groupe politique : Union pour un Mouvement Populaire

Commission : Membre de la commission des affaires économiques

Profession : Vétérinaire

Suppléant : Mme Arlette Feixa

CONTACTS ET SITE INTERNET

Mél : mroumegoux@assemblee-nationale.fr Permanence parlementaire, 234 Rue Victor

Site internet : www.michelroumegoux.com Hugo,
46000 Cahors

Adresses :

Casier de la Poste, Palais Bourbon,
75355 Paris 07 SP

Téléphone : 05 65 35 15 55

Télécopie : 05 65 22 15 05

mroumegoux.depute@wanadoo.fr

MANDATS ET FONCTIONS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Mandat : Élu le 16/06/2002 (Date de début de mandat : 19/06/2002 (élections générales))

Commission : Membre de la commission des affaires économiques

Groupe d'études :

- Vice-Président : - Construction et logement - Pierre naturelle, matériaux de construction - Trufficulture
- Membre : - Aéronautique et spatiale - Agro-alimentaire - Cancer - Chasse - Châtaigneraie - Déchets industriels, agricoles, ménagers - Énergies - Filière électronique - Modernisation de la vie politique française - Parcs naturels régionaux - Tourisme - Transports multimodaux

Groupe d'amitié :

- Président : - Mali
- Vice-Président : - Turkménistan
- Secrétaire : - Botswana

ORGANISMES EXTRA-PARLEMENTAIRES

Membre titulaire du comité consultatif des liaisons aériennes d'aménagement du territoire

ANCIENS MANDATS LOCAUX

Conseil municipal de Cahors (Lot)

- du 20/03/1989 au 18/06/1995 (Membre)
- du 19/06/1995 au 18/03/2001 (Membre)
- du 19/03/2001 au 02/01/2003 (Maire)

Conseil général du Lot

- du 30/03/1992 au 22/03/1998 (Membre du conseil général)
- du 23/03/1998 au 21/08/2002 (Membre du conseil général)

FONCTIONS DANS LES INSTANCES INTERNATIONALES OU JUDICIAIRES

Membre de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie



Liste des participants au séminaire

KETTE Jude Alex
KATE KONDDJI Joseph
BIRE MEGUE NOMBO
ABATCHOU Justine
NOUGANGA Jean-Baptiste
KOMOKOINA Noël
KANGALA Yvon Frédéric
BANALE Fidèle
FOGNE Antoine
MBOLLO DILABOY Jacques Patrice
ZOMTE OUESSE Ali
GBALASSOUNDOU Ousmane
FEIZOKAZOUI Roger
GOMINA PAMPALI Laurent
SAKILA Jean-Marie
GBEDA Roger
N'GBAFIO-PELADOS Gilbert
NODIER YALI Thomas
SORONGOPE ZOUMANDJI Eric
ZAINA André
ABRASS Mahamat
GONDA Jean-Benoît
BANGA Etienne
KELEFIO Joséphine
BOUNGUINZA Jean-Marius
KAMACH Thierry
GONDA IBRAHIM Fidèle
SELESSOUI Pierre
NDOUBA Christophe
DOKOULA Yvon
KAROUA Fred Jacob
ZIBAYA Joël
AGBA-OTIKPO Marie
BOYKOTA-ZOUKETIA Joseph
DANG-NAM Gilbert
DONDON-KONAMABAYE Luc-Apollinaire
MANDABA Jean-Michel
SARAGBA Maurice
OUILIBONA COCKSISS Honorat
DEDE Daniel-Emery
DOGO NEDJE-NZAFIO
AGOUE Auguste
AKONDJA Toussaint
ANDJITO Albert
AOUDOU PACCO Ibrahim
BAPETEL Aliou
BAYERE André
BITTY Gilbert
BOKASSA Jean-Serge
BOZIZE Monique
FRANCK Pierre-Marie
GAOMBALET Leroy-Célestin
GOUMBA Simon-Pierre
GREMIANGO VONDO André
IBRAHIM Alim
ISSA Marc
KAINE Hélène
KARAKOMBO Norbert
KASSALA Ali
KONDOLAS KPEKOZOMA Odon
LAVOU Jérôme
MAMADOU GARY
MBOUA Pierre
MOKOLE Jean-Marie
MOUGUIA Joseph
MOUSSA GREBAYE
NDEMAZOU Michel
NDJAPOU Yvonne
NGAISSONA Edouard
NGOTO BOULOUM Abraham
NIDA Joseph
SALE Djidalbaye
YOKONGO Pierre
ZAMA Sylvestre
BANGAYASSI Maurice
YAGBADJA Louis
MOUSSA BARBOU Abel
VIDAKOUA Dominique
DENDOU David
SHABA KOSSI NGUEREMBETI Samuel
HASSAN EL-HIBIB
YAMA Davy-Victorien
NGBONDO René Constant
NAKOMBO Emile Gros
NGUENDET Alexandre Fernand
KOLINGBA Mireille
DJOGO André
SALAO Idriss
GOUMBA Anne-Marie
LASSE Jérôme
BANDEKO POUNDASSE Thomas
ALIMA Diara
GOUNDISSA Aristide
KEZZA-KOYANGBO CYMOSSI Etienne
POUZERE Rosalie
DALOU-WAMBOLI Martin
BOUA Barthélemy
ABOUKA Paul Fidèle Georges

Bangui 1994 : Le Parlement et l'État de droit

Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire

Le rôle et le fonctionnement du Parlement

Le Parlement et la société civile

Lomé 1994 : Le rôle du parlementaire dans l'élaboration de la loi et les relations entre majorité et opposition

L'initiative de la loi

Examen par les parlements des projets et propositions de loi

Les relations entre majorité et opposition

Bamako 1995 : Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement

Le processus démocratique

Le contrôle de l'action du gouvernement

Les relations entre majorité et opposition

Bucarest 1995 : Le pouvoir de contrôle du Parlement

Les relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif

Les relations entre majorité et opposition

Port-Louis 1996 : Le mandat parlementaire

Le parlementaire dans sa circonscription

Le parlementaire dans son Assemblée

Le Caire 1996 : Le parlement, reflet de l'identité nationale

La désignation de la représentation nationale

Monocamérisme ou bicamérisme : les termes d'un choix institutionnel

Le modèle de démocratie parlementaire a-t-il une valeur universelle ?

Lomé 1997 : Le statut de l'opposition parlementaire

Le rôle et le financement des partis politiques

Les relations entre majorité et opposition

Le rôle de l'opposition parlementaire

Sofia 1998 : Le consensus parlementaire

Les relations entre majorité et opposition

Quel rôle pour les groupes de pression au sein du Parlement ?

Les petits partis politiques : représentation et rôle

Vientiane 1998 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement

Le processus législatif

Le contrôle de l'action gouvernementale et de l'application des lois

Table ronde de synthèse : quelles fonctions pour le Parlement de demain ?

Antananarivo 1999 : Le Parlement de l'an 2000

Le processus législatif

Les droits et devoirs de l'opposition et de la majorité

Le rôle des partis politiques

Bangui 1999: Le Parlement de l'an 2000

Le travail et le rôle du parlementaire

Le rôle de l'opposition et de la majorité

Le rôle des partis politiques

Port-Vila 2000 : Démocratie et bonne gouvernance

Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement

Les mécanismes de stabilité gouvernementale

Les groupes politiques au Parlement

Niamey 2000 : Le travail et le rôle du parlementaire

La procédure législative et la procédure budgétaire

Le contrôle de l'action gouvernementale et le contrôle de l'application des lois

Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

Bissau 2001 : Démocratie et bonne gouvernance

Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire

Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

La procédure législative et la procédure budgétaire

Dakar 2002 : Le Parlement et les relations internationales

Les pouvoirs du Parlement en matière internationale

La diplomatie parlementaire

Parlements nationaux et Parlements supra-nationaux (les exemples comparés de l'Union européenne et de l'Union africaine)

Chisinau 2002 : Les pouvoirs de contrôle du parlement

Le contrôle de l'action du gouvernement

Les commissions d'enquête parlementaires

Le contrôle des activités des autorités administratives de l'audiovisuel, des télécommunications et de l'énergie

Le contrôle de l'exécution de la loi par les autorités de l'administration publique locale

Yaoundé 2002 : Le mandat parlementaire

Le rôle du député au sein du parlement

Le rôle du député dans sa circonscription

Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

Ouagadougou 2003 : Les femmes africaines, actrices majeures du développement

Femmes, éducation et santé

Femmes, développement économique et environnement

Femmes, paix, démocratie et droits de l'Homme

Libreville 2003 : Le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance

La procédure budgétaire (cas pratiques)

L'exécution et le contrôle de la loi de finances

Le contrôle de l'application des lois

Brazzaville 2004 : Le travail et le rôle du parlementaire

Qu'est-ce que la bonne gouvernance ?

Le travail du parlementaire

Les relations majorité-opposition

Porto-Novo 2004 : Les mécanismes d'élaboration des lois et les pouvoirs de contrôle parlementaire

Les mécanismes d'élaboration des lois

Les pouvoirs de contrôle du Parlement

L'exécution et le contrôle de la loi de finances

Moroni 2005 : Le fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux

Les relations majorité-opposition

L'organisation du travail parlementaire et le contrôle du parlement sur l'action gouvernementale

Le rôle du député dans sa circonscription et au parlement

Vientiane 2005 : Le contrôle budgétaire

Le projet de loi de finances : examen, vote et procédure d'exécution

Le contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique.

Vanuatu 2006 : Le rôle des parlements en matière internationale : évolution dans le contexte de la mondialisation

Le pouvoir d'information et de contrôle des Parlements en matière internationale

Les Parlements face aux organisations internationales et la coopération parlementaire

N.B : Les actes des séminaires tenus depuis 2000 sont consultables sur le site Internet de l'APF.

