



*Séminaire parlementaire*

*en coopération avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie*

**sur**

**LE TRAVAIL ET LE ROLE DU PARLEMENTAIRE**

*Brazzaville (Congo), 8-10 mars 2004*

## – Sommaire –

SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE DE BRAZZAVILLE.....	2
PRÉSENTATION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE.....	4
SÉMINAIRE PARLEMENTAIRE .....	8
BIOGRAPHIES DES CONFÉRENCIERS .....	10
LISTE DES PARLEMENTAIRES PAR ATELIER .....	21
<b>SEANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE.....</b>	<b>26</b>
MOT DE BIENVENUE DE M. DAMBERT RENÉ NDOUANE, DEUXIÈME VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU CONGO, PRÉSIDENT DÉLÉGUÉ DE LA SECTION CONGOLAISE DE L'APF .....	27
ALLOCUTION DE SON EXCELLENCE M. MAHAMANE OUSMANE, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU NIGER, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE .....	29
MESSAGE DE M. JACQUES LEGENDRE, SÉNATEUR DU NORD (FRANCE), ANCIEN MINISTRE, SECÉTAIRE GÉNÉRAL PARLEMENTAIRE DE L'APF .....	32
ALLOCUTION DE M. JEAN-PIERRE THYSTERE-TCHICAYA, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU CONGO, PRÉSIDENT DE LA SECTION CONGOLAISE DE L'APF .....	34
<b>EXPOSES EN SEANCE PLENIERE :</b> <b>LES RELATIONS MAJORITE-OPPOSITION.....</b>	<b>37</b>
INTERVENTION DE M. IBRAHIMA BAH, ANCIEN DÉPUTÉ DE GUINÉE .....	38
INTERVENTION DE M. DENIS DUCHARME, DÉPUTÉ DE L'ALBERTA (CANADA) .....	44
<b>EXPOSES EN SEANCE PLENIERE :</b> <b>LE TRAVAIL DU PARLEMENTAIRE.....</b>	<b>56</b>
INTERVENTION DE MME VICTOIRE LASSENI DUBOZE, SÉNATRICE DU GABON .....	57
INTERVENTION DE M. GUY PENNE, SÉNATEUR DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE .....	75
<b>EXPOSES EN SEANCE PLENIERE :</b> <b>QU'EST-CE QUE LA BONNE GOUVERNANCE ?.....</b>	<b>91</b>
INTERVENTION DE M. JÉRÔME SACCA-KINA, PREMIER VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU BÉNIN .....	92
M. CLAUDY HUART, DÉPUTÉ DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE .....	98
<b>SEANCE DE CLOTURE .....</b>	<b>108</b>
SYNTHÈSE GÉNÉRALE PAR M. THÉOPHILE ADOUA, DÉPUTÉ (CONGO).....	109
ALLOCUTION DE M. JEAN-PIERRE THYSTERE-TCHICAYA, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU CONGO, PRÉSIDENT DE LA SECTION CONGOLAISE DE L'APF .....	113
<b>ANNEXE.....</b>	<b>115</b>
SÉMINAIRES D'INFORMATION ET D'ÉCHANGES.....	116





## *Synthèse du séminaire de Brazzaville*

---

C'est à **Brazzaville** que s'est déroulé **du 8 au 10 mars 2004** le vingtième séminaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, marquant ainsi de façon notable le dixième anniversaire de ce programme de coopération.

Ce séminaire, qui réunissait les 203 parlementaires du Parlement bicaméral, Assemblée nationale et Sénat confondus, marquait la réintégration d'une section absente depuis la guerre civile de 1997 et d'un pays qui a su s'engager dans la voie du dialogue et de la réconciliation politiques.

À la demande des autorités congolaises, le séminaire a porté sur **le travail et le rôle du parlementaire**, et a permis d'aborder en séance plénière les sous-thèmes suivants :

- Les relations majorité-opposition
- Le travail du parlementaire
  - Rôle de l' élu au Parlement et dans sa circonscription
  - Processus législatif et navette parlementaire
  - Contrôle parlementaire, contrôle de l'application des lois
- Qu'est-ce que la bonne gouvernance ?

Les six conférenciers représentant les trois régions d'Afrique, d'Europe et d'Amérique étaient :

- M. Jérôme Sacca-Kina, Premier vice-président de l'Assemblée nationale du Bénin ;
- M. Denis Ducharme, député de l'Alberta (Canada) ;
- M. Claudy Huart, député de la Communauté française de Belgique ;
- Mme Victoire Lasseni Duboze, sénatrice du Gabon ;
- M. Guy Penne, sénateur de la République française ;
- M. Ibrahima Bah, ancien député de Guinée.

Le séminaire s'est ouvert en présence des membres du gouvernement et du corps diplomatique avec les allocutions de M. Dambert René Ndouane, 2<sup>ème</sup> Vice-président de l'Assemblée nationale, Président délégué de la section congolaise, Son Excellence M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président de l'APF, et de M. Jean-Pierre Thystere-Tchicaya, Président de l'Assemblée nationale, Président de la section. M. Bouba Samali, Chargé de mission Afrique, a lu un message de M. Jacques Legendre, retenu en France par les élections régionales.



Après les exposés des conférenciers en séance plénière, les parlementaires se sont divisés en deux ateliers pour discuter du thème des relations entre majorité et opposition. A leur demande, il a été décidé que les questions sur les deux autres thèmes seraient posées en séance plénière l'après-midi. En conséquence, le Président Mahamane Ousmane a présidé l'ensemble des débats. La forte participation tout au long des trois journées du séminaire et les très nombreuses questions précises et concrètes ont prouvé, s'il en était besoin, que ce genre de séminaire correspond bien à l'attente des Parlements nouvellement élus. C'est d'ailleurs sur ce point qu'a voulu insister le rapporteur de la synthèse qui s'est félicité de l'échange fructueux qui s'était établi sur les expériences du parlement congolais et des parlements dont étaient issus les conférenciers. Il a estimé que, de l'avis de tous, « *ce séminaire a été pour les parlementaires congolais une véritable école du donner et du recevoir.* »

La conclusion de ce séminaire peut être résumée par l'intervention de M. le Président Thystere-Tchicaya qui a tenu à rappeler que « *le peuple congolais, qui sort d'une spirale de la violence dont les stigmates ne sont pas encore totalement effacés, a appris à ses dépens qu'aucun développement durable et qu'aucune harmonie sociale ne sont possibles sans la bonne gouvernance politique, économique, sociale et culturelle.* ».

\*

\*      \*



## *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

C'est à Luxembourg, en mai 1967, qu'a eu lieu l'Assemblée constitutive de l'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF). Elle réunissait alors les délégués de 23 sections issues de Parlements d'Afrique, d'Amérique, d'Asie et d'Europe.

Dès sa création, l'AIPLF a préconisé la mise en place d'une institution intergouvernementale de la Francophonie. Ainsi est née en 1970 l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT).

Tout en œuvrant pour le rayonnement de la langue française, son premier objectif, l'AIPLF se voulait être le reflet et le témoin du pluralisme culturel des peuples de la Francophonie.

C'est lors de la XVII<sup>e</sup> Assemblée générale de Paris, en juillet 1989, que l'AIPLF est devenue l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française, affirmant ainsi sa vocation à être l'organisation interparlementaire des pays membres de la Francophonie, tel que l'avait reconnue le Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français réuni à Dakar en mai 1989.

Pendant de nombreuses années, l'AIPLF n'a cessé d'œuvrer en faveur du développement de la démocratie parlementaire dans le respect du pluralisme politique, à partir de processus électoraux démocratiques. Elle s'est voulue être le lien démocratique entre les institutions et les peuples de la Francophonie. Aussi, les Chefs d'État et de Gouvernement ont-ils décidé de reconnaître l'AIPLF comme l'Assemblée parlementaire consultative de la Francophonie lors du Sommet de Maurice d'octobre 1993.

**Depuis cette date, elle n'a cessé d'agir inlassablement en faveur des principes auxquels elle est fortement attachée et elle a joué avec détermination le rôle d'Assemblée parlementaire consultative de la Francophonie.**

Son statut de « **Parlement de la Francophonie** » a été confirmé par la Charte de la Francophonie adoptée définitivement à Hanoi en novembre 1997. Pour se mettre en conformité avec cette charte, elle a, lors de sa XXIV<sup>e</sup> Session tenue à Abidjan en juillet 1998, décidé de modifier son appellation et elle est devenue l'**Assemblée parlementaire de la Francophonie**.

Lors de chaque Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement de la Francophonie elle intervient officiellement en présentant un Avis.



L'Assemblée parlementaire de la Francophonie est un lieu de débats, de propositions et d'échanges d'informations sur tous les sujets d'intérêt commun à ses membres. Elle engage et met en œuvre des actions en faveur du développement de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme, à travers des prises de position publiques et par des missions de bons offices, en coordination avec le Secrétaire général de la Francophonie. Elle organise, en liaison avec l'Agence de la Francophonie, des missions d'observation des élections à chaque fois qu'elle en est saisie. Ces missions donnent lieu à des rapports publics qui font état des conditions dans lesquelles s'est déroulé le processus électoral.

Elle mène également des actions dans le domaine de la coopération interparlementaire destinées aux Parlements des pays du Sud et de l'Est.

L'APF mène un important travail de réflexion portant sur des sujets tels que les libertés et les droits politiques, les Parlements et la communication, l'espace économique francophone et la coopération décentralisée ou encore l'éducation, les obstacles à la diffusion des connaissances dans les pays francophones ou la place du français dans les organisations internationales. Tous ces travaux donnent lieu à des rapports parlementaires.

Au cours des années 1990, l'APF a soutenu vigoureusement la réforme des structures de la Francophonie qui a abouti à Hanoi à la création, dans le cadre d'une Francophonie plus politique, d'un poste de Secrétaire général de la Francophonie.

Acteur essentiel de la diplomatie parlementaire, l'APF a, par la conduite de **missions de bons offices**, cherché à prévenir ou résoudre des situations de crise dans l'espace francophone (Burundi 1998, Haïti 1999, Guinée 2000, Madagascar 2002, Centrafrique 2002). Elle s'est aussi impliquée dans l'observation des élections au sein de l'espace francophone.

Afin de promouvoir les idées et les engagements en faveur du développement d'un modèle fondé sur la démocratie parlementaire, elle a organisé plusieurs colloques au cours des dernières années. Il faut, en particulier citer ceux portant sur la question des femmes dans la vie parlementaire, sur la maîtrise de l'espace et de la télématique et plus récemment sur le Parlement et son image. En 1990, un colloque sur le problème des hôpitaux libanais détruits pendant la guerre a conduit à un important projet humanitaire de réhabilitation de six centres hospitaliers. Enfin, elle a organisé, en mai 1998 à Libreville (Gabon), un très important colloque sur l'évolution du processus démocratique en Afrique, qui fut un des points de départ de la réflexion de la Francophonie sur ce sujet.

Enfin, avec l'institution en 2002 d'un **réseau des femmes parlementaires francophones**, l'APF a mis sur pied une structure nouvelle permettant aux députées et sénatrices de faire valoir le point de vue des femmes sur les sujets débattus par l'APF.

La **coopération interparlementaire** est un des volets importants des activités de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie car elle tient à être active dans la mise en place et dans le renforcement des institutions démocratiques.



L'APF met ainsi en œuvre plusieurs programmes de coopération, en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie :

- **Séminaires** d'information et d'échanges au bénéfice des parlementaires sur des thèmes tels le mandat parlementaire, les relations entre la majorité et l'opposition, la procédure législative et budgétaire, les pouvoirs de contrôle du Parlement, etc ;
- **Stages** de formation des fonctionnaires parlementaires sur place ou à Paris en collaboration avec l'ENA, l'Assemblée Nationale et le Sénat ;
- le **projet Noria** qui vise à renforcer les capacités des jeunes parlements dans le domaine de l'information parlementaire francophone, en proposant un système intégré de gestion de l'information. Ce projet s'inscrit dans le prolongement de divers programmes précédemment conduits par l'APF : programme Pardoc d'appui à la création et à l'organisation de services de documentation, programme d'appui au service des comptes rendus des travaux parlementaires et projet « Les Inforoutes de l'APF » d'assistance à la création de sites Internet parlementaires, financé par le Fonds Francophone des Inforoutes ;
- le **Parlement francophone des jeunes**, créé à l'initiative de l'Organisation internationale de la Francophonie qui en a confié l'organisation à l'APF, et qui a pour but de renforcer le dialogue interculturel entre les jeunes de l'espace francophone, faisant ainsi mieux connaître la diversité des cultures qui le compose. Il a également pour objectif de susciter la création ou le renforcement de Parlements de jeunes dans les pays francophones. Depuis sa première réunion en juillet 2001 à Québec, il a été décidé de le pérenniser et de le tenir tous les deux ans au moment de la Session plénière de l'APF. C'est à Niamey (Niger) en juillet 2003 que s'est tenu le deuxième Parlement francophone des jeunes. Le troisième est prévu en juillet 2005 à Bruxelles.

Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est engagée dans plusieurs programmes relatifs à la lutte contre le VIH/Sida, dans le cadre d'un **partenariat international avec l'ONUSIDA** initié en 2000 par la création d'un réseau parlementaire de lutte contre le Sida en Afrique et à la **protection du patrimoine**, une préoccupation partagée avec l'Université Senghor d'Alexandrie.

Il faut enfin souligner que l'APF entretient des relations suivies avec diverses organisations internationales du système des Nations Unies (Banque mondiale, UNESCO, PNUD, etc.)

\*  
\*   \*  
\*   \*







# Séminaire Parlementaire

---

## – PROGRAMME –

### *Lundi 8 mars 2004*

- 10 h 00 Séance d'ouverture solennelle
  - Mot de bienvenue de M. Dambert René Ndouane, 2<sup>ème</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale, Président délégué de la section
  - Allocution de Son Excellence M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie
  - Message de M. Jacques Legendre, sénateur du Nord (France), ancien ministre, Secrétaire général parlementaire de l'APF
  - Allocution de M. Jean-Pierre Thystere-Tchicaya, Président de l'Assemblée nationale, Président de la section
- 11 h 00 *Pause café*
- 11 h 30 Exposé des conférenciers en séance plénière sur le thème : *les relations majorité - opposition*  
*Rapporteurs :*
  - *M. Ibrahima Bah, ancien député de Guinée*
  - *M. Denis Ducharme, député de l'Alberta (Canada)*
- 13 h 00 *Déjeuner offert par l'APF*
- 15 h 00 Travaux en ateliers
- 17 h 00 Synthèse des ateliers en plénière, suivie de questions
- 20 h 00 Cocktail dînatoire offert par la section congolaise

### *Mardi 9 mars 2004*

- 10 h 00 Exposé des conférenciers en séance plénière sur le thème : *le travail du parlementaire*  
*Rapporteur : Mme Victoire Lasseni-Dubozé, sénateur du Gabon*
  - **Le rôle du parlementaire**
  - **Le contrôle parlementaire**
- 11 h 00 Réponse aux questions sur le contrôle parlementaire et le contrôle de l'application des lois
- 13 h 00 *Déjeuner offert par l'APF dans la Salle des Banquets*



**Mardi 9 mars 2004 (suite)**

- 15 h 00 Exposé des conférenciers en séance plénière sur le thème : *le travail du parlementaire (suite)* suivi de questions  
*Rapporteur : M. Guy Penne, Sénateur de la République française*
  - **Le rôle de l'élu au Parlement et dans sa circonscription**
  - **La procédure législative**

**Mercredi 10 mars 2004**

- 10 h 00 Exposé des conférenciers en séance plénière sur le thème : *Qu'est-ce que la bonne gouvernance ?* suivi de questions  
*Rapporteurs :*
  - *M. Jérôme Sacca-Kina, Premier vice-président de l'Assemblée nationale du Bénin*
  - *M. Claudy Huart, député de la Communauté française de Belgique*
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'APF dans la Salle des Banquets*  
*(Rédaction de la synthèse du Rapporteur général)*
- 16 h 00 Séance de clôture  
Synthèse des travaux du séminaire  
Discours de clôture de M. Jean-Pierre Thystere-Tchicaya, Président de l'Assemblée nationale
- 20 h 00 Repas de clôture offert par M. Jean-Pierre Thystere-Tchicaya, Président de l'Assemblée nationale, et M. Ambroise Edouard Noumazalay, Président du Sénat



## *Biographies des conférenciers*

---

### *M. Ibrahima Bah* *Ancien Député (Guinée)*

*Né le 1<sup>er</sup> janvier 1938 à Téliélé (Guinée)*

#### **FORMATION**

---

1959-1966	Maîtrise ès sciences mathématiques Université d'Etat Lomonossov de Moscou (interruption pendant l'année universitaire 1961-1962 pour raisons de prison politique)
1955-1959	Diplôme préliminaire de géomètre expert Lycée fédéral Maurice Delafosse de Dakar

#### **EXPERIENCE PROFESSIONNELLE**

---

A partir de 1985	Reconversion dans le secteur privé
1973	Inspecteur général de l'Education et de la Culture
1972	Directeur général de l'enseignement secondaire au Ministère de l'Enseignement
1970	Directeur de l'enseignement de la Ville de Conakry
1966	Professeur à l'Université de Conakry

#### **MANDATS ELECTIFS**

---

1995-2002	Député à l'Assemblée nationale de la République de Guinée
2000-2002	Président de la commission Education, Sports et Culture
1997-2002	Vice-Président de la section guinéenne de l'APF, Rapporteur à la commission politique de l'APF
1995-1998	Secrétaire élu du Bureau de l'Assemblée nationale
avril 1984-mai 1985	Prison politique
1983	Ministre délégué en Guinée forestière (N'zérékoré)
1979	Gouverneur de Région
1976	Ministre du Commerce



## *1 Denis Ducharme* *Député, Alberta (Canada)*

Le 12 mars 2001, Denis Ducharme fut élu à un deuxième mandat en tant que membre de l'Assemblée législative de l'Alberta pour la circonscription électorale de Bonnyville-Cold Lake. En plus de ses responsabilités de député, il exerce les fonctions suivantes : Whip suppléant du Caucus, Vice-président du Comité permanent responsable des officiers de l'Assemblée législative, membre du Comité permanent spécial des services aux députés et membre du Comité permanent chargé des politiques pour la justice et les services gouvernementaux. Au mois d'avril 2001, le premier ministre Ralph Klein a reconduit le mandat de M. Ducharme à titre de Président du Secrétariat francophone de l'Alberta et de Coprésident de l'Alberta Energy Research Institute.

Depuis sa première élection en 1997, M. Ducharme a été membre des comités suivants :

- ◆ Comités permanents chargés des politiques dans les secteurs suivants : éducation et formation, agriculture, environnement et questions rurales ;
- ◆ Comité permanent des comptes publics et du Comité permanent responsable des officiers de l'Assemblée législative ;
- ◆ Comité de surveillance du programme de visite aux enfants et des ordonnances alimentaires ;
- ◆ Coprésident du Comité directeur pour la protection des renseignements personnels sur la santé ;
- ◆ Coprésident du Comité de législation en matière d'information sur la santé ;
- ◆ Comité d'examen de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée ;
- ◆ Comité spécial d'examen des partenariats reliés au tourisme en Alberta ;
- ◆ Comité de restructuration du district municipal de Bonnyville ;
- ◆ Comité de sélection du tribunal d'appel en matière des établissements métis ;
- ◆ Coprésident du Comité d'examen du tribunal d'appel en matière des établissements métis ;
- ◆ Comité d'étude des conseils d'école ;
- ◆ MLA/WCB Service Review Input Committee;
- ◆ Comité d'examen de la taxe foncière pour l'éducation.

M. Ducharme a parrainé quatre projets de loi dans l'Assemblée législative de l'Alberta : Loi du loyal commerce (*Fair Trading Act*); modification de la Loi sur l'exécution des ordonnances alimentaires (*Maintenance Enforcement Amendment Act*); modification de la Loi sur les établissements des Métis (*Metis Settlements Statutes Amendment Act*) et modification de la Loi sur le loyal commerce (*Fair Trading Amendment Act, 2000*).

Denis Archie Ducharme est né à Bonnyville le 14 mars 1955. Après avoir terminé ses études secondaires, il a travaillé à Ducharme Motors Ltd., un concessionnaire de voitures Ford appartenant à sa famille depuis 1959. Aucun aspect de cette entreprise, dont il fut un des investisseurs de 1981 à 1994, ne lui fut étranger.

En 1986, M. Ducharme fut élu au conseil scolaire Lakeland Catholic. Au cours de ses deux mandats, il fut conseiller scolaire, vice-président et président. M. Ducharme demeure très actif à titre de bénévole dans plusieurs organismes confessionnels et associations communautaires et de jeunesse. Depuis 17 ans, il est le Président de la campagne des paniers de nourriture des Chevaliers de Colomb. Ducharme et son épouse, Rose, habitent à Bonnyville. Ils ont deux enfants adultes.



*M. Claudy Huart*  
*Député (Parlement de la Communauté française de Belgique)*

*Né le 22 juillet 1946 à Péruwelz (Belgique)*  
*Assistant des finances au Ministère des Finances (Administration de la TVA)*

**DIPLOME**

---

Etudes secondaires supérieures

**MANDATS POLITIQUES EXERCES ANTERIEUREMENT OU ACTUELLEMENT**

---

1983-1988	Echevin
1989-1994	Conseiller communal
1995	Bourgmestre
2000	Député wallon et communautaire

**APPARTENANCE AUX COMMISSIONS DU PCF**

*Titulaire*

- Commission de l'Education

*Suppléant*

- Commission des Relations internationales et des Questions européennes
- Commission spéciale «Orientations pour une charte d'avenir de la Communauté Wallonie-Bruxelles»



*Mme Victoire Issembe épouse Lasseni Duboze*  
*Sénatrice (Gabon)*

*Née le 17 novembre 1952 à Grand Bassam (Côte d'Ivoire)*

**DIPLOMES**

---

1973	Baccalauréat A4 ( <i>Verneuil sur Avre – France</i> )
1975	DUT en psychologie appliquée <i>Mémoire sur « Les fautes de français au Gabon » en vue de la mise en place d'un test de niveau en français</i>
1983	Diplôme de Conseiller psychologue (homologué équivalent DEA) <i>Mémoire sur « l'étude des réflexes psychomoteurs chez les Gabonais » à partir de tests psychomoteurs</i>

**VIE PROFESSIONNELLE**

---

***Actuellement, cumulativement***

12 novembre 2002	<b>Société Nationale des Bois du Gabon</b> Président du Conseil d'Administration
Janvier 2003	<b>Conseil municipal</b> Conseiller municipal 1 <sup>er</sup> siège, 1 <sup>er</sup> art LBV
9 février 2003	<b>Sénat</b> Elue Sénateur avec 16 voix sur 17
26 février 2003	<b>Sénat</b> Présidente du groupe parlementaire PDG

***Antérieure***

**Agence nationale de formation et de perfectionnement professionnels (ANFPP)**

Janvier 1976 à juin 1976	Homologue d'un expert du BIT en psychologie du travail
Juin 1976 à décembre 1981	Chef du service d'orientation et des examens
1981 à 1983	Stage en Côte d'Ivoire en vue du diplôme de Conseiller psychologue
1985	Directeur du service de psychologie à l'ANFPP
1987	Chargée de mission du Président de la République auprès du Ministre de la formation professionnelle et de l'artisanat
1989	Conseiller du Président de la République auprès du Ministre du travail, de la formation et de l'emploi



### **Assemblée nationale**

Décembre 1990	Député, 1 <sup>er</sup> Secrétaire du Bureau, Vice-présidente de la section gabonaise de l'AIPLF
Décembre 1995	
1993 à 1995	Chargée de mission de l'AIPLF (Assemblée Internationale des Parlementaires de Langue Française) pour l'Afrique, le Liban et le Vanuatu. Réélue en 1995 pour deux ans
Janvier 1996	Réélue à l'Assemblée nationale gabonaise pour 5 ans jusqu'en 2001

### **Gouvernement**

Décembre 1997	Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat chargé du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
février 1999	
Février 1999	Ministre de la famille et de la promotion de la femme

### **Assemblée nationale**

Décembre 1999	Sortie du gouvernement et retour à l'Assemblée nationale
2001 à 2002	Vice-présidente du réseau des femmes parlementaires de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie.

### **ACTIVITES POLITIQUES LOCALES : PARTI DEMOCRATIQUE GABONAIS**

---

1976	Membre du bureau national de l'UFPDG (Union des Femmes du Parti Démocratique Gabonais). Rédactrice dans le journal politique AKASSI et la page féminine du quotidien national L'UNION
1987	Secrétaire générale de l'Union des Femmes du PDG
Décembre 1990	Initiatrice de la remise sur pied de l'UFPDG disloquée après la Conférence nationale de février 1990
1995	Présidente de l'UFPDG
2003	<ul style="list-style-type: none"><li>• Membre du comité préparatoire chargé des statuts du Parti</li><li>• Secrétaire général adjoint chargé de la formation et de l'éducation</li><li>• Membre du Comité central</li><li>• Membre du Secrétariat exécutif</li><li>• Membre du bureau politique</li><li>• Auteur compositeur de l'hymne du Parti (PDG)</li></ul>

*\* 1990 : parallèlement Membre de la Commission nationale électorale*

### **ACTIVITES PRIVEES**

---

Fondatrice du groupe « Les Enfants du Monde » du Gabon  
Fondatrice de « L'Association des Femmes Croyantes du Gabon »  
Co-Fondatrice de « L'Association Solidarité des femmes Gabonaises »  
Fondatrice du studio d'enregistrement « Ocart Musique & Sono Plus ». Productrice d'artistes : Les bombardiers, Chaba Ken, Marcel Reteno, Les Enfants du Monde





## **ACTIVITES PRIVEES (SUITE)**

---

Auteur compositrice de chansons enfantines (3 albums)

Auteur compositrice de marches militaires

Auteur compositrice de chants chrétiens sous le pseudonyme ZENDEGO Y'AZIZET

Auteur de plusieurs poèmes dont certains diffusés sur les médias

Auteur compositrice de 4 albums dont 1 sur la Paix intitulé « Les Soldats de la Paix », sponsorisé par l'UNICEF et AFRICA No 1

Auteur d'un roman en cours

## **DECORATIONS HONORIFIQUES**

---

Sur le plan national	Commandeur dans l'ordre du mérite national
	Officier dans l'ordre de l'Etoile équatoriale
Sur le plan international	Commandeur dans l'ordre de la pléiade (APF)
	Chevalier dans l'ordre du mérite français



*Guy Penne*  
*Sénateur (France)*

Chirurgien-dentiste, Universitaire, Homme politique

**Né le 9 juin 1925** à Bondy (Seine-Saint-Denis)

**Fils de Gervais PENNE et de Georgette PINAUD**

**Père** de 2 enfants : Frédéric, Anne-Sophie

**Etudes :** Lycée Turgot et Faculté de chirurgie dentaire de Paris

**Diplômé** de la Faculté de médecine, Docteur de 3<sup>ème</sup> cycle en sciences odontologiques.

**CARRIÈRE**

- ◆ Chirurgien-dentiste (1953-75)
- ◆ Assistant (1970-73)
- ◆ Professeur au Centre hospitalier universitaire de Garancière - Paris VII (1973)
- ◆ Doyen de la Faculté de chirurgie dentaire de Paris VII (1974-82)
- ◆ Directeur du Centre de traitement et recherche dentaire (1980-91)
- ◆ Vice-président de l'Université Paris VII
- ◆ Ancien Président de l'Union Nationale des Etudiants de France (U.N.E.F.)
- ◆ Ancien vice-président du collège des doyens de facultés de chirurgie dentaire
- ◆ Ancien membre du Conseil de l'Ordre des chirurgiens dentistes de Paris
- ◆ Ancien membre du Conseil de l'Ordre du Grand Orient de France
- ◆ Conseiller auprès du Président de la République (François Mitterrand) pour les Affaires Africaines et Malgaches (1981-86)
- ◆ Elu Sénateur socialiste représentant les Français établis hors de France le 28 septembre 1986, (réélu le 24 septembre 1995)
- ◆ Vice-président de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat - Réélu en 1995 – 1998 - 2001
- ◆ Vice Président délégué de la section française de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie et Vice Président de la Commission des Affaires Parlementaires
- ◆ Maire de Sainte Cécile les Vignes (1977-94)
- ◆ Maire adjoint depuis 1994
- ◆ Ancien Président de l'Association des Maires de Vaucluse (1983-94)
- ◆ Président du Syndicat d'adduction d'eaux R.A.O.



- ◆ Président de la S.A. d'H.L.M. Vaucluse Logement
- ◆ Président du Club des Jacobins
- ◆ Président de l'Association Démocratique des Français à l'étranger – Français du Monde (ADFE-FM)

#### **DECORATIONS**

- ◆ Chevalier de la Légion d'Honneur, des Palmes Académiques, du Mérite Agricole et de la Couronne de Chêne (Luxembourg)
- ◆ Commandeur de nombreux ordres nationaux africains

#### **DISTRCTIONS**

- ◆ Art Lyrique
- ◆ Viticulture

#### **COLLECTIONS**

- ◆ Livres et médailles



*M. Chabi Abdel-Aziz Sacca-Kina Guezere L.*  
*Député (Bénin)*

*Née en 1952 à Kandi (Borgou)*

**FORMATIONS ET DIPLOMES**

---

1984	– Diplômé du Centre d'Etudes Supérieures de Management de Lyon (C.E.S.MA.) – Diplôme de 3ème Cycle du Groupe Ecole Supérieure de Commerce de Lyon : Option : MANAGEMENT Spécialité : Affaires Internationales
1981	Diplôme Supérieur de Gestion des Grandes Surfaces de Distribution – Centre de Formation Coopérative de Jongny (Suisse)
1980	Diplôme de Maîtrise en Droit des Affaires et Carrières Judiciaires (Université Nationale du Bénin)
1978	Diplôme Universitaire d'Etudes Générales en Droit (D.U.E.E) (Université du Bénin)

**FONCTIONS ACTUELLES**

---

1999 à ce jour	– Député à l'Assemblée Nationale du Bénin – Premier Vice-Président de l'Assemblée Nationale – Président du Parti "FARD-ALAFIA" – Consultant Indépendant en Droit et en Management des Organisations
----------------	--

**EXPERIENCES PROFESSIONNELLES**

---

1996 à 1998	Ministre du Développement Rural (Agriculture, Pêche, Eaux et Forêts)
1991 à 1995	– Consultant-Formateur en Droit et en Management des Organisations – Chercheur en Anthropologie Juridique et en Management adapté à l'Afrique – Chargé de Cours de Marketing et de Législation Coopératives à l'Institut National d'Economie (INE-Université Nationale du Bénin)
1987 à 1991	Directeur Général de Société Coopérative (Centrale des Coopératives de Consommation) Cotonou
1985 à 1989	Chargé de Cours de Marketing et de Stratégie d'Entreprise à l'Institut National d'Economie (INE-Université Nationale du Bénin)
1985 à 1987	Directeur Commercial de la Société Alimentation Générale du Bénin Cotonou
1984	Assistant de Direction à la Distillerie « la CASTELLA » à Shasse-Sur Rhône (France)
1979	Analyse du Flux des Marchandises au Port Autonome de Cotonou
1978	Chargé de Cours d'Initiation à l'Economie des Pays dits "Sous-développés"



## RESPONSABILITES ASSUMÉES

---

2003	Elu une 4ème fois Député à l'Assemblée Nationale du Bénin
1998	Secrétaire aux Relations Extérieures de la Commission Nationale de Linguistique BAATONOU
1995	Réélu à l'Assemblée Nationale du Bénin
1994	Membre Fondateur du Parti Politique "FARD-ALAFIA"
1991-1995	Elu Député à l'Assemblée Nationale du Bénin
1990	Membre Fondateur du Cabinet Afrique-Conseil (1er Cabinet béninois de Conseil et de Recherches en Marketing et Management des Organisations)
1980-1998	Secrétaire Administratif National de la Commission Nationale de Linguistique BAATONOU (ONG)
1972	Secrétaire Général du FACEEN (Front d'Action Commun des Elèves et Etudiants du Nord-Dahomey)

## LANGUES PARLEES

---

	<b>Ecrire</b>	<b>Parler</b>	<b>Lire</b>
<u>Français</u>	Excellent	Excellent	Excellent
<u>Anglais</u>	Bien	Bien	Bien
<u>Espagnol</u>	Moyen	Moyen	Moyen

## PUBLICATIONS ET COMMUNICATIONS

---

2003	<b>Place, rôle et actions des parlementaires dans la société de l'information.</b> – In Actes séminaires APF-Noria sur « <i>Le maillage des bibliothèques parlementaires dans la société de l'information</i> », Cotonou 2003
2001	Le rôle des Parlements et des Parlementaires dans la sauvegarde et la promotion des Droits de l'Homme. – In Actes séminaire U.I.P. KIGALI - RWANDA 2001
1995	<b><i>Quelle législative pour un mouvement coopératif autonome ?</i></b> "La distribution coopérative dans les économies dépendantes de l'Afrique." In Actes du Colloque Panafricain sur le XXIème siècle et le défi Coopératif en Afrique/Mai 1995. "Problématique de la législation coopérative en Afrique du Sud du Sahara Avril 1995" (en collaboration avec le Professeur Aboudou Touré CHEAKA).
1994	"Analyse comparée des législations coopératives en Afrique Francophone". In Actes du Séminaire Régional des Responsables d'Organisations Coopératives Cotonou 1994. "Les rapports entre Partis Politiques et Groupes Parlementaires et les relations entre Majorité et Opposition". In Actes du Séminaire d'Information et d'Echanges sur le Parlement et l'Etat de Droit, Bangui (RCA) 16.17.18. Mai 1994 (APF).



- "L'initiative de la loi".  
 In Actes de séminaire décentralisé sur le rôle du Parlementaire dans l'élaboration de la loi. Lomé (Togo) du 03 au 05 Novembre 1994 (APF).
- 1993 "Mode de règlement des conflits parlementaires : cas de la République du Bénin".  
 In Actes du Séminaire International Inter-parlementaire Niamey, 30 Août au 02 Septembre 1993.
- 1990 – "Rôle de l'Etat dans la promotion coopérative en Afrique".  
 – "Le Désengagement des Etats face aux coopératives en Afrique".
- 1986 "Marketing et gestion des Organisations" (Ehuzu n°2-51 du 19 Mars 1986).
- 1980 "Etude juridique des systèmes matrimoniaux chez les Bariba du Nord-Bénin" (UNB).
- 1978 "Qu'est-ce que le Sous-développement : Initiative à l'Economie des pays du Tiers-Monde".

**PUBLICATION ET RECHERCHES EN COURS**

---

- Management des Organisations coopératives en Afrique (Rédaction en cours).
- Le marketing en Afrique noire (Recherche en cours).
- Traditions et démocratie en Afrique noire (Recherche en cours).



## *Liste des parlementaires par atelier*

---

### Atelier n° 1

#### **Députés :**

THYSTERE TCHICAYA Jean Pierre  
OBA APOUNOU Gabriel  
NGUIE Paul Stanislas  
ADOUA Théophile  
AMPION Philippe  
ANDOMOUI Raphaël  
ASSAMA Philippe  
BAKOLI BAYACK Pierre  
BITA-MADZOU  
BOKILO Gabriel  
BAKANA Zacharie  
BASSEYILA Dominique  
BOPOUMBOU Jean Marie  
BOUSSOU-DIANGOU Adam Joseph  
BOUITI VIAUDO Roland  
BONGBELE Joachim  
BOUSSOUKOU-BOUMBA Damien Pierre  
BOUNGOUANDZA Emmanuel  
DOMBO Pierre  
EBALE Maurice  
EBONGA Raymond  
ELENGA Albert  
EYENGA Jean  
ELAKA Marie  
FYLA DE SAINT EUDES Nicéphore  
NGUIMBI François  
IBEAHO-BOUYA Raymond  
ITOUA Emmanuel  
IBOKO Norbert  
IBEYABO Alphonsine  
AYOULOVE Jem  
KOMZO Melanie  
KOUNBA Alphonse  
KADIA Patrice  
KAKOULA KADY Hébert  
KEDI Edouard  
KEKOLO Fidèle  
KOUEBE Yvon Roger  
KITOMBO-NGOKO Alphonse

#### **Députés (suite) :**



LEKOUNZOU Emilienne Charlotte  
KOSSO Adrienne  
LEKOUNDZOU ITIHI OSSETOUMBA Justin  
LOUZITOU André  
LOUNANA KOUTA Jean  
MAVOUNGOU Maurice  
MAVOUNGOU-ZINGA Mabio  
MBOSSA AKANDZE Abraham  
MOUANDA KITSINGA Donatien R.  
MISSAMOU Bernard  
MILANDOU Claude Abraham  
MOUSSAVOU Jean Claude  
MABIALA Pierre  
PARAISO Angélique  
POTIGNON-NGONDO Micheline  
EBOUANGOY POUNGA Richard  
SABAYE Fernand  
MVOUMA Rodrigue Jean  
YANDZA Nicodème  
YACA Norbert  
YEKE KOKOLO Jean Baptiste  
ZOULA Daniel  
KIGNOUMBI KIA MBOUNGOU Joseph  
BATI Benoît  
BOKOUNDOSSILI Célestin  
MABOUNDOU Rigobert  
Yوبا Luc Sylvain  
LEOUOBO Marcel  
LEKOUNDZOU Charlotte Emilienne  
BOKOUMAKA Gabriel  
ELAKA Marie  
BATHEAS Jean Marie  
OKO Christophe  
KOSSO Adrienne  
POUNGA EBOUANGOY Richard  
MAKOUNDI TCHIBINDA Julien  
MAVOUNGOU Godefroy  
MAVOUNGOU COUSSOUD Martin P.A  
MAHOUNGOU MASSILA Bernard





**Sénateurs :**

ABBAS ICKOULA Prosper  
ANDJEMBA Michel  
BATINA Auguste  
BOTOKA Emilienne  
BOUAKA Jules  
BOUNKOULOU Benjamin  
EKOUNDZOLA Jean Roger  
EDJAKA Démontes Dominique  
GAKOSSO Edouard  
GOLENGO Micheline  
GONDZIA Alphonse  
IKONGO LOGAN André  
LEKAKA François  
LEKOYI Dominique  
MANGUessa-FALANGA Charles Germain  
MAKAYA Bernard  
MAKAYA Robert  
MBIKA-WOLO Hilaire  
MOUASSI POSSO MACKONGUY Pascal  
MOUFOUMA-OKIA Marcel  
MOUTOU-BAYONNE Joséphine  
NGOLO Evah Yvonne Qohéleth  
NGOUONIMBANCZARY Simon Pierre  
NTSIETE Dominique  
NZAMBILA Gabriel  
OBA Gaston  
OBILI Gaston David  
ONDONDA Alphonsine  
SOMBO Emile Donald  
SONGO Aloïse  
INDZOUNGOU-MASSANGA Zély Pierre  
MAPENGO NGANONGO Joseph Valéry



## Atelier n°2

### **Députés :**

NDOUANE René Dambert  
NGOLO Pierre  
FILA-LEMINA Isabelle  
MAKOUNDI TCHIBINDA Julien  
MAYILI Auguste  
MBOUMA Albert  
MBOUSSA Albert Symphorien  
MOUANDA KITSINGA Ralcoh  
MUNARI MABONDZOT Claudine  
MAHOUNGOU Jean Pierre  
MASSENGO Abel  
MBANZOULOU Eugène  
MITSINGOU POUMBA Martin  
MBATCHI Bernard  
MANIA Venance  
MBOU MABA Adolphe  
MAGNOUNGOU Jean Pierre  
MASSIMBA Claude Etienne  
MBELA Flavien  
MEDOUZEL Célestin  
MOUANDA Clément  
MOUANDA MPASSI Jacques  
MOUSSA MOUKANDAT Jean Baptiste  
MONAPHY Augustin  
MANA FOUA-FOUA Joseph  
MBALAWA Adolphe  
METOUL Georges  
MOUSSODIA Jean Médard Didace  
NKABA Jean  
NDIVILI Gaston  
NGAKA Pierre  
NKOULI Nicolas  
NGOUAKA Fidèle  
NGOUELONDELE Hugues  
NTSATOUABANTOU MILONGO André  
NZILA Pierre  
NGATSE-NGOUEMBE Gervais  
NITOU Jean Gilbert  
NGAMPOLO Ida Victorine  
OSSIALA Sylvestre  
OPIMBAT Léon Alfred  
ONDAYE née MAPESSI TSONA Bernadette  
OBAMBI ONDAYE Paul

### **Députés (suite) :**



ONDAYE AKIERA François  
ONSUENE Séraphin  
OUAVELAKEDI Georges  
OUOSSO Emile  
PEA Daniel  
SIAPA-IVOULOUGOU Jean Claude  
SIBALY Jean  
SOUSSA Louis  
TSANA BANZOUZI Narcisse Sédar  
TCHIBOTA TATY Jean Aimé  
TCHIGNOUMBA Paul  
MAPESSI TSONA Bernadette  
LEKOBA Jean Pierre

**Sénateurs :**

NOUMAZALAY Ambroise Edouard  
ALOKA Dominique  
BAYONNE Bernadette  
BISSILA Martin  
BOUANGA TATY Jean Pierre  
ECKOMBAND Céline Claudette  
ENGOUALE Jean Pierre  
FOUANA-NGOUBILI Thérèse  
FOUTY-SOUNGOU Philomène  
IBINDA Clobert  
ISSANGA Bernard  
KANGA René  
LONONGO Edouard  
MADZOU PAUL  
MBERI Albert  
MBILO Victor  
MIKOLO-KINZOUNZI Justin  
MOUSSOUNGANA-YANDINGA Antoinette  
MOVANIA Emmanuel  
NONAULT Jean Pierre  
NZE Pierre  
NDJILA Michel  
OBAMI ITOU André  
OLONGUINDZELE Basile  
PANDET Zacharie  
TONDO Gilbert  
TSATSA Dionnaire  
ZOUMBILA GOMA Gabriel





---

*Séance solennelle d'ouverture*

*Mot de bienvenue de M. Dambert René Ndouane,  
deuxième Vice-président de l'Assemblée nationale du Congo,  
Président délégué de la section congolaise de l'APF*

Excellence Monsieur le Président en exercice de l'Assemblée parlementaire de la francophonie,  
Messieurs les Présidents des deux chambres du Parlement congolais,  
Messieurs les membres du Gouvernement,  
Excellences Mesdames et Messieurs les membres du corps diplomatique et Représentants des organisations internationales,  
Monsieur le Maire de la ville de Brazzaville,  
Messieurs les conférenciers,  
Honorables Députés, Vénérables Sénateurs ;  
Distingués invités,  
Mesdames et messieurs,

Ce jour lundi 08 mars 2004, s'ouvre à Brazzaville, le séminaire organisé par l'Assemblée parlementaire de la francophonie, en collaboration avec le Parlement congolais.

En ma qualité de Président délégué de la section congolaise de l'APF, l'honneur m'échoit de souhaiter, au nom du Parlement de notre pays, une chaleureuse et cordiale bienvenue à Brazzaville à :

- Son Excellence Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président en exercice de l'Assemblée parlementaire de la francophonie ;
- Monsieur Bernard Bouba Samali, Député du Cameroun, chargé de mission de la région Afrique,
- et aux délégués du secrétariat général de l'Assemblée parlementaire de la francophonie.

Leur présence parmi nous, traduit – s'il était encore besoin de le dire – l'engagement et l'importance que notre organisation accorde au renforcement de la solidarité entre institutions parlementaires dans l'espace francophone, et à la promotion de la coopération interparlementaire.

Mesdames et Messieurs,  
Distingués invités,

Ce séminaire dont le thème central est : « le rôle et le travail du parlementaire », sera animé par d'éminents conférenciers qui ont accepté de faire le déplacement de Brazzaville. Il s'agit de :

- Monsieur Guy Penne, Sénateur français ;
- Madame Victoire Lasseni Duboze, Sénateur du Gabon ;



- Monsieur Denis Ducharme, député de l'Alberta (Canada) ;
- Monsieur Jérôme Sacca Kina, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Bénin ;
- Monsieur Claudy Huart, député de la communauté française de Belgique ;
- Monsieur Ibrahima Bah, Ancien Député de la République de Guinée.

En votre nom à vous tous, j'aimerais leur exprimer notre profonde gratitude et leur dire, combien nous sommes heureux de les accueillir dans cette enceinte du palais du Parlement.

Je suis persuadé, sinon convaincu, que le savoir qu'ils vont partager avec nous pendant ces trois jours, permettra aux parlementaires que nous sommes, de jouer désormais pleinement notre rôle, rôle dont nous avons souvent tendance à nous écarter, en pêchant, par ignorance ou quelquefois par excès de zèle, dans les étangs du Gouvernement, où une seule partie de pêche nécessite de gros hameçons et beaucoup d'appâts, que nous ne sommes pas à même de réunir, malheureusement.

Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

Pour atteindre son but, le présent séminaire a besoin de notre assiduité, de notre attention soutenue et de notre participation effective, au cours des débats tant en ateliers qu'en séances plénières.

Je m'en voudrais de terminer mon propos sans remercier vivement le Secrétariat général de l'APF, pour son appui multiforme à l'organisation de ce séminaire.

Plein succès à nos travaux. Une fois de plus, bienvenue et un séjour agréable à Brazzaville à tous les délégués de l'APF.

Je vous remercie.



*Allocution de Son Excellence M. Mahamane Ousmane,  
Président de l'Assemblée nationale du Niger,  
Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*

Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,  
Excellence Monsieur le Président du Sénat,  
Messieurs les Ministres,  
Excellences Messieurs les représentants du Corps Diplomatique et Consulaire et des  
Organisations internationales,  
Honorables Parlementaires Conférenciers,  
Chers Collègues Parlementaires congolais,  
Mesdames et Messieurs,

C'est en ma qualité de Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie que j'ai le très grand honneur de m'adresser à vous à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce Séminaire que l'APF organise, pour la première fois, au Congo.

Je tiens donc, au nom de notre Assemblée parlementaire, à remercier très chaleureusement le Peuple, l'Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement Congolais pour l'accueil qui nous a été réservé et l'hospitalité dont ils ont fait preuve en nous recevant ici à Brazzaville, capitale historique du chemin de la liberté et de l'émancipation du Continent africain.

C'est ici en effet, comme vous le savez, que, le 30 janvier 1944, le Général de Gaulle avait jeté les bases de l'Union française et promis davantage de liberté aux colonies. Ce discours allait ouvrir la voie dans les années soixante aux indépendances africaines. C'est pourquoi, nous trouvant ici à Brazzaville, je saisis l'occasion pour saluer sa mémoire.

Permettez moi aussi, avant toute chose, de rendre un hommage au Président de notre section congolaise, mon frère, S.E. M. le Président Jean-Pierre Thystere-Tchicaya.

Je voudrais également associer à cet hommage mon cher frère, le Président du Sénat congolais, le Vénérable Président Ambroise Edouard Noumazalay ici présent.

C'est pour la deuxième fois en effet - la première fois a été non loin d'ici, à Libreville au Gabon, du 26 au 28 novembre dernier - que l'APF organise un séminaire qui réunit les deux Chambres d'un parlement pour discuter de thèmes majeurs.

La tenue de cette activité de notre Assemblée me donne l'occasion de souligner les efforts que déploie notre Secrétariat général basé à Paris et représenté ici par une équipe restreinte mais dynamique de trois personnes.

Notre séminaire ne pouvait se tenir sans le concours et le travail de fournis que fournit cette équipe dont la gestion a été confiée à notre Secrétaire général parlementaire, notre ami le Sénateur Jacques Legendre ; son message, comme rappelé tantôt, nous sera transmis tout à l'heure par notre Chargé de Mission Afrique, l'Honorable Bernard Bouba Samali. Je le remercie bien vivement d'avance.



Je voudrais également remercier, au nom de l'APF, les six conférenciers parlementaires qui sont venus de divers horizons francophones pour partager avec vous leurs expériences :

- M. Ibrahima Bah, ancien Ministre, ancien député de Guinée, qui a été pendant longtemps rapporteur à la Commission politique de notre Assemblée,
- M. Denis Ducharme, député de l'Alberta (Canada),
- M. Claudy Huart, député de la Communauté Française de Belgique,
- Mme Victoire Lasseni Duboze, sénateur du Gabon, ancienne Ministre, ancienne députée, qui a été également notre Chargée de Mission Afrique,
- M. Guy Penne, sénateur de la République française, qui est Vice-Président de la Commission des Affaires parlementaires de l'APF,
- M. Jérôme Sacca-Kina, ancien Ministre, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Bénin.

Leur présence parmi nous atteste de la contribution de notre Assemblée à accompagner votre parlement après sa réintégration au sein de l'APF.

Il était important pour l'APF qu'à la suite des événements malheureux qui avaient endeuillé ce pays, nous apportions notre contribution dans les domaines qui sont les nôtres, à savoir de la coopération interparlementaire, du développement de la démocratie, de la bonne gouvernance, et du renforcement de la solidarité entre institutions parlementaires, plus particulièrement au sein de la communauté francophone.

Durant trois jours, les parlementaires conférenciers vont pouvoir, à travers des exposés en séance plénière, donner les contours des thèmes que votre parlement a choisis en les illustrant avec des exemples propres à leurs pays, suscitant ainsi des réactions et des questions qui pourraient, dans un second temps, être approfondies, au cours des travaux en ateliers.

Je vous invite donc à profiter de ces moments uniques pour dialoguer librement avec les conférenciers qui seront amenés à répondre à toutes les questions.

Messieurs les Présidents, chers collègues Parlementaires,

Comme vous le savez, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est certes une assemblée consultative non dotée de pouvoirs législatifs, mais elle est reconnue comme le lien démocratique entre les institutions et les peuples de la Francophonie, comme l'avait souhaité le Président Léopold Sédar Senghor, qui en fait en quelque sorte le "Parlement des parlements" francophones.

Elle est aussi un vecteur important du développement de la démocratie dans l'espace francophone. Si à sa création, en 1967, l'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF), première institution de la Francophonie à voir le jour, avait essentiellement pour mission de fédérer les parlementaires s'exprimant en français pour contribuer au rayonnement de la langue française, cette mission a beaucoup évolué depuis.





En effet, aujourd'hui l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) est profondément attachée à défendre dans l'ensemble de l'espace francophone les valeurs que nous croyons être les valeurs communes de notre organisation, en particulier la démocratie représentative et l'Etat de droit, le respect des Droits de l'Homme, le dialogue des cultures et la diversité culturelle, la solidarité pour le développement durable.

Nous sommes fiers de la tenue de ce séminaire chez vous ; il constitue pour nous la reconnaissance de vos efforts dans la voie de la démocratie représentative et de l'Etat de droit, de l'unité et de la paix nationales.

C'est pourquoi, je voudrais ici rendre un vibrant hommage à Son Excellence Monsieur Denis Sassou Nguesso, Président de la République du Congo, pour ses efforts de réconciliation qui doivent conduire votre pays sur le chemin d'une démocratie apaisée, renforcée et soucieuse des intérêts supérieurs du peuple congolais.

C'est dans cette logique que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'efforce d'aider les pays qu'elle réintègre après une période de suspension.

Afin de soutenir et de renforcer le développement de la démocratie parlementaire, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie met en œuvre plusieurs programmes de coopération, en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

C'est dans ce cadre que les séminaires d'information et d'échanges se tiennent, au bénéfice d'assemblées législatives récemment renouvelées, sur des thèmes recouvrant l'ensemble des missions conférées aux élus dans le cadre de leur mandat. L'APF met également en œuvre des stages au bénéfice des fonctionnaires parlementaires, ainsi qu'un programme visant à renforcer les capacités des parlements dans le domaine de l'information et de la communication, notamment par la mise en place de réseaux informatiques et d'intranet tel que Noria, pour lequel le Congo fait partie des pays bénéficiaires.

Cet ensemble d'actions dans le domaine de la diplomatie parlementaire et de la bonne gouvernance montre la place que notre Assemblée parlementaire a progressivement conquise au sein de la jeune organisation internationale de la Francophonie.

C'est pourquoi, chers Amis, je vous engage à vous investir davantage pour qu'ensemble nous réalisions de nouveaux progrès pour la consolidation de la Démocratie et de la paix, la solidarité et le développement durable.

Je vous remercie



*Message de M. Jacques Legendre,  
Sénateur du Nord (France), ancien Ministre,  
Secrétaire général parlementaire de l'APF*

*lu par Monsieur Bernard Bouba Samali, député du Cameroun, chargé de mission Afrique*

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,  
Monsieur le Président du Sénat,  
Messieurs les Ministres,  
Monsieur le Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,  
Monsieur l'Ambassadeur,  
Mesdames et Messieurs,  
Mes chers Collègues,

C'est un très grand plaisir pour moi de vous saluer à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise, pour la première fois, en terre congolaise, à Brazzaville, à l'attention des députés et sénateurs congolais.

Je tiens en particulier à rendre hommage au Président Jean-Pierre Thystere-Tchicaya et au Président Ambroise Edouard Noumazalay et à remercier très vivement le Parlement congolais qui nous accueille pour cette occasion dans ce beau pays qui sort d'une douloureuse période de conflit et qui aujourd'hui met tout en œuvre pour se reconstruire.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'est toujours attachée à défendre la démocratie représentative et a mis un point d'honneur à accompagner les pays dans les processus de sortie de crise. C'est le sens du soutien que nous apportons à votre Parlement à travers le séminaire et par l'appui généralisé du projet Noria.

Ces programmes ont une cohérence : ils visent à asseoir la démocratie en améliorant le fonctionnement des Parlements au quotidien. Nous sommes convaincus que c'est à travers les Parlements que s'ancrera la bonne gouvernance, y compris dans les Etats qui, comme le Congo, ont connu des soubresauts dans leur marche vers la démocratie.

Mais j'en viens au programme qui vous réunit aujourd'hui et pour lequel nos collègues parlementaires sont venus de différents pays : d'Afrique même comme le Gabon, le Bénin ou la Guinée, ou plus lointain comme la Belgique, la France ou le Canada.



Mesdames, Messieurs,  
Mes chers collègues,

Vous comprendrez, après ce que je viens de vous dire, qu'il était tout naturel que nous célébrions ici, au Congo, à la fois le vingtième séminaire et le dixième anniversaire de notre programme de séminaires. En dix ans, 17 pays réunissant des parlementaires d'Afrique, d'Asie et d'Europe ont accueilli des séminaires nationaux ou régionaux. Plus d'une centaine de conférenciers venus de ces continents ont partagé leurs expériences, comparé les systèmes institutionnels de leur pays respectif et les modes de fonctionnement de leurs Assemblées, sur des thèmes généraux tels que « rôle et fonctionnement d'un Parlement », « l'initiative de la loi », « le contrôle de l'action du gouvernement », politiques tels que « les relations entre majorité et opposition » ou comme « le modèle de démocratie parlementaire a-t-il une valeur universelle ? ».

Vous avez choisi aujourd'hui de dissenter sur la question suivante : « Qu'est-ce que la bonne gouvernance ? », et d'approfondir vos connaissances sur le travail du parlementaire dans les circonscriptions et au sein d'un Parlement bicaméral, et sur les relations entre majorité et opposition.

Je regrette profondément que mes obligations ne me permettent pas d'être parmi vous pour ces trois journées, le calendrier électoral français me retenant dans mon pays. 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 congolais, députés et sénateurs réunis, marquant ainsi la reprise des activités de la section congolaise de l'APF. La section congolaise fait en effet de nouveau pleinement partie de notre Assemblée. C'est d'ailleurs ici que se réunira prochainement la prochaine Assemblée régionale Afrique.

Je remercie enfin très chaleureusement le Président de notre Assemblée, mon ami, Monsieur Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, qui honore de sa présence cette importante manifestation.

Je vous remercie.



*Allocution de M. Jean-Pierre Thystere-Tchicaya,  
Président de l'Assemblée nationale du Congo,  
Président de la section congolaise de l'APF*

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président en exercice de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF),  
Monsieur le Ministre de la Communication chargé des relations avec le Parlement,  
Monsieur le Chargé de mission APF Zone Afrique,  
Madame la Représentante du Secrétaire Général Parlementaire de l'APF,  
Mesdames et Messieurs les Conférenciers,  
Distingués Invités,  
Mesdames et Messieurs,

Au nom de tous les Parlementaires congolais ici réunis, Monsieur le Président du Sénat et moi-même sommes très heureux de vous souhaiter la bienvenue au Congo et de vous saluer chaleureusement, Monsieur le Président en exercice de l'APF et tous nos distingués hôtes qui ont bien voulu nous faire l'amitié d'effectuer le déplacement de Brazzaville.

Le Parlement congolais est très heureux de retrouver pleinement sa place au sein de l'APF, après la suspension qui lui avait été infligée du fait de la mise entre parenthèses de l'ordre démocratique constitutionnel ancien intervenue à la suite de la guerre civile du 05 juin 1997.

Monsieur le Président en exercice de l'APF,  
Monsieur le Chargé de mission APF Zone Afrique,  
Madame la Représentante du Secrétaire Général Parlementaire de l'APF,

Le Congo, notre pays, a durement vécu la mesure de suspension ayant frappé notre Parlement de Transition en application du règlement intérieur de l'APF, notamment en son article 5.

C'est pourquoi, dès l'installation des nouvelles institutions issues des élections organisées au cours de l'année 2002, notre nouveau Parlement s'est employé à tout mettre en œuvre pour mériter à nouveau de la confiance de ses anciens partenaires afin de retrouver sa place au sein de la grande famille de l'APF.

C'est ainsi que l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, au cours de sa XXIXème Assemblée Générale, après avoir noté, d'une part, l'avis favorable émis par le Bureau de l'APF lors de sa réunion de janvier 2003 à Strasbourg et d'autre part, après avoir pris acte de la décision de la XIème régionale tenue au Caire en Egypte en Mai 2003, a prononcé officiellement la levée de la sanction qui frappait le Congo depuis 1998.



Le Parlement Congolais se réjouit sincèrement de cette confiance retrouvée et dont la matérialisation se traduit, entre autres, par la décision prise, à l'unanimité, par l'APF, d'accompagner le Parlement congolais dans ses efforts de modernisation de ses services, en lui faisant bénéficier du projet « NORIA », projet d'une enveloppe globale annuelle de 500 000 euros (soit près de 330 millions de francs CFA), tous pays confondus, et de confier au Congo l'organisation de la XIIème Régionale Afrique, une XIIème Régionale précédée par l'organisation du séminaire de formation à l'intention des Parlementaires congolais que nous ouvrons ce jour.

Mesdames et Messieurs les Parlementaires congolais,

S'il est légitime de se délecter des fruits savoureux d'une diplomatie parlementaire offensive et fondée des arguments convaincants, il convient cependant de ne pas perdre de vue que les bons résultats que nous avons enregistrés n'auraient pu être obtenus sans le soutien déterminant de certaines personnalités influentes de l'APF. C'est donc ici, le lieu de leur rendre un hommage appuyé.

En votre nom à vous tous, Mesdames et Messieurs les Parlementaires congolais, je voudrais donc profiter de cette circonstance solennelle pour exprimer notre profonde gratitude, tout particulièrement :

- A Monsieur Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président en exercice de l'APF, ici présent, et qui nous a donc fait l'insigne honneur d'avoir fait le déplacement de Brazzaville ;
- A Monsieur Jean-Louis Debré, Président de l'Assemblée Nationale Française ;
- A Monsieur Jacques Legendre, Secrétaire Général Parlementaire de l'APF

Nos sincères remerciements vont également à tous les parlementaires membres de l'APF et à l'ensemble des cadres qui assistent le Secrétaire Général Parlementaire dans sa délicate mission.

Monsieur le Président en exercice de l'APF,  
Madame la Représentante du Secrétaire Général Parlementaire de l'APF,  
Distingués Invités,  
Mesdames et Messieurs,

Les Parlementaires congolais sont fermement attachés à l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF). Ils sont profondément convaincus que l'APF est un espace privilégié de promotion de la diversité culturelle, de la démocratie, de la bonne gouvernance et de la paix ; un espace de solidarité propice aux échanges d'expériences et au renforcement des capacités en vue de la maîtrise des nouvelles technologies au profit du progrès social et du bonheur de l'humanité.

Le peuple congolais qui sort d'une spirale de la violence dont les stigmates ne sont pas encore totalement effacés, a appris à ses dépens qu'aucun développement durable et qu'aucune harmonie sociale ne sont possibles sans la bonne gouvernance politique, économique, sociale et culturelle.



Voilà pourquoi, sous la conduite du Président de la République, son Excellence le Président Denis Sassou-Nguesso, le peuple congolais s'efforce de s'engager résolument dans la dynamique de la consolidation de la paix, de l'élargissement et de l'approfondissement de la démocratie et de la promotion de la bonne gouvernance.

C'est là un pari dont la réussite dépend largement de la qualité de l'homme.

Cet homme, c'est aussi et peut-être même avant tout le Parlementaire dont le rôle particulièrement important que lui confère notre Constitution du 20 janvier 2002 n'est pas toujours correctement saisi et intériorisé ni par le Parlementaire lui-même ni par la collectivité nationale.

Le présent séminaire dont le thème porte sur « le rôle et le travail du Parlementaire » arrive donc à point nommé pour édifier les parlementaires eux-mêmes et l'ensemble du peuple congolais.

Je remercie d'avance nos chers conférenciers pour leur aimable disponibilité à venir nous faire partager leur savoir et leur expérience.

Au regard du haut intérêt du thème de ce séminaire, je suis d'avance convaincu que l'assiduité des Parlementaires aux travaux sera sans reproche et que des débats riches et profonds s'instaureront à la suite de chaque conférence.

Plein succès à nos travaux.

Je déclare ouvert le séminaire sur « le rôle et le travail du parlementaire ».

Je vous remercie.





---

*Exposés en séance plénière :  
les relations majorité-opposition*

## *Intervention de M. Ibrahima Bah, ancien Député de Guinée*

Pour tenter de cerner ce sujet je pense qu'il faut avoir recours aux règles de fonctionnement de nos Assemblées.

### Aperçu Historique

Contrairement aux idées répandues le multipartisme n'a pas été introduit dans nos pays dans les années 90 du siècle dernier.

En effet au lendemain de la victoire des alliés à l'issue de la seconde guerre mondiale, le gouvernement français a mis en œuvre la constitution de la IV République qui a mis en place l'Union française. Les colonies françaises d'Afrique faisaient parties intégrantes de cette Union Française.

A ce titre chacune d'elle était représentée à l'Assemblée Nationale Française par un certain nombre de parlementaires élus suivant les règles définies et en fonction du nombre des populations de chaque territoire.

Les élections des parlementaires supposaient leur appartenance à des groupes partisans. En Guinée française ces groupes partisans étaient constitués autour des regroupements ethniques.

- L'Union de la Basse Guinée pour les Soussous
- L'Union Gilbert Vieillard pour les Peulhs
- L'Union Mandé pour les Malinkés
- L'Union de la Guinée Forestière pour les différentes ethnies de la Forêt (Kissi, Tomas, Guerzés, etc....)

Ces Unions ethniques n'ont pas résisté à l'épreuve du temps.

A la fin des années 50 des partis interethniques couvrant l'ensemble du territoire de la Guinée Française furent créés. Ce sont : le Parti Démocratique de Guinée (PDG) branche du Rassemblement démocratique Africain (RDA) piloté par M. Madéra Keita, M. Amara Soumah et plus tard par M. Sékou Toure, le Parti Socialiste de Guinée piloté par M. Ibrahima Barry III, le Bloc Africain de Guinée piloté par M. Barry Diawadou,...

La Loi cadre Defferre votée par le Parlement français en 1956 instaura des gouvernements semi-autonomes pour gérer nos territoires.

Les élections municipales organisées en mars 1957 devaient mettre en place les conseillers qui devaient à leur tour élire les vice-Présidents des gouvernements semi-autonomes alors que les gouvernements étaient présidés par les gouverneurs des territoires, eux-mêmes désignés par le gouvernement de la République Française.





En Guinée les élections ont donné les résultats suivants :

Sur les 60 sièges à pourvoir, P.D.G-R.D.A. en a enlevé 57, les autres partis se répartissant les 3 sièges restants.

C'est dans ce contexte multipartite que la Guinée a pris son indépendance en 1958 dans les conditions que l'on connaît.

Au lendemain même de l'indépendance, les partis minoritaires firent acte d'allégeance au PDG-RDA en intégrant purement et simplement les structures du Parti majoritaire et cela sans aucune condition préalable. Voilà comment historiquement est né le système de Parti Unique en Guinée.

A mon avis les opposants de l'époque ont fait une erreur très lourde qui devait d'ailleurs, leur coûter très cher car ils ont tous péri plus tard dans les prisons politiques du PDG.

Six ans après la mort de Sékou Toure le 26 mars 1984 le nouveau régime guinéen a fait adopter une Loi Fondamentale libérale préconisant, à nouveau, le multipartisme et la démocratie comme mode de fonctionnement du gouvernement du pays.

Aux élections législatives de 1995, 9 Partis Politiques ont fait leur entrée au nouveau Parlement avec pour la mouvance Présidentielle 76 sièges sur 114 et pour l'opposition 38 sièges ; ce qui veut dire que les Partis de la mouvance ont failli atteindre la majorité qualifiée des 2/3 et l'opposition s'est regroupée au sein du Parlement pour former un groupe parlementaire unique.

Au Parlement la majorité et l'opposition s'expriment au sein des groupes parlementaires (art 23 et 24 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale de Guinée).

Article 23 : Les députés peuvent s'organiser en groupes parlementaires par affinités politiques.

Ils doivent remettre en ce cas au bureau de l'Assemblée une déclaration politique tenant lieu de programme d'action et indiquant le nom et la composition de leur groupe.

Un groupe ne peut être reconnu comme administrativement constitué que s'il réunit, au moins, un dixième des membres composant l'Assemblée Nationale.

Un député ne peut appartenir qu'à un seul groupe.

L'affiliation ou l'appartenance à un groupe est purement facultative.

Est interdite la constitution de groupe pour la défense d'intérêts particuliers.

Article 24 : Dès qu'il est administrativement constitué, tout groupe parlementaire doit élire un Président.

Les Présidents de groupes parlementaires sont membres de droit de la conférence des présidents.



Article 17 : dernier alinéa

Les Présidents des groupes parlementaires administrativement constitués, visés à l'article 23, siègent au bureau de l'Assemblée et ont les mêmes rangs et prérogatives que ses membres.

A l'Assemblée Nationale de Guinée l'opposition présidait le 1/3 des commissions générales, soit 3 commissions sur 10 et occupait la première ou la deuxième vice-présidence des 7 autres commissions.

Dans les représentations au sein des Assemblées parlementaires internationales, on respectait la clé de répartition 2/3 pour la majorité et 1/3 pour l'opposition.

Les groupes parlementaires de l'opposition négocient pendant les sessions parlementaires avec la majorité parlementaire pour toutes questions d'ordre national ou vital pour le pays.

Il faut rappeler que les groupes parlementaires constitués au sein de nos assemblées sont généralement les prolongements des partis politiques.

### **Les avantages accordés aux groupes parlementaires en Guinée (majorité et opposition)**

- Nous l'avons vu, les présidents des groupes parlementaires sont membres de droit du bureau de l'Assemblée Nationale et jouissent des mêmes prérogatives.
- L'opposition est représentée au sein des commissions générales spéciales et des commissions d'enquête parlementaires au prorata du nombre des parlementaires qui la composent, avec tous les avantages qui s'y rattachent.
- Il est donné aux présidents des groupes parlementaires ou à leurs représentants, après débat et avant la votation de chaque loi, décision ou motion, de prendre la parole pour exprimer l'explication du vote du groupe.
- Les groupes parlementaires sont des plates-formes de dialogue entre différentes sensibilités au sein des parlements (lors, principalement, des débats concernant les questions vitales de la Guinée ou au sein même de l'Assemblée Nationale : Loi de finances, agression armée contre la Guinée en septembre 2000, loi sur la retraite du député, les problèmes cruciaux autour des prix de l'électricité, de l'eau, du téléphone).

En règle générale

Le rôle de la majorité est de soutenir le gouvernement alors que le rôle de l'opposition est de chercher à constituer une alternative crédible à la majorité.

Il arrive souvent dans nos assemblées que la majorité écrase son opposition lors de la votation des textes. Mais il arrive également que l'opposition se contente de radicaliser ses positions en faisant ce qu'on peut appeler une opposition stérile.

Il me semble qu'aucune de ces positions n'est recommandable.

En cherchant à mieux vous servir en la présente circonstance, j'ai cherché et trouvé une communication faite, il y a de cela quelques années, par Monsieur Richard Cazenave,



parlementaire français et actuel président de la commission politique de l'APF, autour du thème « le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire ».

Voici un extrait de ce texte :

« lorsque le parti socialiste, parti du Président Mitterrand, jusqu'alors dans l'opposition, a obtenu la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale en 1981, le Président de l'Assemblée, socialiste, a exposé sa conception du rôle du parti majoritaire.

« Le parti, c'est ce qui est essentiel, le Président, le Gouvernement, la majorité de gauche, cela forme un bloc, il faut que le parti ait un rôle fondamental à jouer. D'abord un rôle de réflexion idéologique, ensuite le parti a pour rôle de veiller à ce que le programme soit appliqué, à être le gardien de ce programme ; par ailleurs, il doit empêcher que le pouvoir ne s'isole, et il doit exercer à travers son groupe parlementaire le contrôle de l'action gouvernementale »

Le risque est que l'Exécutif se fasse déborder par sa majorité parlementaire surtout si elle est animée par un parti dominant. C'est pourquoi la majorité doit être organisée et disciplinée.

Le soutien inconditionnel à l'action du Gouvernement et à la personne de ses membres est évidemment plus difficile à obtenir lorsque la majorité est composée d'une coalition de partis politiques ; on le constate à l'heure actuelle, avec la composition « plurielle » de la majorité (Parti socialiste, Parti communiste, Parti Ecologiste « les Verts »). Les « voix discordantes » se font particulièrement entendre à l'approche des échéances électorales : chacun des partis composant la coalition est moins enclin au compromis et tend à réaffirmer des positions tranchées pour se rapprocher de son électorat ; dans le cadre du travail parlementaire, la discipline de vote est moins aisée à faire respecter.

### **La vocation de l'opposition : constituer une alternative crédible**

Le rôle de l'opposition revêt en conséquence trois aspects : critique raisonnée du gouvernement, l'opposition d'un programme alternatif, et présentation d'équipes nouvelles.

a) **L'opposition joue le rôle de garde-fou, prévenant le gouvernement contre tout excès** ; elle remplit en fait une mission d'intérêt général en encadrant les actions du gouvernement. C'est pourquoi elle doit disposer des garanties nécessaires à la mise en œuvre de sa fonction régulatrice : protection de la personne de l'opposant ; financement des partis d'opposition selon les mêmes critères que ceux appliqués aux partis composant la majorité.

b) **L'opposition a vocation à contenir et aiguillonner la majorité au pouvoir, mais aussi à la remplacer. Pour exercer pleinement son rôle, elle doit promouvoir un programme alternatif crédible, proposer le correctif approprié aux travers qu'elle dénonce.** En effet, en l'absence de solution de substitution, les titulaires du pouvoir ne sont pas réellement responsables.

c) **L'opposition gagne donc à se fédérer et s'organiser pour permettre l'émergence de nouveaux talents**, constituer un vivier de personnalités capables de participer activement et de manière critique au travail parlementaire, et à terme, de remplacer l'équipe en place.

**L'ORGANISATION DES RELATIONS ENTRE MAJORITE ET OPPOSITION  
CONDITIONNE L'EFFICACITE DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET  
CONTRIBUE A RENFORCER LES POUVOIRS DU PARLEMENT**



## **Sans expression de l'opposition, le Parlement est réduit au rôle de chambre d'enregistrement.**

C'est pourquoi le fonctionnement des assemblées doit assurer la participation effective de l'opposition ».

Comme quoi, on n'invente rien sous le ciel démocratique, tellement que cet exposé conserve son actualité encore aujourd'hui.

Cette partie de notre exposé concerne le rôle du parlementaire au sein de son assemblée, en vue d'une coexistence pacifique grâce à des débats civilisés . Mais à mon avis le rôle du parlementaire de la majorité ou de l'opposition ne s'arrête pas à l'hémicycle. Il se trouve que le parlementaire est un leader d'opinion d'où la nécessité pour le parlementaire de militer pour une vie politique apaisée dans son pays.

Avant de terminer cet exposé introductif qui, je le souhaite vivement, va susciter des larges débats, je vais vous donner une autre citation.

En effet, s'agissant de vie politique apaisée, je ne résiste pas à l'envie de donner un extrait de la déclaration de Bamako.

De fait, au mois de novembre 2000 s'est tenu à Bamako un symposium sous l'égide de l'OIF regroupant non seulement les Etats, les gouvernements et les parlements mais aussi les partis politiques, les médias, les syndicats et toutes les composantes de la société civile sur le thème de la consolidation de la paix, de la démocratie et de l'Etat de droit en francophonie. L'extrait que je vais citer concerne le point C de la déclaration issue de ces débats, déclaration connue sous l'intitulé de **DECLARATION DE BAMAKO** :

Pour une vie politique apaisée, les acteurs politiques, syndicaux et la société civile proclament :

« Prenons les engagements suivants :

### **C pour une vie politique apaisée**

13. Faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d'un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l'objet d'une adaptation et d'une évaluation régulières ;

14. Faire participer tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale, conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d'intérêts ;

15. Favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie ;

16. Prévenir, et le cas échéant régler de manière pacifique, les contentieux et les tensions entre groupes politiques et sociaux, en recherchant tout mécanisme et dispositif appropriés, comme l'aménagement d'un statut pour les anciens hauts dirigeants, sans préjudice de leur responsabilité pénale selon les normes nationales et internationales ».



Il faut souligner avec force le rôle ho ! combien important que devraient jouer les parlementaires dans ces débats aboutissant a cette vie politique apaisée.



## *Intervention de M. Denis Ducharme, Député de l'Alberta (Canada)*

### **Introduction**

Merci beaucoup pour vos bons mots à mon endroit. Bonjour mesdames, messieurs, et distingués invités. Comme vous le savez déjà, je m'appelle Denis Ducharme. Je suis député à l'Assemblée législative de la province de l'Alberta. Je suis également le Président du Secrétariat francophone de cette province et le Whip suppléant du caucus pour le gouvernement de l'Alberta.

Ce m'est un grand honneur de me trouver ici aujourd'hui pour vous parler de la démocratie en Amérique du Nord et des rapports entre un gouvernement majoritaire et l'opposition. Comme Canadien et politicien élu au niveau provincial, voilà un sujet que je connais bien, car depuis plusieurs années, ce sont des gouvernements majoritaires que nous avons au Canada et en Alberta.

Aujourd'hui, je veux vous parler de l'évolution de l'opposition dans le système parlementaire du Canada et des actions prises par les gouvernements du Canada et de l'Alberta pour assurer la présence d'une opposition efficace. À titre de comparaison, je vais commencer en parlant un peu du système américain.

### **Comparaison avec le système américain**

Le Canada et les États-Unis partagent la plus longue frontière non défendue. La frontière entre les deux pays compte plus de 6 400 kilomètres. Ces deux pays tirent beaucoup d'avantages du commerce et du tourisme entre eux. Mais il y a aussi d'importantes différences. Plus de 291 millions de personnes vivent aux États-Unis. Au Canada, nous ne sommes que 32 millions. Les deux systèmes de gouvernement sont aussi très différents.

Le gouvernement fédéral américain est divisé entre le Sénat et la Chambre des représentants. Chacun des 50 États est représenté par deux sénateurs, peu importe sa population. Il y a 435 membres de la Chambre des représentants élus par la population d'un district électoral. Chaque Chambre a le pouvoir d'amender la législation et chacune a peu de discipline de parti.

Les étapes pour adopter un projet de loi aux États-Unis sont moins structurées qu'au Canada. Tout au long de ce processus, des compromis et des concessions sont faits pour rendre la législation plus attrayante à un grand nombre de personnes. Parfois, les membres des deux partis travaillent ensemble pour s'assurer que le projet de loi avance sans obstacles. Le résultat de telles négociations, c'est qu'on peut voir un projet de loi adopté par le Congrès et le Sénat qui ressemble très peu au projet de loi d'abord présenté.



Je crois qu'une opposition devrait exister dans tout système politique libre. En général, cette opposition est assurée dans l'arène politique, par un système judiciaire indépendant, par des groupes de pression et une presse libre. Au Canada cependant, l'agent principal d'opposition, ce sont les partis politiques. Dans le système compétitif des partis au Canada, l'opposition est organisée et a lieu dans la place publique. Des élections ne font pas qu'un système soit démocratique. Toutefois, des élections où des partis organisés se font la lutte pour le pouvoir aident énormément à assurer une représentation effective.

Le Canada et ma province natale, l'Alberta, utilisent le système électoral majoritaire, un système d'élection hérité de la Grande-Bretagne. La France et certaines des anciennes colonies de la Grande-Bretagne utilisent encore ce système, y compris les États-Unis, le Pakistan, l'Inde et quelques pays des Caraïbes.

Dans chaque district électoral, chaque parti présente un candidat. Les candidats indépendants peuvent aussi se présenter. Le candidat qui remporte le plus de votes est déclaré le gagnant, peu importe le pourcentage de votes qu'il a obtenu. Le mode de scrutin au Canada est important car la distribution des sièges est fondée sur la population et non la géographie.

Au niveau fédéral canadien, le gouvernement est divisé entre la Chambre haute appelée le Sénat, et la Chambre basse, désignée la Chambre des communes.

Cent cinq sénateurs sont nommés au Sénat. Ils exercent tous les pouvoirs de la Chambre des communes sauf le droit de présenter une législation financière. Les sénateurs sont convoqués ou nommés par le Gouverneur Général, à la suite de la recommandation du Premier ministre. Ils doivent être âgés d'au moins 30 ans, habiter dans la province qu'ils représentent, et avoir des biens ou propriété personnelle d'une valeur de plus de quatre mille dollars au-delà de toute dette ou obligation. Dans la province de Québec, les sénateurs doivent habiter et posséder une propriété dans le district électoral de leur nomination. Les sénateurs canadiens demeurent en fonction jusqu'à l'âge de 75 ans.

On décrit souvent le Sénat comme la Chambre du second examen objectif des projets de loi adoptés par la Chambre des communes. Avant qu'un projet de loi devienne loi, les Chambres haute et basse doivent l'adopter. Parce que le Sénat n'est pas composé de personnes élues, il hésite beaucoup à rejeter carrément la législation adoptée par la Chambre des communes. Plutôt, les sénateurs proposeront des amendements à la législation qui est ensuite renvoyée à la Chambre basse pour sa considération.

Au Sénat, l'opposition joue souvent un rôle beaucoup moins partisan. Le Leader de l'opposition au Sénat dirige les débats menés par son parti, en coordonne les activités quotidiennes et discute des activités du Sénat avec le Chef du gouvernement au Sénat.

La Chambre des communes compte 301 députés. Elle est divisée en trois groupes : les ministres et leurs secrétaires parlementaires, les députés qui appartiennent au parti au pouvoir, et les députés qui sont dans l'opposition.

Selon la pratique, le chef du parti politique qui a le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes est nommé Premier ministre du Canada. Le Premier ministre choisit les membres de son cabinet à partir des membres élus de son parti. Ensemble, le Premier ministre et le cabinet constituent le pouvoir exécutif du Parlement, nommés pour remplir des fonctions et gouverner le pays.

Dans la Chambre des communes, la plupart des ministres ont la responsabilité d'administrer



un ou plusieurs départements et font rapport au Parlement des activités de leur ministère. Le Premier ministre et les membres de son cabinet doivent répondre de leurs actions à toute la Chambre des communes. Bien qu'un gouvernement majoritaire dans la Chambre a le pouvoir de faire avancer son programme, les ministres répondent aux questions, proposent la législation et défendent les politiques de leur ministère et du gouvernement face à l'examen mené par les parties de l'opposition.

Il est intéressant de noter l'évolution de la notion d'opposition au cours des dix dernières années. David Close, un politologue canadien, a identifié plusieurs types d'opposition. D'abord, une opposition électorale est vue comme un prérequis à la démocratie. Deux partis politiques ou plus s'affrontent pour remporter une élection et former le gouvernement. C'est ce qu'on trouve dans la plupart des démocraties parlementaires. Au Canada, nous observons un nombre croissant de candidats qui n'ont aucune chance d'être élus mais qui utilisent la campagne électorale pour promouvoir leur cause et critiquer le gouvernement au pouvoir. Cette opposition électorale mène à l'opposition parlementaire dans l'Assemblée législative de l'Alberta ou la Chambre des communes.

Deuxièmement, la bureaucratie peut parfois constituer une certaine opposition. L'exemple le plus intéressant de ceci a eu lieu dans la province de la Saskatchewan. Après l'élection du premier gouvernement social-démocrate en 1944, les fonctionnaires loyaux au gouvernement précédent ont ralenti le processus administratif et ont retardé l'implantation des nouveaux programmes. L'opposition de la fonction publique est beaucoup plus modérée maintenant mais elle existe encore dans la plupart des gouvernements.

Les juges et les cours de justice se sont opposés, par le passé, au gouvernement. Par exemple aux États-Unis, les Afro-américains ont eu recours aux tribunaux pour réclamer leurs droits pendant que le Président et le Congrès discutaient de mettre fin à la ségrégation. D'autres points controversés que certains gouvernements élus voudraient éviter peuvent être soulevés dans les Cours. Le dernier exemple au Canada est la question des mariages homosexuels. Le gouvernement fédéral n'avait pas encore pris une décision quand les Cours ont rendu la décision qu'on devrait permettre et reconnaître de tels mariages. On s'attend que cette question sera abordée dans la Chambre des communes au cours de la présente session législative ou plus probablement, après les prochaines élections fédérales.

Une opposition forte à un gouvernement majoritaire provient également des groupes de pression organisés, des médias et de l'opinion publique. Les gouvernements majoritaires accordent beaucoup plus d'attention à ces groupes à l'approche des élections. Toutefois, dans l'histoire canadienne, il y a des exemples de gouvernements majoritaires qui ont été défaits parce qu'ils n'avaient pas tenu compte de l'opinion publique. Un bon exemple, c'est le parti conservateur qui formait un gouvernement majoritaire en 1988 avec 169 députés et 43 pour cent du vote populaire. Mais aux élections de 1993, le parti a remporté seulement deux sièges et 16 pour cent du vote populaire. Ceci est arrivé, en grande partie, à la suite de l'arrivée de deux nouveaux partis d'opposition qui avaient été créés pour représenter des intérêts négligés par le gouvernement précédent.





Bien qu'il existe plusieurs formes légitimes d'opposition au Canada, selon moi, seulement un parti politique peut véritablement mener une opposition efficace à un gouvernement. Sans de tels partis, il n'y a aucune façon légale pour les citoyens de défaire un gouvernement qu'ils opposent.

## **Le rôle de l'opposition**

Au Canada, le parti ayant le plus grand nombre de députés élus après le parti au pouvoir constitue l'Opposition officielle. Ce parti a la responsabilité de tenir le gouvernement responsable de ses politiques et de ses actions. Le chef de ce parti devient le chef de l'Opposition officielle, assis directement en face du Premier ministre dans la Chambre des communes. Historiquement, la distance entre le Gouvernement et l'Opposition représente deux longueurs d'une épée.

Le Chef de l'opposition a plusieurs droits et privilèges. Un de ces droits, c'est de faire partie du Bureau de régie interne qui administre les salaires et les avantages sociaux des députés. Il a droit à un temps illimité pour participer aux débats de la Chambre. C'est lui qui pose la première question lors de la période des questions quotidienne. Lorsqu'on débat les motions et les projets de loi, un représentant de l'opposition officielle est le premier à avoir le droit de parole après le premier orateur du gouvernement. Ceci est un moyen important d'obtenir de l'information et devient souvent une façon de mettre le gouvernement dans l'embarras.

La période des questions est certainement la partie la plus connue des activités de la Chambre des communes. Les médias y accordent beaucoup d'importance. Cette période de questions est diffusée dans tout le pays sur un canal de télévision disponible partout dans le pays. Voilà un outil clé pour les membres du Parlement de promouvoir leur rôle comme représentants de leur circonscription et de fournir des options.

Chaque année, on accorde vingt « Jours de l'opposition » ou « Jours du budget » pendant lesquels l'Opposition peut proposer une motion à débattre dans la Chambre des communes ou critiquer le gouvernement sur de grandes questions d'intérêt national.

Les membres de l'opposition forment un cabinet fantôme pour surveiller de près les ministres et leurs portefeuilles. Le parti au pouvoir reconnaît l'importance de ces cabinets fantômes en accordant un financement supplémentaire au parti de l'Opposition selon le nombre de sièges qu'il a dans la Chambre.

La responsabilité de l'opposition officielle et des autres parties de l'opposition est d'opposer, de critiquer les politiques du gouvernement. Une bonne opposition suggère également des améliorations ou d'autres options.

## **Le système des partis**

Toutes les questions débattues dans la Chambre des communes sont considérées comme des mesures de confiance. Si le gouvernement ne possède pas une majorité dans la Chambre, il se peut qu'il soit battu lors d'un vote de confiance. On doit alors avoir des élections. Ceci est arrivé en 1979 quand le Parti progressiste-conservateur du Canada sous M. Clark a formé un gouvernement minoritaire le 4 juin 1979. Quelques mois plus tard, M. Clark a perdu un vote de confiance et fut obligé d'appeler des élections qu'il a perdues au parti libéral dirigé par M. Trudeau.



On doit aussi tenir compte de la discipline de parti quand on examine la relation entre l'opposition et un gouvernement majoritaire. Dans la très grande majorité des cas, les membres du gouvernement votent toujours en faveur des politiques de leur parti qui est au pouvoir. Ceux qui votent contre un projet de loi de leur gouvernement sont « punis » en perdant le privilège de présider des comités parlementaires, poste qui rapporte un salaire supplémentaire.

On trouve également l'opposition parlementaire à l'extérieur de la Chambre. Les membres des partis de l'opposition siègent à des comités parlementaires du Sénat ou de la Chambre des communes. Il revient à ces comités d'étudier, de commenter, de modifier ou d'améliorer le programme législatif du gouvernement.

Certains pourraient affirmer que des pratiques parlementaires plus discrètes devraient remplacer une opposition vigoureuse. Mais je crois que la majorité des Canadiens ne seraient pas d'accord. Tout au long de notre histoire, il y a eu nombre de gouvernements majoritaires. Ces gouvernements, on a tendance à en faire l'objet de soupçons et d'examen détaillé.

John Diefenbaker, un des Premiers ministres canadiens les plus éloquents, fut à un moment membre de l'opposition. Il affirma : « Si on veut préserver le Parlement comme institution vivante, l'opposition officielle doit exercer son rôle courageusement. Quand l'opposition exerce son rôle, notre liberté est sauvegardée. L'histoire nous démontre que la liberté disparaît toujours quand la critique cesse. »

C'est une vérité d'une démocratie que l'opposition à un gouvernement acceptera que le gouvernement élu a le droit de prendre des décisions. De même, on doit reconnaître le droit de l'opposition d'être en désaccord. Voilà un des éléments clés de toute démocratie réussie. En effet, l'opposition peut soulever des points différents ou opposés qui n'ont peut-être pas été entendus ou discutés. Les débats menés par l'opposition peuvent susciter de la controverse.

## **La situation du gouvernement du Canada**

Dans le passé, les gouvernements majoritaires ont représenté des intérêts importants. On parle souvent du Canada comme un vaste pays, un pays ayant plusieurs ethnies et deux langues officielles, un pays avec des régions qui ont des besoins particuliers. Ces facteurs ont une influence sur les rapports entre le gouvernement et l'opposition. Bien que le Canada ait une très grande superficie, sa population est seulement de trente deux millions.

Depuis 1993, jusqu'à quatre partis ont fait partie de l'opposition à la Chambre des communes. Chacun de ces quatre partis représente une région différente et a une idéologie distincte. Un de ces partis, le parti de la Réforme, fut créé en 1988 dans l'Ouest canadien, surtout en Alberta, à la suite des nombreuses luttes politiques entre l'Alberta et le gouvernement fédéral.

La province du Québec possède une culture et un héritage des plus riches. Cette province se voit différente du reste du Canada. Depuis 1993, les Québécois ont élu, à la Chambre des communes, plusieurs membres d'un parti politique séparatiste, le Bloc québécois. Un grand nombre de Québécois veulent protéger leur langue et leur culture de l'influence du Canada anglais. Le Québec a souvent exprimé sa méfiance à l'endroit du reste du Canada. Un des exemples les plus extrêmes est le Front de libération québécois, le FLQ, une organisation terroriste très active au cours des années 70.

Depuis 1990, les séparatistes ont essayé d'utiliser le système fédéral pour séparer le Québec



du reste du Canada. Bien que le Bloc québécois sache bien qu'il ne remportera jamais un vote en faveur de la séparation, il utilise quand même le Parlement pour faire connaître le point de vue de certains Québécois et leur désir de se séparer.

Le Nouveau Parti Démocratique a également joué un rôle important dans l'opposition. Traditionnellement, ce parti a représenté la gauche. Il reçoit beaucoup d'appui des étudiants, des syndicats et de la classe ouvrière.

Récemment, le Parti libéral a remporté des gouvernements majoritaires avec un petit pourcentage du vote populaire. Ainsi, en 1993, il a remporté 177 sièges avec 41 pour cent du vote populaire. Aux prochaines élections en 1997, le Parti libéral a gagné 155 sièges avec seulement 38 pour cent des voix. Lors des dernières élections en 2000, les libéraux ont obtenu un autre gouvernement majoritaire en remportant 177 sièges avec 40 pour cent du vote populaire.

La différence entre le pourcentage des voix et le nombre de sièges remportés peut sembler injuste auprès de tous les électeurs. Cela paraît injuste aussi pour l'opposition. Après tout, il est clair que les libéraux n'ont pas remporté la majorité des voix mais ils ont formé des gouvernements majoritaires.

On croit que les prochaines élections fédérales auront lieu cette année. Elles pourraient représenter un nouveau défi pour le Parti libéral. En effet, deux partis d'opposition de la droite se sont fusionnés pour devenir le Parti conservateur du Canada. Cela pourrait empêcher les libéraux de gagner certaines des courses serrées des dernières élections. Aussi, n'oublions pas le scandale grandissant qui pourrait nuire au gouvernement s'il appelait des élections ce printemps. La vérificatrice générale, une agente indépendante, a récemment publié son rapport annuel qui a révélé qu'on ne peut pas comptabiliser plus de cent millions de dollars d'un programme de commandites. Ces fonds publics ont, pour ainsi dire, disparu pendant que le Premier ministre actuel était le ministre des Finances.

Les partis de l'opposition ont indiqué qu'à titre de ministre des Finances et co-président du Conseil du Trésor, il aurait dû être au courant de la situation et agir en conséquence. Le Premier ministre soutient qu'il n'était aucunement au courant de cette affaire. Qui sait comment tout cela va se terminer ? Mais voilà bien un exemple d'une petite opposition qui utilise les moyens du Parlement pour mener une attaque contre le gouvernement.

L'opposition fragmentée au Canada a permis au Parti libéral de remporter facilement des gouvernements majoritaires. Certains pensent que le problème d'un système démocratique où seulement un parti a vraiment la chance de former le gouvernement crée une démocratie sans concurrence à parti unique. Pour donner suite à ces inquiétudes, le gouvernement a étudié la question d'une réforme parlementaire.

La Direction de la recherche parlementaire a préparé un historique de la réforme parlementaire. On a découvert que le rythme de la réforme procédurale dans la Chambre des communes s'est accéléré au cours des dernières années. Comment peut-on expliquer cet état de fait? Notons le cynisme du grand public par rapport au processus politique, le désir de rehausser le rôle de tous les membres du Parlement, et la conviction que le Parlement, y compris l'Opposition, doit être plus responsable et pertinent aux yeux du public. Il y a un effort continu d'établir un certain équilibre entre les intérêts du gouvernement et ceux de l'opposition. Certains affirmeront que des changements s'imposent pour moderniser le gouvernement et le rendre plus efficace. D'autres affirment que la démocratie et la tradition sont tout aussi importantes.



Le débat qui entoure la réforme parlementaire tourne autour de la balance du pouvoir entre le pouvoir exécutif et la législature. Les éléments de réforme les plus importants visent un plus grand rôle pour les politiciens qui ne sont pas ministres. Toutefois, la plupart des propositions de réforme ne tiennent pas compte des préoccupations légitimes du gouvernement. Pour un gouvernement, une réforme, c'est de pouvoir faire adopter des politiques sans rencontrer de problèmes ou d'obstacles d'ordre légal. Pour l'opposition, une réforme fournit toutes sortes de possibilités de critiquer, de dénoncer des erreurs et de proposer des options. Trouver un terrain commun entre ces deux types d'intérêt n'est pas chose facile dans le système de parti compétitif au Canada.

### **L'institutionnalisation de l'opposition**

Le Canada a adopté des mesures pour assurer la légitimité de l'opposition auprès du public et lui permettre de faire connaître des points de vue différents. En 1905, le Canada fut le premier à accorder un supplément de salaire au chef du plus grand parti de l'opposition. L'Australie fit de même en 1920, la Grande-Bretagne en 1937 et la Nouvelle-Zélande en 1951.

Le gouvernement du Canada accorde des suppléments de salaire pour des critiques de l'opposition autres que leur chef. Tous les partis politiques qui ont le statut de parti officiel reçoivent un financement supplémentaire pour du personnel, et ce, selon le nombre de sièges qu'ils ont à la Chambre des communes.

Grâce aux Règlements de la Chambre des communes, on garantit du temps aux membres de l'opposition de discuter ou d'attaquer les décisions du gouvernement. En 1950, le Canada a établi une résidence officielle pour le chef de l'opposition. À ma connaissance, le Canada est le seul pays à l'avoir fait.

Récemment, il y a une situation où aucun membre d'un parti de l'opposition fut élu. Cela est arrivé au Nouveau-Brunswick en 1987. Le Parti libéral a remporté chacun des sièges lors de cette élection. Il n'y avait plus d'opposition pour assurer que le gouvernement serait responsable. Au début, le gouvernement a créé un cabinet fantôme composé de ses propres membres. Cela n'a pas très bien fonctionné. Le gouvernement a cherché d'autres façons pour que des opinions contraires soient exprimées dans la législature. Ainsi, on créa le Service de recherche législative pour l'opposition non-élue. Bien qu'ils n'y aient pas droit, on a donné des bureaux aux partis politiques de l'opposition. On a également permis à l'opposition de siéger aux comités législatifs qui étudiaient les dépenses publiques.

Pendant la période de questions, les greffiers lisaient des questions soumises par l'opposition. Le gouvernement invita les médias à participer à la période de questions. Ces mesures étaient importantes car elles affirmaient que même des gouvernements majoritaires absolus avaient besoin d'une forme d'opposition.



## **Le gouvernement de l'Alberta**

Je vous ai déjà indiqué que je suis un membre de l'Assemblée législative du gouvernement de l'Alberta. L'Alberta est devenue une province en 1905. Depuis, elle n'a jamais connu de gouvernement minoritaire. L'Alberta est divisée en 83 districts ou régions. Ces régions sont établies selon la population plutôt que des frontières géographiques. Cela permet d'assurer une représentation équitable des petites communautés et des collectivités agricoles.

Tout comme le système fédéral, le parti qui remporte la majorité des districts électoraux est déclaré le gagnant. Si ce parti remporte au moins 42 sièges, c'est un gouvernement majoritaire car il a remporté plus de sièges que tous les autres partis combinés.

Par contre, si un parti remportait le plus de districts mais 41 ou moins, il constituerait alors un gouvernement minoritaire car il aurait remporté moins de sièges que tous les autres partis mis ensemble. On demande au parti qui remporte le plus de sièges de former le gouvernement et son leader est nommé Premier ministre de la province.

## **Les grands gouvernements majoritaires**

Les gouvernements majoritaires, surtout en Alberta, ont accordé beaucoup d'importance à établir des consensus pour assurer la représentation du plus grand nombre possible de personnes. De l'autre côté de la Chambre, c'est la critique, le premier rôle de toute opposition. La critique, c'est le moyen le plus efficace pour une petite opposition de montrer aux électeurs qu'un groupe est oublié pendant qu'un autre groupe est favorisé. Je crois que le rôle de critique de l'opposition est tout aussi vieux que l'est la démocratie.

Depuis 1971, le Parti progressiste-conservateur de l'Alberta a remporté successivement neuf gouvernements majoritaires sous la direction de trois différents premiers ministres. Une variété de raisons explique cet état de fait. La plupart des Albertains sont conservateurs. Ils croient aussi dans la responsabilité personnelle. L'économie de l'Alberta est demeurée prospère grâce aux réserves importantes de pétrole et de gaz naturel qui ont permis d'établir un régime économique stable, vigoureux et fier d'avoir le plus bas taux de chômage au pays. Donc, peu de gens voient le besoin de changer le gouvernement.

Toutefois, le succès du Parti progressiste-conservateur de l'Alberta a donné lieu à des inquiétudes qui ont trait au thème de ma présentation. Plusieurs Albertains se demandent quel est l'effet d'un gouvernement majoritaire sur l'efficacité de l'opposition. Tout État démocratique doit avoir une opposition au gouvernement au pouvoir. Compte tenu du système majoritaire, plusieurs électeurs qui appuient l'opposition ont l'impression qu'ils sont sous-représentés à la législature.

Par exemple, lors des dernières élections provinciales en 2001, le Parti progressiste-conservateur a remporté 74 des 83 sièges. Cette très grande victoire majoritaire fut obtenue avec 62 pour cent du vote populaire. On retrouve cette tendance dans chaque élection provinciale tenue depuis 1971. Le plus grand écart entre le nombre de sièges remportés et le pourcentage d'appui s'est manifesté en 1975 quand le gouvernement a obtenu 69 des 75 sièges. Cette victoire fut remportée avec seulement 62 pour cent du vote populaire.



J'attire votre attention à la différence entre le nombre de sièges remportés et le pourcentage de voix obtenues car cela joue un grand rôle dans la façon qu'un gouvernement administre une province. Évidemment, le gouvernement se réjouit d'avoir le plus grand nombre de sièges à la législature mais il reconnaît aussi qu'il ne représente pas nécessairement tous les Albertains sur toutes les questions. Néanmoins, la petite opposition au gouvernement majoritaire de l'Alberta représente une proportion importante d'électeurs.

La tentation d'écraser l'opposition est vite rejetée à la lumière du soutien public pour l'opposition. Ce soutien, jumelé aux électeurs indécis, pourrait facilement causer la défaite du gouvernement aux prochaines élections.

Le gouvernement de l'Alberta ne tient pas sa majorité pour acquis. Cependant, des gouvernements majoritaires continus ont assuré une stabilité, ce qui a permis d'établir des buts à long terme et de répondre à des préoccupations importantes.

Par exemple, lors des élections de 1993, le gouvernement s'est engagé à éliminer le déficit et la dette du gouvernement en réduisant les dépenses de programmes plutôt que d'augmenter les taxes. Il fallait donc réduire tous les services gouvernementaux. L'opposition a mené sa campagne électorale selon un programme électoral semblable pour équilibrer le budget provincial. Toutefois, le gouvernement remporta une autre victoire avec 51 sièges et 45 pour cent du vote populaire.

La plupart des Albertains étaient d'accord qu'on devait exercer des contrôles sur les dépenses publiques. Une des raisons pourquoi le gouvernement a gagné ces élections, c'était qu'on voulait assurer une stabilité pendant une période de transition difficile. Tant l'opposition que le gouvernement voyaient de la même façon les dépenses publiques. Les deux présentaient des solutions semblables. Mais assez d'Albertains préféraient un leadership stable.

Au cours des années, le gouvernement de l'Alberta a pris des mesures pour s'assurer que l'opposition puisse remettre en question ses décisions.

### **Les ressources à la disposition de l'opposition**

Comme au niveau fédéral, il y a une période de questions orales qui permet à l'opposition de critiquer les décisions du gouvernement et d'offrir d'autres options. Le Chef de l'opposition officielle pose trois questions principales, chacune suivie de deux questions supplémentaires. On lui accorde aussi le droit de parole à tour de rôle pendant les 50 minutes accordées à la période de questions. Le gouvernement de l'Alberta accorde à l'opposition un temps défini pour débattre le programme législatif et les motions du gouvernement ainsi que les affaires émanant du gouvernement telles que le budget provincial.

Il est déjà arrivé, quoique rarement, que les membres de l'opposition débattent d'un projet de loi au point de causer un retard dans son adoption ou même son retrait du feuilleton quand ils croyaient que le projet de loi allait à l'encontre du bien commun. Le gouvernement a alors le pouvoir de présenter une motion pour clôturer le débat. Cette motion, appelée « attribution du temps », doit être utilisée avec beaucoup de discernement.



Un autre outil que l'opposition peut utiliser pour obtenir de l'information sur des points précis, ce sont les questions écrites. Ces questions sont soumises aux ministres dans le feuilleton par les membres des partis de l'opposition. Ces questions se différencient des questions orales car elles exigent des réponses détaillées que les ministres n'auraient pas sur le bout des doigts lors de la période des questions orales. Une fois acceptées par le gouvernement, ces réponses sont déposées dans la législature dans une période de temps donnée. Si un ministre décide de ne pas répondre à une question écrite, on peut s'attendre que l'opposition dénonce vigoureusement cette décision. On peut aussi modifier une question écrite pour la rendre plus acceptable au gouvernement.

Les membres de l'opposition peuvent présenter des demandes pour des renseignements complémentaires afin d'obtenir des documents des ministres, souvent quand il s'agit d'information sur des questions controversées. Un membre pourrait demander d'obtenir les procès verbaux de réunions, d'accords avec des compagnies privées, ou une analyse détaillée des actions du gouvernement relatives à des plans pour le développement industriel. Bien que le gouvernement puisse rejeter ces demandes, le débat au sujet de ces demandes permet aux membres de l'opposition de critiquer les actions du gouvernement et de tenter d'obtenir ainsi la faveur du public.

Les membres de l'opposition ont le droit de siéger aux comités législatifs. En Alberta, il y a cinq comités législatifs : les services aux membres, les projets de loi d'intérêt public, les privilèges et les élections, les officiers de la Législature et les comptes publics. Un membre de l'opposition préside le comité des comptes publics qui étudie les dépenses du gouvernement pour l'exercice financier précédent. C'est une excellente occasion pour l'opposition d'examiner de près et de trouver en faute le financement des programmes.

Les dispositions qui protègent formellement les droits de l'opposition officielle sont contenues dans les Règlements de la législature qui établissent les lignes de conduite pour le déroulement des activités de la Chambre. Dans quelques domaines, le gouvernement de l'Alberta a adopté d'autres mesures pour aider l'opposition à assurer la responsabilité du gouvernement.

La Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, administrée par un fonctionnaire indépendant, permet aux membres de l'opposition et au grand public d'avoir accès aux documents du gouvernement. L'opposition présente souvent des demandes d'information pour tenter de mettre le gouvernement dans l'embarras ou pour révéler de l'information que le gouvernement n'avait pas communiquée.

En 1992, le gouvernement de l'Alberta a aussi créé le poste du Commissaire indépendant en éthique. Cette personne travaille avec tous les membres de l'Assemblée législative pour étudier et discuter des déclarations privées déposées par tous les membres. Le Commissaire prépare également des rapports de divulgation aux comptes publics, enquête sur les plaintes et fournit des conseils et des recommandations aux sujets des obligations et des avoirs financiers personnels des membres.

Le Commissaire en éthique présente à l'Assemblée législative, par l'entremise du Président de la Chambre, les points suivants : son rapport annuel, les rapports de ses investigations et toute question relevant de ses compétences conformément à la loi sur les conflits d'intérêt. Le gouvernement a beaucoup fait pour que le Commissaire soit indépendant et impartial.



Chaque membre de l'Assemblée législative de l'Alberta reçoit un salaire qui reflète la moyenne de la rémunération hebdomadaire en Alberta. Présentement, le salaire de base est de 64 728 \$. Toutefois, le gouvernement fournit un financement supplémentaire aux partis de l'opposition pour embaucher du personnel et acheter des ressources. À titre d'exemple, le Chef de l'opposition officielle reçoit un supplément de 52 956 \$, la même allocation qu'un ministre du gouvernement. Le chef d'un parti reconnu de l'opposition reçoit un supplément de 23 520 \$. Le Leader parlementaire de l'opposition officielle reçoit un supplément de 11 268 \$ tandis que le Leader parlementaire du troisième parti d'opposition reçoit 9 012 \$. Enfin, le whip de l'opposition reçoit 6 744 \$ et le whip du troisième parti d'opposition reçoit 5 628 \$.

## **La technologie**

Il y a des freins et contrepoids qui favorisent une opposition active à un gouvernement fort. Dans l'Assemblée législative, plusieurs procédures et règlements assurent que chaque membre ait le temps voulu pour se prononcer sur des questions qui les préoccupent.

Plusieurs facteurs à l'extérieur de l'Assemblée aident l'opposition à surveiller le gouvernement. En Alberta, les médias, les groupes de pression et le grand public surveillent de près tous les gouvernements, surtout les gouvernements majoritaires. Récemment, j'ai constaté que la technologie a aussi modifié comment les gouvernements majoritaires représentent et communiquent avec les électeurs.

Selon les dernières statistiques au Canada, 54 pour cent des Albertains ont accès à Internet chez eux. Ce nombre augmente si on inclut les personnes qui ont accès à Internet au travail ou à l'école. L'Internet est un moyen de communication important car il fournit de l'information instantanée, un fait qui n'échappe pas à l'attention des gouvernements et de l'opposition.

Les principaux journaux de même que les stations de radio et de télévision présentent l'information en ligne. Il y a quelques années, les reportages étaient diffusés quelques heures après un événement donné. Aujourd'hui, le public a accès à ces reportages peu de temps après l'événement. Le gouvernement doit maintenant être prêt à toujours donner une réponse.

## **Conclusion**

La réalité, c'est que même dans les démocraties de longue date, telles qu'au Canada et aux États-Unis, les gouvernements n'aiment pas l'opposition. Sachant ceci, certains pourraient demander pourquoi un gouvernement majoritaire n'écrase-t-il pas l'opposition? Ma propre expérience me révèle que plusieurs facteurs garantissent cette relation entre un gouvernement majoritaire et l'opposition.

Selon moi, un des plus grands facteurs c'est la possibilité de perdre la confiance de l'électorat. Le rôle de l'opposition, c'est de critiquer et d'offrir des améliorations mais l'opposition représente aussi une alternative au gouvernement actuel. Au Canada, l'opposition a remporté les élections plusieurs fois, le plus récemment en 1993, quand le parti fédéral Progressiste-Conservateur fut réduit de 162 sièges à seulement deux. Il y avait plusieurs motifs pour cette perte de confiance. Les électeurs ont alors transmis un message très clair au gouvernement, un message qui est tout aussi valable aujourd'hui. Un gouvernement majoritaire doit être à l'écoute de vues divergentes. Si on ignore d'autres points de vue, on invite la défaite.

Dans un système parlementaire où les gouvernements opèrent conformément aux lois, on accepte l'opposition comme une condition normale de la vie publique. Dans une démocratie





idéale, on encourage l'opposition car elle oblige le gouvernement à défendre ses décisions. Et elle assure le grand public qu'on débattrà et tiendra compte de différentes opinions.

Je vous remercie de votre attention.





---

*Exposés en séance plénière :  
Le travail du parlementaire*

# *Intervention de Mme Victoire Lasseni Duboze, Sénatrice du Gabon*

## *Le rôle du parlementaire*

### Introduction

C'est pour moi un insigne honneur et un immense plaisir de prendre la parole devant cette auguste assemblée composée de Sénateurs et de Députés de la Francophonie.

Cet honneur est partagé par le Parlement Gabonais, et en particulier le Sénat qui s'exprime par ma voix, sur invitation de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, devant la Haute Institution de la République qu'est le Parlement.

En exprimant notre gratitude à toutes les autorités congolaises qui ont favorisé la tenue des présentes assises, il m'appartient ainsi, à l'occasion de cette rencontre, d'exprimer à Messieurs les Présidents des chambres du Parlement Congolais, et à vous chers Collègues, le sentiment que je ressens en cette terre congolaise particulièrement Brazzaville, qui revêt la symbolique de l'Afrique Equatoriale Française dont elle a été la capitale et à laquelle nous sommes attachés pour de multiples raisons évidentes.

En m'adressant à nos collègues congolais, intéressés au premier chef par ces importantes assises qui sont le rendez-vous du donner et du recevoir, il me plaît de souligner que la République du Congo a été la première en Afrique Centrale, je dirais même en Afrique noire francophone, à vivre l'expérience du bicamérisme après les années 90 qui constituent le déclenchement du processus de démocratisation de l'Afrique subsaharienne.

Il n'est plus besoin de rappeler qu'il n'y a pas de démocratie sans loi et que la mise en œuvre d'un Etat de droit passe surtout par la garantie des droits fondamentaux et des libertés des acteurs chargés de le construire.

Pour cela, nous tenons à féliciter l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) et l'agence Internationale de la Francophonie pour les programmes de renforcement des capacités des Institutions Parlementaires appelées à jouer un rôle déterminant dans la politique du développement durable. En effet, le suivi des séminaires et des stages représente deux programmes phares parmi les programmes de coopération interparlementaire mis en œuvre par l'APF.

Ces programmes permettent aux parlementaires et aux fonctionnaires parlementaires de différents pays de se rencontrer, de partager les expériences acquises, de comparer les systèmes institutionnels de leur pays respectif et les modes de fonctionnement de leurs assemblées.

Je remercie enfin tous les organisateurs pour toutes les attentions dont ma délégation et moi-même sommes l'objet depuis notre arrivée. Ces attentions sont la confirmation de l'hospitalité légendaire du Congo en général et de Brazzaville en particulier.



Sur ce, le thème « le rôle du parlementaire », première partie de notre exposé, sera examiné ainsi qu'il suit :

- 1) le parlementaire au sein du Parlement ;
- 2) le parlementaire dans sa circonscription électorale ;
- 3) conclusion.

Je vous remercie de votre aimable attention.



## I- Qu'est ce qu'un Parlementaire ?

Assumer le rôle d'un Parlementaire en Afrique subsaharienne nécessite une culture démocratique de ses peuples, parfois à l'antipode de leurs cultures traditionnelles contrairement aux sociétés occidentales qui ont une tradition parlementaire séculaire.

Cette mission parlementaire est à la fois individuelle et collective :

- **Individuelle**, parce que malgré la diversité des situations historiques, au-delà des oppositions politiques ou idéologiques et des différences d'origine sociales et culturelles, chacun des élus a la charge de réussir le pari de la démocratie représentative, celle de donner à chaque citoyen, la certitude d'être partie prenante des décisions qui conditionnent son avenir au chœur de l'échiquier national que représente l'Etat.
- **Collective**, parce que si le mandat parlementaire est une responsabilité individuelle, son exercice exige un travail collectif : au sein des organes réglementaires du Parlement (Assemblée Nationale et Sénat), notamment dans les commissions permanentes, les groupes politiques, les groupes de travail, les séances plénières, les organismes interparlementaires et d'autres structures diverses... Nous ne rentrerons pas dans les détails, l'exposé de cette partie étant laissé au soin du Sénateur français Guy Penne.

En effet, pour mieux cerner cette fonction représentative, on peut tenter de la scinder en quatre (4) fonctions essentielles :

### 1- Le Parlementaire est un élu

Dans un système bicaméral, les modes d'élection des Députés et Sénateurs sont différents :

- **le Député** est un élu du peuple : il est investi d'un mandat national, son mode d'élection est le suffrage universel direct ;
- **le Sénateur** est un élu par les élus : son collège électoral est composé des grands électeurs : il est investi d'un mandat national qui le place dans la position de représentant des collectivités locales.

Selon son mode d'élection, le Sénateur est élu au suffrage universel indirect. En ce qui concerne le Gabon, Il doit avoir 40 ans au moins. S'il est vrai qu'un nombre limité de citoyens participe à la dernière phase de son élection (conseillers municipaux ou Conseillers départementaux et députés qui forment le collège électoral), tous les électeurs qui ont la charge de les élire et dont ils sont issus, ont été eux-mêmes élus par l'ensemble des citoyens.

Leur statut et leur autonomie garantissent le fait que les parlementaires doivent être à l'écoute des citoyens et être des hommes et des femmes de dialogue, d'action et de réflexion , au service de tous.



## **2- Les Députés et les Sénateurs sont des législateurs**

Aucun texte de loi ne peut être adopté par le Parlement sans que les deux Chambres ne l'aient examiné.

Les Députés et Sénateurs disposent du droit d'amendement des textes élaborés par le Gouvernement. Ils ont aussi le pouvoir de proposer des lois.

« Tout projet de loi issu du Gouvernement ou proposition de loi qui est de l'initiative du parlementaire, est examiné successivement dans les deux Chambres du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ».

On retiendra que toutes les réformes de société sont la résultante du travail parlementaire.

## **3- Le Parlementaire est un Représentant**

Pour prendre le cas du Gabon, les Parlementaires alertent l'Administration, le Gouvernement, et parfois le Médiateur de la République et la Cour Constitutionnelle, sur les difficultés et les impasses que connaissent leurs électeurs et que révèle l'abondant courrier qu'ils reçoivent.

- Le Député est le Représentant du peuple, il est le porte-parole des populations qui l'ont investi de ce mandat national pour défendre leurs intérêts.
- Le Sénateur est le Représentant de la collectivité locale qui est la cellule de base de la démocratie. Souvent Conseiller municipal ou Conseiller départemental, le Sénateur incarne cette gestion de proximité. A ce titre, il est le Représentant de la diversité des Communautés vivantes, dans un pays qui se veut décentralisé.

Par les interventions au cours des débats, les questions au Gouvernement, les questions écrites et orales, Députés et Sénateurs expriment les interrogations, les inquiétudes et les espoirs de leurs concitoyens.

## **4- Les Parlementaires sont des contrôleurs**

La participation à l'élaboration de la loi par l'autorisation des dépenses publiques et le consentement de la levée des impôts demeure, sans aucun doute, la mission première des Parlementaires même si les Sénateurs ne disposent pas, dans l'exercice de leur fonction de contrôle, de la possibilité de remettre en jeu l'investiture du Gouvernement qui est dévolue aux Députés.

Le Gouvernement est responsable devant le Parlement qui dispose d'un droit de contrôle de son activité. Pour ce faire, les Parlementaires ont des moyens pour accomplir cette mission : Commissions Permanentes ou Spéciales, Commissions ad hoc, questions écrites et orales, missions d'information, interpellations, procédures d'interrogation, moyens d'investigation et d'autres moyens selon l'originalité de certains Parlements.



Par ailleurs, le Sénat comme l'Assemblée Nationale ne peuvent être dissous que par le Président de la République.

Les Parlementaires ont pour mission d'encadrer et de surveiller la politique gouvernementale et l'action des administrations.

## **II- Les fonctions liées au mandat parlementaire telles que dictées par les textes en vigueur**

Hormis les responsabilités occupées dans les organes du Parlement, les parlementaires sont appelés à assumer d'autres fonctions, aussi nombreuses que variées, qui se rattachent à l'exercice de leur mandat.

### ***1) Certaines prérogatives sont exercées de plein droit, soit à titre personnel, soit parce qu'elles font appel aux qualités requises pour certains postes particuliers :***

- Saisine de la Cour Constitutionnelle ;
- Saisine du Médiateur de la République ;
- Membres de droit représentant le Sénat ou l'Assemblée Nationale dans certains organismes extra-parlementaires eu égard aux fonctions de contrôle exercées au sein du Parlement à l'exemple de la France pour les Présidents de commissions ainsi que le Rapporteur de la Commission des Finances ;
- au Gabon, le Président de la Commission des Affaires Culturelles, Sociales et de la Communication est Membre de droit du Comité National pour la population et le développement dans le cadre du FNUAP ;
- le Président de la Commission des Affaires Etrangères, de la Coopération Internationale et de la Défense Nationale quant à lui, est membre de droit du Conseil de Sécurité et du Conseil de Défense Nationale.

### ***2) D'autres fonctions sont exercées sur habilitation :***

- la représentation des Parlementaires au sein des organismes extra-parlementaires nationaux conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur au Gabon ; certains participent aux conseils d'administration de plusieurs sociétés étatiques ou para-étatiques.
- la participation des Parlementaires au niveau international à d'autres assemblées parlementaires internationales, aux groupes d'amitié et aux missions d'observation des élections à l'étranger ;
- la désignation de certains Membres d'autres institutions de la République : le Conseil National de la Communication, la Cour Constitutionnelle, la Commission Nationale de Lutte contre la Corruption et l'Enrichissement Illicite...

### ***3) Certaines fonctions liées au mandat sont enfin assumées sur désignation du Gouvernement.***



Il convient de noter que ces fonctions ne peuvent excéder un temps de six (6) mois. Ce sont des missions temporaires par exemple au sein d'une Ambassade, au sein d'une structure chargée d'examiner des questions précises sur le plan national.

Exemple : au Gabon, des parlementaires ont été associés au Comité National de réhabilitation de la zone minière de la ville de Mounana ; y sont aussi associés les parlementaires au Comité National d'organisation des fêtes tournantes de l'Indépendance.

Par ailleurs, les parlementaires se regroupent en associations au sein du parlement. Récemment les femmes sénatrices gabonaises ont mis en place une association qui a pour but de promouvoir la politique du genre en favorisant l'initiative parlementaire c'est à dire des propositions de loi tendant à réduire les discriminations contenues dans les lois du pays à l'exemple du code civil en matière successorale.

### **III- Le rôle du Parlementaire dans sa circonscription électorale**

Le mandat législatif est un sacerdoce qui représente une charge lourde, avec une disponibilité permanente, des déplacements incessants et l'étude des dossiers complexes et techniques.

Au cours de la première législature du Sénat gabonais, la loi organique relative à l'élection des Sénateurs n'avait pas prévu l'exigence d'un mandat local pour se présenter aux élections sénatoriales, si bien que certains Sénateurs n'étaient ni conseiller municipal, ni conseiller départemental.

Après la modification de ladite loi en 2003, l'exigence d'un mandat local est requise. Aussi, allons-nous examiner le rôle du Parlementaire dans sa circonscription électorale.

Selon les textes, à chaque législature, le Parlement gabonais met à la disposition de chaque parlementaire un cabinet parlementaire composé de :

- un attaché parlementaire ;
- un secrétaire parlementaire ;
- un chauffeur.

Ces personnels sont à la charge respective de l'Assemblée Nationale du Sénat.

Le premier acte à réaliser en début de mandat pour un Parlementaire, est l'ouverture dans la ville de sa circonscription, d'une permanence, où il peut recevoir les électeurs. En son absence lors des sessions, le rôle de l'attaché parlementaire entre autre, est de suppléer le Parlementaire pendant les sessions qui se déroulent dans la capitale.

L'attaché parlementaire doit être capable d'analyser les textes en cours d'examen au Parlement.





Les réalités sur le terrain amènent les Parlementaires des démocraties récentes à faire face aux sollicitations suivantes :

- les demandes d’emploi ou lettres de recommandations pour un emploi ;
- les aides multiformes :
  1. décès, participation aux obsèques,
  2. naissances, achats de trousseaux ;
  3. maladies, paiement des ordonnances et des frais d’hospitalisation, etc...
- les interventions auprès d’une Administration, une faveur, un appui ;
- la construction des écoles et dispensaires ;
- le désenclavement de certaines zones reculées par la réalisation d’un pont, d’une route, d’une passerelle...

Au cours de la 8<sup>ème</sup> législature de l’Assemblée Nationale, sur l’initiative de son Excellence El Hadj Omar Bongo Ondimba, Président de la République Gabonaise, le Gouvernement a décidé, après la signature des Accords de Paris, d’allouer aux Parlementaires une indemnité annuelle de dix millions de francs CFA dénommée «Fonds de Souveraineté».

Ces fonds de souveraineté permettent de suppléer le Gouvernement en résolvant quelques problèmes auxquels sont confrontés au quotidien des populations (passerelles, corps de garde, réfection de bâtisses, dotation en matériels didactiques de quelques écoles. Etc.)

Malheureusement, le dernier programme d’ajustement structurel a exigé que ces fonds de souveraineté soient réduits à la modique somme de deux millions de francs CFA par semestre.

#### **IV- Les Parlementaires sont des élus de proximité : le Sénateur élu local dans sa collectivité**

En tant qu’élus locaux, les Sénateurs sont en mesure de définir les politiques qui répondent le mieux aux aspirations des concitoyens.

Représentant des collectivités locales, et en sa première qualité de Conseiller municipale, le Sénateur assure une gestion de proximité. A ce titre, il doit :

- participer aux réunions des conseils municipaux, départementaux (élaboration du budget de commune, du département) afin de mieux cerner les problèmes des collectivités locales dans l’exercice de leur mandat national et œuvrer à la résolution des différents problèmes à court ou moyen terme.
- concevoir des projets communautaires pouvant générer des emplois en vue de contribuer au développement économique de la collectivité locale, à l’exemple de l’ancien Président du Sénat français, Monsieur René MONORY qui a pu favoriser la réalisation du Futuroscope dans le département de la Vienne en région Poitou-Charente.
- veiller à la mise en place effective des équipements collectifs dans la commune ou dans le département.

Au cours de la première législature du Sénat, lors de l’examen et de l’adoption du projet de loi



de finances, année 1998, l'inscription d'une subvention de fonctionnement au profit des Conseils municipaux et départementaux s'élevant à un milliard de franc CFA a été adoptée.

C'est dans ce cadre que le Sénat a organisé les missions d'information dans tout le pays en vue de s'enquérir sur l'utilisation des crédits alloués aux élus locaux, particulièrement la subvention de fonctionnement.

En outre, le Sénat gabonais s'est engagé à former les élus locaux en collaboration avec la Cour des Comptes et le Ministère de l'Intérieur.

A cet effet, deux séminaires de formation à l'attention des élus locaux ont été réalisés dans les provinces du Haut-Ogooue et du Moyen-Ogooue ayant pour thème « **la gestion administrative et financière d'une collectivité locale et les rapports entre les collectivités locales et leurs représentants du Sénat** ».

Face à cet emploi du temps chargé, le Parlementaire se trouve sans cesse partagé entre **les débats des commissions** ou des plénières dans l'hémicycle où sont examinés et adoptés **les textes législatifs** qui traitent des problèmes de la Nation où il doit jouer le rôle de porte-parole du peuple qui l'a investi, sans omettre **les missions interparlementaires**, les réunions locales dans la circonscription pour traiter des problèmes de gestion quotidienne et **le contact avec les électeurs** en prévision des prochains mandats.

Pour les parlementaires de l'intérieur du pays, il s'agit d'un rythme de vie très particulier, caractérisée par des déplacements incessants entre la capitale (Libreville) et leur circonscription électorale.

Il convient de noter que les frais de transport au cours des sessions sont à la charge du Parlementaire. Ne sont à la charge du Sénat que les titres de transport à l'ouverture et à la clôture de chaque session.

Face à cette situation où le parlementaire doit nécessairement prendre part aux activités (culturelles, socio-économiques) de sa circonscription même pendant les sessions, les deux chambres du Parlement se sont organisées au niveau de la programmation des travaux législatifs à ne pas siéger les lundi et vendredi (sauf en cas d'urgence), afin de consacrer leurs week-ends pour accomplir les mandats locaux, avoir des audiences avec les conseillers municipaux et départementaux, et présider ou animer les différentes manifestations.

## **V- Les inconvénients liés au manque de culture démocratique**

Depuis 1990, la fonction législative n'est pas encore bien appréhendée au sein de la population. Certains Politiques candidats aux élections se sont prêtés au jeu des multiples sollicitations des électeurs. Ainsi, la méconnaissance par les populations de la mission parlementaire, ou plutôt d'une culture démocratique, les amène à croire que leur vote est sanctionné par une prise en otage du Parlementaire dont le rôle est pourtant défini par les textes.

Par conséquent, il est très difficile pour un Parlementaire de gérer tous ces problèmes qui sont l'effet de la paupérisation de nos peuples due entre autres maux, aux programmes d'ajustement structurel qui imposent la privatisation des entreprises publiques par des compressions du personnel, réduction de la masse salariale donc par la baisse de nouveaux



recrutements dans la fonction publique.

Nos peuples connaissent le chômage, l'exode rural... Tel est le lot quotidien des problèmes que doivent résoudre les parlementaires : de la réparation de certains tronçons de routes, de la construction de salles de classe, de dispensaires à l'achat des layettes ainsi que l'organisation des arbres de Noël et des fêtes nationales... etc. Le parlementaire n'est presque plus le porte-parole mais plutôt la personne qui doit résoudre tous les problèmes au point pour certains d'entre eux, d'appréhender un mandat supplémentaire pour ne pas avoir trouvé de solutions aux innombrables doléances.

Il faut prendre en compte le fait qu'il n'est pas toujours aisé en Afrique de concilier les différentes contraintes du mandat parlementaire, en particulier pour les parlementaires qui sont de surcroît, des élus locaux.

Malgré les inconvénients, dont celui d'avoir souvent à choisir entre les réunions locales et les travaux législatifs du Parlement, il n'apparaît pas nécessaire d'opposer les deux fonctions : ce sont deux aspects complémentaires d'une même mission, celle de représenter le peuple ou les collectivités locales de la République au sein d'une assemblée parlementaire.

Ainsi, la fonction parlementaire et les fonctions électives locales ne sont pas antagonistes mais s'enrichissent mutuellement. Tout est une question d'organisation et de planning.

Telle est la dualité à laquelle est astreint le parlementaire africain dont l'une des grandes faiblesses demeure sans aucun doute l'absence de culture démocratique peu ou pas du tout assimilée par ses compatriotes.



## *Le contrôle parlementaire*

Le Gouvernement est responsable devant le Parlement mais sa responsabilité n'est engagée que devant l'Assemblée Nationale qui a, seule, le pouvoir de le censurer à travers la motion censure.

Les moyens de contrôle du législatif sur l'exécutif se caractérisent par le droit à l'information et le pouvoir d'investigation. Il s'agit principalement :

- **de la déclaration de politique générale** : la déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale est sanctionnée par un vote de confiance ou de défiance.
- **des messages et communications** : le Gouvernement peut faire devant le Sénat ou l'Assemblée Nationale des déclarations avec ou sans débats ;
- **des interpellations** : les questions d'actualité peuvent faire l'objet d'interpellations du Gouvernement même pendant les sessions extraordinaires du Parlement ;
- **des questions écrites et orales** : une séance par semaine est réservée aux questions d'actualité des parlementaires et aux réponses des membres du Gouvernement.

Une proposition de loi organique vient d'être adoptée par le Parlement, prévue à l'article 62 de la Constitution Gabonaise : elle détermine les conditions dans lesquelles la question écrite peut être transformée en une question orale avec débats, et les conditions d'organisation et de fonctionnement des commissions d'enquête et de contrôle ;

Au cours des présentes législatures, le Sénat et l'Assemblée Nationale procèdent aux séances de questions au Gouvernement.

Actuellement, une réflexion est menée au sein du Parlement afin de déterminer, en alternance, le nombre de séances réservées à l'Assemblée Nationale et au Sénat pendant le mois ou la session pour éviter d'une part, les redites sur les questions posées par l'une ou l'autre chambre et d'autre part, pour permettre au Gouvernement d'assumer les tâches qui lui sont assignées ;

- des commissions d'enquête et de contrôle : l'exécutif est tenu de fournir au Parlement tous les éléments d'information qui lui sont demandés sur sa gestion et ses activités : les conclusions permettent la suppression ou le blocage des crédits votés ;
- de l'information des commissions : les commissions permanentes grâce aux investigations auxquelles elles se livrent, assurent l'information nécessaire de chaque chambre du Parlement dans son rôle de contrôle de l'activité gouvernementale ;
- du contrôle budgétaire : lorsqu'il en fait la demande, le rapporteur de la Commission des Finances reçoit communication de tous les documents et renseignements destinés à permettre l'exercice du contrôle du budget des départements ministériels.

Pour l'exercice de ce contrôle, le rapporteur peut se faire assister par un ou plusieurs membres de la commission.

La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la loi de Finances. Le projet de loi de règlement établi par le Gouvernement, accompagné



de la déclaration de conformité et du rapport général de la Cour des Comptes, doit être déposé au Parlement, au plus tard, au début de la première session ordinaire de la deuxième année qui suit l'exercice d'exécution du budget concerné.

Au cours de l'examen du projet de loi de finances, année 2004, la Commission des Finances du Sénat a innové une procédure en effectuant, en novembre 2003, des missions d'information à travers les neuf provinces du Gabon. L'innovation consiste à :

- la désignation de trois sénateurs, dont un rapporteur, pour chaque délégation provinciale ;
- la désignation d'un rapporteur pour chaque département ministériel.

Le travail a été reparté ainsi qu'il suit :

#### **a) pour les départements ministériels**

Avant le passage des Ministres pour la présentation de leur budget respectif, les Sénateurs procèdent à la lecture des annexes aux projets de loi de finances des années 2001, 2002, 2003 et l'analyse est faite conjointement avec les collaborateurs des Membres du Gouvernement chargés des procédures d'exécution des budgets des ministères.

Seul le rapporteur désigné intervient pour présenter en commission, les interrogations des Sénateurs : le but visé est d'éviter les interminables discussions sur des points parfois anodins. Le rapporteur désigné suivra le dossier ministériel jusqu'à la fin de la législature, sauf s'il est constaté des affinités qui se créeraient entre le Sénateur et les fonctionnaires d'un ministère donné ;

#### **b) pour la délégation provinciale**

La visite des différentes localités de l'intérieur du pays a pour but de s'enquérir sur le terrain, des réalisations faites par le Gouvernement et d'inventorier les attentes des Responsables des collectivités locales.

L'objectif de ces missions vise d'une part, le suivi de l'utilisation des crédits votés chaque année et de faire rapport à la Commission des Finances et d'autre part, de collecter les données afin de mieux statuer lors de l'examen du projet de loi de finances, sur la suppression, la suspension ou la reconduction des crédits votés les années précédentes ;

- **de la responsabilité pénale du Président de la République et des membres du Gouvernement** : l'élection des six (6) membres de la Haute Cour de Justice se fait au début de chaque législature par l'assemblée plénière (trois membres par chambre parmi d'autres hauts dignitaires de l'Etat).



La haute Cour de Justice est saisie, soit par le Président de la République, soit par les Présidents des chambres du Parlement, soit par le Procureur général près la Cour de Cassation agissant d'office ou sur saisine de tout citoyen. Il convient de noter que ce contrôle est un pouvoir d'exception.

- **de la responsabilité dans le domaine international** : le Parlement est informé lors des négociations et autorise la ratification par le Président, Chef de l'Etat.

### **a) Négociation**

Le Président de la République et les Présidents des chambres du Parlement sont informés de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification ;

### **b) Ratification**

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités relatifs à une organisation internationale, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ne peuvent être approuvés et ratifiés qu'en vertu d'une loi.

S'agissant des dispositions particulières, nous allons terminer notre propos avec la révision de la Constitution.

- **Procédure de révision de la Constitution par le Congrès du Parlement** : le Congrès du Parlement réunit les Parlementaires des deux chambres en une séance unique.

### **1) L'initiative**

Elle appartient concurremment au Président de la République, le Conseil des Ministres entendu, et aux membres du Parlement.

### **2) Procédure**

Toute proposition de révision de la Constitution doit être déposée au Bureau de l'Assemblée Nationale par au moins un tiers des députés ou au Bureau du Sénat par au moins un tiers des Sénateurs.

La révision est acquise par voie de référendum ou par voie parlementaire. Lorsque la voie parlementaire est retenue, le projet - ou la proposition - de révision doit être voté respectivement par l'Assemblée Nationale et par le Sénat en termes identiques. Une commission ad hoc réunit des parlementaires désignés des deux chambres au cas où le texte n'est pas voté en termes identiques. En cas de non accord, la décision finale revient au Gouvernement.



L'adoption quant à elle, exige la présence d'au moins deux tiers des membres du Parlement réunis en Congrès. Dans ce cas, le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale et la présidence assurée par le Président de l'Assemblée Nationale.

Le Congrès fonctionne selon un règlement pré-établi : une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages exprimés est requise pour l'adoption du projet ou de la proposition de révision de la Constitution.

Au cours de la première législature du Sénat, le Parlement s'est réuni en congrès deux fois dont une initiative de révision de la Constitution était d'origine parlementaire.

– **Des limites du contrôle de l'activité gouvernementale :**

- la question de confiance est réservée à l'Assemblée Nationale ;
- la motion de censure est réservée à l'Assemblée Nationale ; Lors de la 8<sup>ème</sup> législature de l'Assemblée Nationale, le Gouvernement a eu droit à deux motions de censure, heureusement sauvé de justesse ;
- la déclaration de politique générale du Premier Ministre est faite devant l'Assemblée Nationale.

## **II- Le contrôle de l'application des lois**

Le Sénat, jeune Chambre du Parlement gabonais, qui n'est qu'à sa 2<sup>e</sup> législature (d'une durée de six (6) ans), s'engage timidement à asseoir des méthodes de contrôle efficaces de l'application des lois.

Les Sénateurs se livrent aux interpellations et aux questions au Gouvernement pour avoir des explications sur la promulgation d'une loi ou son application effective. Ils utilisent toutes les voies prévues par la loi pour interpellier le Gouvernement sur des questions d'actualité ou sur des procédures occultes constatées dans un département ministériel ( ex : l'arnaque des parents par certains Chefs d'établissements scolaires).

Dans ce domaine, des innovations ont été apportées par l'Assemblée Nationale avec la création récente du comité de suivi de l'application des lois (CSAL).

### **A- Le comité de Suivi de l'Application des Lois (CSAL)**

#### **a) Création**

La commission de Suivi de l'Application des Lois (CSAL) a été prévue par les dispositions de l'article 117 du Règlement de l'Assemblée Nationale et mise en place conformément à l'arrêté n°0030/ANG du 18 avril 2003 modifié. C'est donc une procédure récente inspirée des pratiques éprouvées dans certains parlements modernes, dont celui de la France.



## **b) Rôle et fonctionnement de la C.S.A.L.**

Le suivi de l'application des lois consiste, en fait, à évaluer les effets administratifs, juridiques, économiques, sociaux et budgétaires des mesures envisagées dans les lois, ordonnances et décret en vigueur, auxquels s'ajoutent les textes internationaux et ceux de la Communauté Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale (CEMAC) ratifiés par le Gabon.

Le suivi ou l'évaluation permet de juger de l'efficacité des moyens affectés à une action publique pour apprécier la performance de la dépense et l'impact juridique administratif, économique, social et budgétaire des politiques engagées.

La Commission de Suivi de l'Application des Lois s'est réunie plusieurs fois pour adopter une méthodologie de travail, de même qu'elle a constitué les organes chargés de la mise en œuvre de ses missions.

S'agissant des organes, ils se constituent comme suit :

### **1) Bureau de la Commission**

Président :	
Un député de l'opposition assisté d'un vice-président (un député de la majorité)	
Deux rapporteurs :	
Premier rapporteur :	Un député de l'opposition
Deuxième rapporteur :	Un député de la majorité

Autres membres :

- Le Secrétaire Général de la Présidence de la République ;
- Le Secrétaire Général du Gouvernement ;
- Le Secrétaire Général du ministère chargé des Relations avec le Parlement ;
- Le Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale.

### **2) Méthodologie de travail**

Les commissaires ont été répartis en quatre groupes de sept commissaires chacun.

Un Président de groupe parlementaire préside les travaux de chaque groupe.

Enfin, le bureau de la C.S.A.L. a commencé ses travaux par le suivi des lois votées lors de la 10<sup>e</sup> législature et remonte dans le temps.





Les travaux de la Commission doivent déboucher sur des résultats concrets. Aussi, dans chaque rapport d'information, établi en application de l'article 117 du Règlement de l'Assemblée Nationale, des propositions de réorientation des politiques, de réforme des modes de gestion ou encore de réexamen de l'affectation des crédits devront être formulées au nom de la Commission à l'attention du Gouvernement.

Elaborées à l'initiative du Rapporteur en charge du dossier, ces propositions seront examinées à huis clos par l'ensemble des membres de la Commission, afin de parvenir à des pistes de réforme aussi consensuelles que possibles, l'objectif recherché étant de renforcer l'efficacité d'une politique orientée vers la réalisation des attentes des populations.

Il est encore trop tôt pour nous interroger sur la portée dudit contrôle.

## **B- Les Limites du contrôle de l'application des lois**

L'idée communément répandue au sein de l'opinion populaire est que les lois ne sont pas ou peu appliquées. Ce point de vue contient une part de vérité, en ce sens que les textes d'application ne suivent pas immédiatement le vote de certaines lois.

Mais il n'est pas juste de dire que les lois sont peu appliquées car en effet, si certaines lois n'étaient pas appliquées, la société serait bloquée et le fonctionnement régulier des institutions interrompu. Il serait donc plus indiqué de dire que le contrôle de l'application des lois existantes ne se fait pas conformément aux attentes des citoyens. Ceci est dû à un certain nombre de raisons :

### **1/ Sur le plan constitutionnel**

Le principe de la séparation des pouvoirs inscrit à l'article 5 de la Constitution gabonaise est réellement mis à l'épreuve du pouvoir. En effet, le Gouvernement et le Parlement se partagent l'initiative de la loi (art.53) et de surcroît, interviennent tous dans le cadre du contrôle de l'application des lois ; ce qui a pour conséquence la dilution des responsabilités dans ce domaine, dans la mesure où il n'est pas rare de constater que les deux pouvoirs se renvoient réciproquement la balle ; et ce jeu démocratique met dans la confusion le citoyen novice en matière de culture démocratique.

D'autres organes consultatifs interviennent également dans le contrôle de l'application des lois. Pour ne citer que les principaux, il s'agit de :

- **la Cour Constitutionnelle** qui est la haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité des lois y compris les traités et les engagements internationaux et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques (article 83 de la Constitution) ; ses conclusions sont irrévocables.
- **le Conseil d'Etat** qui est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative. Il joue également le rôle de conseiller du Gouvernement ;
- **la Cour de Cassation** qui est la plus haute juridiction de l'Etat en matière civile, commerciale, sociale et pénale



- **la Cour des Comptes** est chargée des finances publiques. Elle assure le contrôle de l'exécution des lois de finances et en informe le Parlement et le Gouvernement ;
- **la Haute Cour de Justice** juge les délits de haute trahison qualifiée de crimes contre l'Etat ;
- **le Conseil Economique et Social** qui donne un avis consultatif obligatoire pour toutes les questions d'ordre économique et social ;
- **le Conseil National de la Communication** qui régule le fonctionnement des médias et de la presse.

Par conséquent, les missions du contrôle parlementaire s'arrêtent là où commencent celles des organes sus-mentionnés.

## **2/ sur le plan de la procédure législative**

Celle-ci arrive difficilement à son terme dans la plupart des cas. En effet, beaucoup de lois votées demeurent longtemps sans textes d'application et ne peuvent donc pas/ou péniblement être appliquées, cas typique de la loi 15/96 sur la décentralisation modifiée par la loi relative aux collectivités locales, adoptée par le Parlement en juillet 2001 : elle n'a jamais été promulguée à cause des ambitions à caractère futuriste qu'elle contient. D'où la proposition au Gouvernement, par le Sénat, de procéder à une deuxième délibération du texte afin d'entrevoir son application étape par étape.

## **3/ sur le plan de l'application des lois proprement dite**

Appliquer la loi pour les individus, pour les sujets de droit, c'est se comporter selon les normes juridiques, ou plus exactement selon les règles de conduite contenues dans celles-ci ou dans les lois. Mais dans la loi, il y a au moins deux règles à observer : **la disposition et la sanction**.

En effet, ou bien le sujet de droit se conformera à la disposition et alors il n'encourra pas la sanction, ou bien, il la violera et alors il se verra fatalement infliger la sanction ou bien la sanction lui sera appliquée par la contrainte étatique.

Dans la plupart des cas, c'est cette absence de sanction qui est déplorée.

## **4/ Sur le plan du civisme du citoyen**

Le manque d'adhésion des citoyens à l'idéal légal et leur trop forte tendance à vouloir passer outre les dispositions en vigueur, atténuent la force obligatoire de la loi comme élément régulier des rapports sociaux.

## **5/ sur le plan financier**

La faiblesse des moyens mis à la disposition des organes parlementaires chargés du contrôle, réduit la fréquence de ces contrôles.

## **6/ Sur le plan des rapports entre l'Exécutif et le Législatif**



On note les difficultés d'accès à certaines informations détenues par le Gouvernement. Les habitudes acquises ne sont pas toujours faciles à élaguer : il faut compter avec le temps et les générations montantes.

Tous ces manquements (confusion des rôles de contrôle entre les pouvoirs, absence de textes d'application des lois, absence ou faiblesse de sanctions) donnent l'impression que l'Etat manque de rigueur dans l'application des lois et constituent, par conséquent, des thèmes de réflexion en vue de l'amélioration des mécanismes de contrôle. Mais en fait, l'introduction récente du jeu démocratique dans l'échiquier politique en est une des raisons.

### **III- Les Perspectives**

Comme on peut le constater au sein de chaque assemblée parlementaire, à l'exemple du Gabon, voter la loi ne suffit pas. Les changements envisagés ou les réformes souhaitées et attendues par les citoyens dépendent surtout de l'application des lois votées. Aussi, le Parlement, dans sa mission de contrôle, a-t-il le devoir de se préoccuper de l'application des lois votées, en talonnant à ce sujet, le Gouvernement et à travers lui, l'Administration.

On peut ainsi retenir que les moyens de contrôle de l'application des lois existent bel et bien dans nos pays. C'est leur mise en oeuvre qui se heurte à des difficultés.

Une évolution se dessine donc très nettement, notamment en matière de contrôle de l'action gouvernementale, et les Parlements entendent de plus en plus jouer pleinement leur rôle dans la défense des intérêts des populations.

A ce propos, il est intéressant de noter qu'au Gabon, les interpellations du Gouvernement par l'une ou l'autre chambre, sont médiatisées et sont suivies en direct par les populations. Pour asseoir une démocratie telle que celle décrite par les pays qui nous l'ont apportée, il faut conforter les mesures ci-après :

- jouer avec le facteur temps pour passer d'une culture traditionnelle basée sur le respect et la soumission au chef à tous égards à une liberté d'expression ;
- réaffirmer les prérogatives des parlements en matière de contrôle ;
- renforcer les rapports entre le Parlement et les autres institutions impliquées dans le processus de contrôle de l'application des lois, notamment la Cour des Comptes et la Cour Constitutionnelle ;
- allouer des moyens conséquents aux commissions chargées du contrôle ;
- garantir l'indépendance financière et matérielle aux membres des commissions de contrôle ;
- envisager un quota de femmes au débat parlementaire lors des investitures.



#### **IV- Conclusion**

Depuis une dizaine d'années, au Gabon, les Parlementaires affirment leur volonté affichée de valoriser le contrôle et le suivi de l'application des lois. Aussi, note-t-on une forte participation des organes parlementaires au contrôle du gouvernement, tel que prévu par la constitution et la législation en vigueur.

Dès lors, l'importance croissante pour un contrôle parlementaire de qualité dépend de l'indépendance, donc de l'autonomie du pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif.

Ainsi, il va sans dire que pour assurer le succès des fonctions de contrôle parlementaire, en vertu de la séparation des pouvoirs, le gouvernement ne doit pas s'imposer au Parlement.

De plus, en vue d'accroître le rôle du contrôle parlementaire, des investigations programmées ou inopinées, devraient permettre aux Parlementaires d'avoir une information détaillée et plus exact des politiques gouvernementales.

Malgré des obstacles juridiques et politiques, il reste que les efforts des parlementaires en matière de contrôle peuvent et doivent amener le gouvernement à revoir certaines de ses politiques dans le cadre de la gestion des finances publiques.

C'est ici aussi le lieu de rendre hommage à tous les parlementaires de la francophonie qui ont œuvré pour donner une place de choix à l'AIPLF devenue ensuite APF. En effet, c'est à l'Île Maurice, lors du sommet des Chefs d'Etat franco-Africains, que l'AIPLF a renforcé son rôle d'assemblée consultative au sein de la francophonie, en s'assurant du respect des libertés fondamentales et de l'instauration d'un Etat de droit dans les pays en voie de démocratisation en Afrique et en Europe de l'Est.

Toutes les Institutions d'une République qui se veut avant-gardiste, ont intérêt à laisser les Parlements jouer leur rôle pour garantir le développement harmonieux de nos pays basé sur la justice, un mieux-être des populations et partant, pour la paix si nécessaire à l'avenir de nos Nations, héritage non négligeable légué aux générations montantes appelées à poursuivre l'œuvre entamée ...

Je vous remercie.



## *Intervention de M. Guy Penne, Sénateur de la République française*

### *Le rôle de l'élu au Parlement et dans sa circonscription*

Comme le Parlement de la République du Congo, le Parlement français se compose de deux chambres, qui se distinguent par leur mode d'élection et leur rôle constitutionnel.

L'Assemblée nationale, qui compte 577 membres, est élue au suffrage universel direct pour cinq ans ; elle peut être dissoute par le Président de la République avant le terme de son mandat. Symétriquement, elle peut mettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement.

Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Il ne peut être dissous et, en contrepartie, ne peut pas renverser le Gouvernement. Jusqu'à présent, ses 321 membres étaient élus pour neuf ans par un collège électoral issu du suffrage universel direct<sup>(1)</sup> et renouvelés par tiers tous les trois ans. Mais deux lois d'initiative sénatoriale votées en 2003 ont actualisé et modernisé le statut et le mode d'élection du Sénat. Ainsi, à partir des renouvellements de septembre 2004 et de 2007, les sénateurs seront élus pour six ans ; leur nombre sera porté à 346 en 2010 pour tenir compte de l'accroissement et de l'évolution de la répartition territoriale de la population, et ils seront renouvelés par moitié.

Mais qu'il soit député ou sénateur et quel que soit son mode d'élection, tout parlementaire remplit une double fonction :

- il est d'abord, conformément à la théorie de la représentation nationale, l'élu de la nation, et a vocation, à ce titre, à participer à l'élaboration des lois et au contrôle du Gouvernement ;
- mais il est aussi l'élu d'une petite portion de territoire – la circonscription –, et ses électeurs attendent d'abord de lui qu'il s'occupe de leurs problèmes.

### ***I LE PARLEMENTAIRE, ELU DE LA NATION***

■ *Dans tout système démocratique, le parlementaire participe dans son assemblée à l'élaboration des lois et au contrôle du gouvernement, c'est-à-dire qu'il intervient dans les débats, travaux, réunions qui se déroulent dans le cadre des différentes instances de la Chambre.*

■ *Mais tous les membres ne jouent pas le même rôle au sein de leur assemblée, même s'ils sont élus selon un mode égalitaire : leur activité diffère selon qu'ils sont parlementaires « de base », ou qu'ils exercent des responsabilités particulières dans leur groupe politique, dans une commission, ou dans un organe du Parlement (par exemple, membres du Bureau, rapporteur...) ; ils sont alors chargés à des degrés divers, d'animer les différentes structures de l'assemblée et de régler les conflits éventuels.*

---

<sup>(1)</sup> Composé des députés et des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales (plus de 145 000 électeurs)



■ Le rôle du parlementaire dépend aussi –nous aurons l’occasion d’évoquer ce point au cours du séminaire –de son appartenance à la majorité parlementaire ou à l’opposition.

■ En France, l’augmentation du travail législatif et la tendance au renforcement du contrôle parlementaire ont conduit à modifier la Constitution en 1995, pour remplacer les deux sessions parlementaires annuelles initialement prévues par un régime de session unique d’une durée de 120 jours.

En pratique, chaque parlementaire consacre en général trois jours par semaine aux travaux de son assemblée (du mardi matin au jeudi soir) ou plus, s’il suit un texte ou les travaux d’une commission.

Les trois pôles d’activité principaux sont les travaux en commission, les travaux au sein du groupe politique, et la séance publique.

### **A) Les travaux en commission**

Chaque sénateur, comme chaque député doit être membre d’une des six commissions permanentes de son assemblée, tout en ne pouvant appartenir qu’à une seule ; il choisit donc le plus souvent sa commission en fonction de son expérience personnelle et de ses centres d’intérêt, le groupe politique ayant la faculté de trancher si le nombre de candidats pour une même commission est trop élevé.

■ Les débats en commission, qui permettent de « défricher » et d’examiner de manière approfondie les textes, sont en général assez libres, les tensions politiques ayant tendance à s’apaiser pour faire place à une discussion plus ouverte.

■ Outre l’examen des textes, les commissions permanentes consacrent une part croissante de leurs travaux au contrôle du Gouvernement.

Cette activité est traditionnelle à l’occasion de l’examen du budget : les rapporteurs budgétaires adressent des questionnaires détaillés aux ministères et auditionnent les différents responsables ; mais elle s’exerce aussi à l’occasion des auditions auxquelles les commissions procèdent avant l’examen de chaque texte important, ou sur les sujets qu’elles ont elles-mêmes choisi d’aborder. En outre, depuis 1988, les commissions peuvent ouvrir à la presse les auditions qu’elles organisent.

Par ailleurs, les commissions permanentes recourent de plus en plus souvent aux missions d’information, qui sont devenues l’un des instruments essentiels du contrôle parlementaire. Les missions d’information offrent une plus grande souplesse dans leurs règles de constitution et dans leur fonctionnement que les commissions d’enquête et de contrôle ; elles peuvent être communes à plusieurs commissions permanentes, être confiées à un ou plusieurs parlementaires, et ne sont pas tenues de rendre leurs conclusions dans un délai déterminé.



Les textes concernant les collectivités locales sont examinés avec une attention particulière par les sénateurs. A ce propos, il convient de signaler que dorénavant, c'est au Sénat que seront déposés en premier lieu les projets de loi portant sur l'organisation des collectivités territoriales ; ce principe a été adopté en novembre dernier, lors de l'examen par le Parlement du projet de loi constitutionnel relatif à la décentralisation. Cette priorité d'examen s'exercera toutefois sans préjudice du droit d'amendement du Gouvernement et des députés, et du droit pour l'Assemblée nationale, de statuer définitivement sur ces textes à la demande du gouvernement<sup>(2)</sup>.

De même, dans leur activité de contrôle, les commissions permanentes du Sénat veillent à la bonne situation financière des collectivités locales, et par ses missions de contrôle et ses groupes de travail, le Sénat fait régulièrement le point sur l'application des compétences locales.

## **B) Les groupes politiques**

La participation du sénateur ou du député aux différents aspects du travail parlementaire passe très largement par le groupe politique auquel il appartient : l'affectation dans les différentes commissions (permanentes ou spéciales, d'enquête ou de contrôle) nécessite l'accord du groupe, les possibilités d'intervention et le temps de parole dans les discussions générales et débats organisés sont déterminés par lui, de même que l'inscription pour les questions au Gouvernement...

Le groupe met à la disposition de ses membres des moyens de documentation, ainsi que des personnels – assistants de groupe, secrétariat – pour les aider dans leur travail parlementaire. En outre, les rencontres régulières qu'il organise avec différentes délégations, groupements syndicaux et socio-professionnels, constituent pour les parlementaires une source d'information appréciable ; lors de la préparation d'amendements sur un texte ou de l'élaboration d'une proposition de loi, ces échanges fournissent des éclairages utiles et permettent d'opérer des choix.

Le groupe étant généralement le prolongement du parti politique à l'intérieur de l'assemblée, il offre un cadre à la constitution de structures de travail en liaison avec les groupes de travail et experts de la formation politique correspondante. Ses réunions plénières hebdomadaires permettent de discuter des grandes orientations qui s'inscrivent très largement dans la ligne de la formation politique, même si le groupe dispose d'une certaine autonomie.

Les membres appartenant au Bureau du groupe arrêtent avec le secrétariat les positions qui seront défendues dans les débats, animent les réunions de travail, coordonnent amendements et propositions de lois, et organisent ainsi en amont le travail en séance publique.

## **C) La séance publique**

Elle est par excellence le lieu de l'activité parlementaire ; j'aurai d'ailleurs l'occasion de revenir sur la « primauté de la séance publique » au cours de la présentation que je ferai de la procédure législative en France.

- la séance publique est en effet l'aboutissement du travail préalable considérable qui

---

2) Conformément à l'article 45.4 de la Constitution.



- s'est effectué en commission et au sein des groupes ;
- c'est en séance publique que l'assemblée se prononce définitivement sur les textes et où peut être mise en jeu, du moins à l'Assemblée nationale, la responsabilité du Gouvernement ;
- elle est, enfin, ouverte aux citoyens et surtout à l'ensemble des médias.

■ Le programme de travail de chaque assemblée est arrêté par la Conférence des Présidents<sup>(3)</sup> qui se réunit une fois par semaine ; le Gouvernement dispose d'un droit de priorité dans l'ordre du jour, mais depuis la réforme de 1995, une séance par mois est consacrée à l'examen de propositions de loi.

Les parlementaires ne peuvent évidemment assister à tous les débats ; ils suivent prioritairement les débats de politique générale ou les questions au Gouvernement, et, en fonction de leurs motivations –expérience professionnelle, intérêt pour leur circonscription, demande de leur groupe politique-, suivent la discussion de textes plus spécialisés.

Si la durée des débats en séance publique s'est progressivement accrue jusqu'à devenir très importante, le temps consacré à chaque texte est resté limité car le nombre de projets de loi à examiner a lui aussi augmenté ; les débats sont donc très organisés, chaque groupe dispose d'un temps de parole qu'il répartit entre ses membres et seul, un petit nombre d'élus a la possibilité d'intervenir...

Toutefois, en dehors du débat organisé, le parlementaire dispose de plusieurs moyens d'intervention lors de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi, ou d'un budget : inscription sur un article, dépôt d'un amendement, intervention pour ou contre un amendement, procédure du rappel au règlement...

## ***II LE PARLEMENTAIRE DANS SA CIRCONSCRIPTION***

Il ne faut pas sous-estimer le lien qui unit le sénateur ou le député à sa circonscription, quelle que soit la diversité des situations locales liée au découpage électoral –circonscriptions urbaines, rurales, juxtaposition d'éléments sans unité-, à la tradition politique de la circonscription, à l'ancienneté dans le mandat du parlementaire, au nombre et à la nature des autres mandats qu'il détient éventuellement.

Mais qu'il cumule ou non les mandats, il doit jouer localement quatre rôles, à travers lesquels s'exprime toujours plus ou moins sa qualité d' élu national :

- celui de relais de l'information
- d'intercesseur entre les citoyens et le pouvoir
- d'animateur du développement local
- de représentant de la République

---

30) La Conférence des Présidents comprend le président de l'assemblée, les vice-présidents, les présidents des groupes politiques, les présidents de commissions et de la délégation pour l'Union européenne, le rapporteur général de la commission des Finances, ainsi que le ministre représentant le Gouvernement.





### **A) Le parlementaire, relais de l'information**

C'est le rôle le plus directement lié à son mandat, le plus politique aussi, qui consiste à faire le lien entre la circonscription, la formation politique et l'assemblée à laquelle il appartient ; ce rôle varie considérablement selon que l'élu est dans la majorité ou dans l'opposition, mais il comporte toujours deux aspects :

1) expliquer aux habitants de sa circonscription les conséquences locales des mesures adoptées au niveau national et justifier les prises de position de son parti. Le parlementaire le fait à l'occasion de discours, rencontres, débats avec les responsables locaux ou avec les électeurs ; par l'intermédiaire de la presse locale ; il publie aussi souvent son propre journal, parfois en association avec plusieurs de ses collègues.

2) en sens inverse, se faire l'écho des préoccupations locales et faire « remonter » les aspirations des populations vers les responsables politiques nationaux. Il exerce cette activité de médiation, d'abord de façon directe lors d'échanges avec ses collègues en réunion de groupe lorsqu'il revient le mardi de sa circonscription dans son assemblée; ensuite par le biais des questions qu'il peut poser au Gouvernement en séance publique<sup>(4)</sup> et qui sont télévisées, ou des questions écrites, qu'il adresse aux différents ministères, et dont les réponses sont publiées au Journal Officiel et parfois reprises dans la presse locale.

### **B) Le parlementaire, intercesseur entre les citoyens et le pouvoir**

C'est la suite logique du rôle précédent, et les sénateurs, comme les députés, sont en général organisés pour recevoir les électeurs et répondre à leurs demandes : ils s'entourent d'une équipe de collaborateurs, tiennent des permanences, se déplacent dans les quartiers, répondent au courrier.... Les demandes sont diverses, le parlementaire étant souvent le dernier recours lorsque toutes les autres démarches ont échoué.

D'autres personnalités –le maire, le conseiller général ou régional- jouent aussi le rôle d'intercesseurs, mais l'appel au sénateur ou au député revêt aux yeux des électeurs une valeur particulière, car c'est lui qui a le plus directement accès au pouvoir.

De fait, dans la plupart des cas, les demandes donnent lieu à des interventions, dont l'efficacité dépend notamment de l'importance du réseau de correspondants sur lesquels le parlementaire peut compter, de ses contacts avec les administrations et dans les entreprises.

### **C) Le parlementaire, acteur du développement local**

Les affaires locales concernent au premier chef les élus locaux (maires, conseillers généraux, conseillers régionaux). Mais l'élu national est aussi partie prenante du développement économique, social et culturel de sa circonscription, d'autant qu'il est mieux placé pour l'inscrire dans la perspective plus vaste des enjeux économiques et politiques nationaux.

---

4) Deux fois par semaine à l'Assemblée nationale et deux fois par mois au Sénat.



Il favorise la mise en place de structures nécessaires à ce développement (institutions de coopération intercommunales, par exemple), et s'appuie sur un certain nombre de réseaux et d'institutions dont il est, directement ou indirectement, l'animateur :

- *les élus locaux* sont souvent ses interlocuteurs privilégiés, notamment en zone rurale - maires qui appartiennent à la même formation politique ou à des formations alliées, et à défaut, conseillers municipaux minoritaires de son camp -. Il les aide à résoudre les problèmes quotidiens ou à obtenir les financements ou subventions nécessaires aux communes, auprès du conseil général, du conseil régional, ou des services de la préfecture.

- *les milieux socio-professionnels* : le parlementaire reçoit régulièrement les responsables de la vie économique et sociale (chambre de commerce, d'agriculture, chambres de métiers, syndicats agricoles...)

- les associations trouvent dans le sénateur ou le député un interlocuteur capable, non seulement de les appuyer au plan local, mais de relayer leurs idées dans les débats nationaux qui concernent la vie sociale, l'enseignement, l'environnement.

- le parlementaire suit de très près l'activité des établissements de sa circonscription (entreprises, établissements scolaires et universitaires, institutions médico-sociales...)

En outre 259 sénateurs sur 321 et 500 députés sur 577 exercent un mandat local.

#### **D) Le parlementaire, représentant de la République**

Le rôle de représentation est une fonction lourde et contraignante, mais qui illustre bien la place du parlementaire dans la vie locale, à la fois représentant du Parlement, du peuple, et détenteur de la souveraineté nationale.

Sa présence dans les manifestations officielles confèrent à celles-ci une solennité notoire, mais elle est aussi très appréciée dans les réunions associatives, professionnelles, sportives, culturelles, parce qu'elle leur donne une forme de reconnaissance.

Je souhaiterais conclure par deux remarques :

■ Le parlementaire est au cœur de nombreux paradoxes : à une époque où l'on constate dans de nombreuses sociétés un repli sur soi et une aspiration à la gestion indolore du quotidien, l'élu doit aller vers les autres et affronter les problèmes ; dans un monde de plus en plus complexe, où les valeurs et les idéologies deviennent incertaines, il doit définir les enjeux et proposer des choix.



■ Malgré la diversité des rôles qu'il recouvre, le mandat parlementaire présente une profonde unité, due à sa nature essentiellement politique, et constitue à la fois un enjeu et un engagement pour son titulaire :

- Il est perçu comme un enjeu par tous les acteurs de la vie politique : électeurs, qui surveillent les prises de position de leur représentant, et qui, le cas échéant, lui demandent des explications ; formations politiques, qui ayant accordé l'investiture au candidat, parfois après d'âpres négociations, sont très attentives par la suite à la loyauté de l'élu.
- à l'inverse, le sénateur, comme le député, est tenu à un certain engagement : engagement à l'égard des positions de son groupe politique qu'il a contribué à définir ; mais engagement aussi à l'égard de lui-même, puisque investi d'un mandat représentatif, il doit se prononcer selon sa conscience.



## *La procédure législative*

L'activité législative se trouve au cœur de l'activité parlementaire puisqu'aux termes de la Constitution française de 1958, le premier rôle du Parlement est de voter la loi.

Toutefois, le champ de cette activité est circonscrit sous la Vème République ; la Constitution délimite en effet le domaine de la loi en énumérant les matières dans lesquelles le Législateur peut intervenir pour fixer des règles ou des principes fondamentaux.

Pour remplir cette fonction, le Législateur agit dans le cadre de normes posées par la Constitution, les lois organiques, les règlements des assemblées, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, voire la coutume ; ces normes, qui constituent la procédure législative, permettent le fonctionnement ordonné et efficace du Parlement, lieu par excellence où s'affrontent des positions divergentes voire antagonistes.

La source de l'activité législative est le droit d'initiative qui appartient « concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement »<sup>(5)</sup>, et s'exerce à titre principal, sous forme de projets ou de propositions de lois, ou, de manière dérivée, sous forme d'amendements.

Le point de départ de la procédure législative est le dépôt du texte, qui s'accompagne de certaines formalités : pour les projets, le dépôt est précédé par la consultation pour avis du Conseil d'État et par une délibération du Conseil des ministres ; les propositions sont déposées une fois que leur recevabilité financière a été vérifiée par l'assemblée, chaque chambre appliquant en la matière sa propre procédure.

Le dépôt s'effectue devant l'une ou l'autre assemblée, à l'exception des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale qui sont déposés d'abord à l'Assemblée nationale, en raison du principe traditionnel de la priorité financière<sup>(6)</sup>. De même, les projets de loi concernant l'organisation des collectivités territoriales et ceux relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux chambres du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique, qui constituera le texte de la loi.

Après cette brève présentation, mon exposé s'organisera autour de deux principes qui caractérisent la procédure législative en France :

- **le primat de la séance publique (I) ;**
- **la primauté de l'Exécutif (II) .**

Précisons que cette présentation concernera la procédure législative ordinaire ; en seront exclues les procédures dites « spéciales », relatives par exemple à l'examen des lois organiques, des lois de finances... qui suivent des principes propres.

## **I LA PROCEDURE LEGISLATIVE REPOSE SUR LE PRIMAT DE LA SEANCE PUBLIQUE**

---

5() cf. Constitution - article 39

6() idem



L'examen en première lecture comporte plusieurs étapes : l'examen par une commission, l'inscription à l'ordre du jour et, enfin, la discussion en séance publique au terme de laquelle le texte est transmis à l'autre assemblée.

Les procédures d'examen dans les deux chambres sont proches, ce qui n'exclut pas les différences.

#### **A) les commissions n'ont en droit qu'un rôle d'instruction et de préparation en amont.**

Une fois déposé, le texte est publié, imprimé, distribué et renvoyé à l'examen d'une commission spéciale ou permanente. Toutes ces formalités - dépôt, impression, publication, distribution - sont partie intégrante de la procédure parlementaire parce qu'elles déterminent l'ouverture des délais constitutionnels ou réglementaires.

La commission saisie peut être constituée spécialement pour l'examen du texte, mais dans la plupart des cas, il s'agit d'une des six commissions permanentes<sup>(7)</sup> existant dans chaque assemblée ; le renvoi du texte est effectué en fonction des compétences respectives des commissions, telles qu'elles sont définies par les règlements des assemblées.

La première tâche de la commission saisie est de désigner un rapporteur, qui, pour des raisons d'efficacité, est toujours issu de la majorité. La mission du rapporteur est d'éclairer la commission pour lui permettre de se prononcer sur le texte et de rédiger, en son nom, un rapport qui sera imprimé et distribué avant la séance publique.

Les travaux de la commission comprennent donc une phase d'information : le rapporteur organise l'audition des auteurs du texte et des personnes concernées par son application - représentants professionnels, syndicaux... - et recueille l'avis d'experts ; et une phase d'examen du texte proprement dit. La durée des travaux est variable (un à deux mois pour les textes importants).

Les commissions travaillent dans une relative confidentialité ; les auditions peuvent être publiques, mais l'examen du texte se déroule à huis clos, pour préserver la sérénité des travaux ; toutefois, un compte-rendu est publié à l'issue de chacune des réunions.

L'examen débute par une discussion générale sur le texte, ouverte par une présentation du rapporteur ; la commission passe ensuite à l'étude du texte article par article ; à chaque article, le rapporteur et les membres de la commission peuvent proposer des amendements.

Les amendements doivent être formulés par écrit, signés par l'un au moins des auteurs, et adressés au service de la séance qui leur donne un numéro, ou présentés directement en commission. Les amendements parlementaires doivent en outre satisfaire à des conditions de recevabilité financière.

---

7() Le nombre des commissions est fixé par la Constitution.



La commission vote sur chaque amendement et sur chaque article, puis sur l'ensemble du texte tel qu'il résulte des débats. A l'issue des travaux, le rapport présente les positions de la commission. Selon la nature du texte soumis à son examen, la conclusion des travaux de la commission est différente :

- s'il s'agit d'un projet de loi dont l'assemblée est saisie la première ou d'un texte -projet ou proposition- transmis par l'autre assemblée, le rapport de la commission conclut soit à l'adoption, soit au rejet du texte, soit à des amendements ; le rapport inclut, en annexe, un tableau comparatif, comprenant trois colonnes : le droit existant, les articles du projet du gouvernement ou du texte transmis par l'autre assemblée, et, en regard, les modifications proposées par la commission.

- en revanche, lorsque la commission est saisie d'une proposition de loi émanant d'un des membres de l'assemblée, elle conclut par un texte d'ensemble sur la base duquel l'assemblée sera appelée à délibérer ; ce qui lui laisse toute latitude pour modifier directement le texte de la proposition, voire établir un texte entièrement nouveau, par exemple lorsque la commission examine plusieurs propositions conjointes.

Ce travail d'instruction et de préparation en amont de la séance publique est mené avec l'aide des fonctionnaires de la commission, qui assistent le rapporteur, rédigent les comptes-rendus des réunions et consignent le sort réservé aux amendements –adoption, rejet, réécriture éventuelle- lors de l'examen par article du texte, afin que les modifications proposées par la commission figurent exactement dans le tableau comparatif annexé au rapport de la commission.

Les rapports des commissions doivent être publiés dans un délai suffisant pour que l'assemblée en prenne connaissance avant la séance publique. Les amendements continuent d'être recevables dans un délai de quatre jours après la distribution du rapport et jusqu'à l'ouverture de la discussion générale en séance publique.

Aussi, quelques heures avant l'ouverture du débat en séance, la commission tient une ultime réunion pour se prononcer sur les derniers amendements déposés qu'elle n'a pas encore examinés ; aucun rapport supplémentaire n'est rédigé ; seul est publié le compte-rendu de la réunion.

Pour être discuté en séance publique, un projet ou une proposition de loi doit être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée. Nous développerons ce point dans la deuxième partie de l'exposé concernant la primauté de l'Exécutif dans la procédure législative.

## **B) La discussion en séance publique reste le symbole de l'activité parlementaire**

■ La Constitution du 4 octobre 1958 a renforcé la primauté de la séance publique par l'effet de deux dispositions :

La première disposition impose que l'assemblée saisie délibère en séance publique sur le texte qui lui a été présenté par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée (cf. article 42) ; les modifications proposées en commission doivent donc être présentées à nouveau de manière formelle, et approuvées, en séance publique.



La seconde disposition consacre le droit d'amendement (cf. article 44), et ce droit est strictement protégé : le Conseil constitutionnel a confirmé dans une décision de novembre 1990 que chaque amendement devait être présenté et examiné en séance plénière.

C'est ainsi qu'au Sénat, chacun des 5 000 amendements déposés en moyenne à chaque session est examiné, qu'il soit de fond ou purement rédactionnel, successivement par la commission, puis en séance publique.

■ La discussion en séance publique comprend deux phases : l'examen général et l'examen détaillé.

**a) L'examen général** est essentiellement une phase de présentation.

Le Gouvernement représenté par le ministre concerné présente le projet qu'il défend ; puis le rapporteur expose la position de la commission. Pour la discussion des propositions, la parole est d'abord donnée au rapporteur.

Les parlementaires qui souhaitent s'exprimer interviennent ensuite dans le cadre de la discussion générale dont l'organisation a été réglée en Conférence des Présidents. La durée globale de discussion y a été fixée, puis répartie entre chaque groupe en tenant compte de ses effectifs. L'ordre de passage des orateurs est déterminé par le Président de séance 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.

**b) L'examen détaillé** consiste dans la discussion par article du texte.

Cette phase est largement dominée par la discussion des modifications proposées par voie d'amendements.

Pour être discutés en séance publique, les amendements doivent avoir été enregistrés au service de la séance et numérotés ; pour la bonne organisation des travaux, ils doivent avoir été déposés, on l'a vu, dans certains délais, à l'exception de ceux présentés par le Gouvernement ou par la commission.

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 opposé à l'amendement.



L'ordre d'appel des amendements présente une grande importance pour le déroulement du débat, ne serait-ce 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.

A l'issue de l'examen des articles, le Président de séance met aux voix l'ensemble du texte, éventuellement modifié par les amendements 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. 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 parlementaires.

### **C) La transmission et les lectures successives : la « navette »**

Le texte ainsi adopté par la première assemblée saisie est transmis à l'autre assemblée qui l'examine à son tour, en première lecture, selon les mêmes modalités : examen par une commission, inscription à l'ordre du jour, discussion en séance publique.

Si la seconde assemblée adopte tous les articles du texte qui lui a été transmis sans modification, ce texte est définitivement adopté.

Dans le cas contraire, la navette se poursuit entre les deux assemblées. A partir de la deuxième lecture les articles précédemment votés en termes identiques par l'une et l'autre assemblée, dits « conformes », ne sont pas remis en discussion. Le travail en commission et le débat en séance publique sont par conséquent plus légers en deuxième ou troisième lecture.

Seuls restent en discussion les articles du texte pour lesquels les deux assemblées ne sont pas parvenues à l'adoption d'un texte identique. La navette se poursuit tant que tous les articles n'ont pas été adoptés dans les mêmes termes.

La Constitution de 1958 a toutefois institué une procédure de conciliation, ce qui nous permet d'aborder le second point de cet exposé : la primauté du Gouvernement dans la procédure législative.





## II LA PRIMAUTE DE L'EXECUTIF DANS LA PROCEDURE LEGISLATIVE

### A) Le gouvernement est prioritaire pour l'inscription à l'ordre du jour

La Constitution a institué, au profit du Gouvernement, une priorité dans la fixation de l'ordre du jour, chaque assemblée pouvant néanmoins adopter, de sa propre initiative, un ordre du jour complémentaire de celui du Gouvernement.

Depuis la révision constitutionnelle d'août 1995, une séance par mois est réservée, dans chaque assemblée, à un ordre du jour fixé par elle<sup>(8)</sup>.

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.

Une concertation avec les assemblées est cependant nécessaire à la bonne programmation des travaux ; cette concertation s'opère principalement au sein de la Conférence des Présidents qui est réunie, chaque semaine en session, à l'initiative du Président de l'Assemblée et sous sa présidence<sup>(9)</sup>. Le Gouvernement y est représenté par l'un de ses membres - le ministre des relations avec le Parlement- qui transmet à la Conférence les prévisions pour la semaine en cours et les deux semaines suivantes. Ces prévisions tiennent compte des observations des présidents des commissions permanentes, notamment de leur charge de travail respective.

### B) L'examen en première lecture d'un projet de loi porte sur le texte du gouvernement

Sous les Républiques précédentes, la discussion portait sur les conclusions de la commission, et le gouvernement devait présenter des amendements s'il souhaitait revenir à son texte initial.

Le renforcement de l'Exécutif organisé par le système constitutionnel de la Vème République, a logiquement inversé le mécanisme : les modifications proposées par la commission doivent être, on l'a vu, formellement présentées en séance publique sous la forme d'amendements.

### C) Le recours à la procédure de conciliation est décidé par l'Exécutif

Cette procédure permet au Gouvernement, s'il le souhaite et quand il le souhaite, d'accélérer le vote définitif d'un texte en interrompant le cours normal de la navette.

Après deux lectures du texte par chaque assemblée -ou une seule lecture si le Gouvernement a déclaré l'urgence- ce dernier peut provoquer la réunion d'une commission comprenant sept députés et sept sénateurs, d'où l'appellation de commission mixte paritaire (ou "C.M.P.").

La commission désigne deux rapporteurs, un député et un sénateur, chargés de rendre compte des travaux devant leurs assemblées respectives.

Les membres de la CMP appartiennent en général aux commissions permanentes de

---

8) Depuis 1998, à l'Assemblée nationale, deux matinées par mois sont consacrées à cette procédure.

9) La Conférence des Présidents est composée, outre du Président, des vice-présidents de l'Assemblée - qui suppléent le Président pour la présidence des séances publiques -, des présidents des commissions permanentes et de la délégation pour l'Union européenne, des présidents des groupes et du rapporteur général de la commission des finances.



l'Assemblée nationale et du Sénat auxquelles le texte a été renvoyé au cours des lectures précédentes. Leur travail est d'élaborer un texte de compromis pour tous les articles qui restent encore en discussion. Ils peuvent décider de retenir la rédaction précédemment adoptée par l'une ou l'autre assemblée ou bien d'élaborer, pour certains articles, une rédaction nouvelle de transaction.

Les travaux de cette commission sont consignés dans un rapport. Si les membres de la commission mixte paritaire élaborent et adoptent un texte de compromis, ce texte est reproduit dans le rapport. Dans le cas contraire, le rapport expose les raisons pour lesquelles la conciliation a échoué.

A ce stade, différentes hypothèses se présentent, avec des conséquences elles-mêmes différentes, sur la suite de la procédure d'adoption du texte.

### ➔ **La commission mixte paritaire est parvenue à établir un texte de compromis**

Le Gouvernement peut soumettre ce texte, à l'approbation de l'une puis de l'autre assemblée. Il peut également, notamment si le texte de compromis ne lui convient pas, renoncer à faire statuer les assemblées sur ce texte. Dans ce cas, la navette reprend au stade où elle avait été interrompue...

La discussion, en séance publique, des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire s'ouvre par l'exposé du rapporteur de la commission mixte, suivi des interventions du Gouvernement et des orateurs inscrits dans la discussion générale. La discussion des articles se limite à la discussion et au vote des amendements. Pour cette lecture, seuls les amendements du Gouvernement ou ceux acceptés par lui peuvent être déposés. L'Assemblée procède ensuite au vote sur l'ensemble du texte, compte tenu de la rédaction retenue par la commission mixte paritaire, éventuellement modifiée par les amendements.

Si chaque assemblée adopte l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi sur la base du texte élaboré par la commission mixte paritaire éventuellement modifié par les mêmes amendements, la procédure de conciliation a réussi et le texte est définitif.

### ➔ **L'échec de la procédure de conciliation**

Si la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à établir un texte de compromis, ou si le texte de compromis est rejeté par l'une ou l'autre assemblée ou si enfin des amendements adoptés par une assemblée ne le sont pas par l'autre, il y a échec de la procédure de conciliation.

Dans ces deux cas, le Gouvernement a la possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Cette procédure comporte trois étapes se déroulant dans l'ordre suivant : la nouvelle lecture par l'Assemblée, la nouvelle lecture par le Sénat et la lecture définitive par l'Assemblée.



Lors de la nouvelle lecture, l'Assemblée délibère sur le dernier texte adopté avant que ne s'engage la procédure de conciliation. Ce texte fait l'objet d'un examen en commission et est discuté selon la procédure ordinaire. Le texte adopté par l'Assemblée est transmis au Sénat qui l'examine également selon la procédure ordinaire. Si le Sénat l'adopte sans modification, le texte est définitivement adopté. Dans le cas contraire, il est transmis à l'Assemblée en vue de la lecture définitive.

Lors de la lecture définitive, l'Assemblée délibère dans un cadre strictement délimité. Elle statue, sur proposition de la commission, soit sur le texte établi par la commission mixte paritaire, s'il y en a un, soit sur le texte qu'elle a adopté au cours de la nouvelle lecture. Dans ce dernier cas, elle ne peut adopter d'autres amendements que ceux adoptés par le Sénat lors de sa nouvelle lecture.

Précisons enfin que le retrait d'un texte par le gouvernement est possible à tous les stades du débat ; le dépôt d'un projet de loi ne constitue pas une obligation juridique de le faire débattre.

\*\*\*\*\*

Je conclurai cet exposé en évoquant les critiques que suscite la procédure législative en France, et les améliorations qu'ont tenté d'y apporter chacune des assemblées.

Une première critique a trait au déroulement même de la procédure : le travail en commission et le travail en séance publique apparaissent souvent redondants, le second étant une reprise du premier ; d'ailleurs, deux tiers des amendements adoptés dans l'hémicycle émanent des commissions<sup>(10)</sup> ; la séance publique est ainsi consacrée à la discussion de multiples détails techniques, au lieu d'être le lieu de la décision politique. Ceci favorise l'absentéisme, les parlementaires ayant le sentiment d'être exclus d'une mission législative trop foisonnante et hermétique.

Deuxième constat : le temps consacré au travail législatif ne permet pas d'éviter l'encombrement de la séance publique, en raison de la prolifération des textes à examiner et des amendements présentés : ainsi, à la fin de la précédente Législature, qui s'est terminée en juin 2002, 62 textes demeuraient en instance. Aussi, pour réaliser dans les délais son programme législatif, le gouvernement est tenté soit de déclarer l'urgence pour les textes volumineux dans le seul but d'éviter une deuxième lecture qui permet aux parlementaires de redéposer les amendements non retenus en première lecture, soit de recourir à la procédure des ordonnances, donc de priver le Parlement d'une partie de ses pouvoirs.

La troisième critique concerne le rôle du Parlement : le temps de la session est absorbé par le travail législatif au détriment du travail de contrôle ; le remplacement en 1995 des deux sessions annuelles par une session unique de neuf mois n'a pas véritablement remédié à cette situation. En 2002-2003, sur les 957 heures 30 de session au Sénat, 701 heures 30 ont été consacrées aux travaux législatifs et 102 heures 30, aux travaux de contrôle. A l'Assemblée nationale, sur les 1 197 heures de débats, 862 heures 45 ont été consacrées aux travaux législatifs, et 164 heures 30, aux activités de contrôle.

Les deux assemblées ont donc chacune tenté de mettre en place des procédures abrégées.

---

<sup>10</sup> ce qui semble normal, chaque commission reflétant fidèlement la composition politique de l'assemblée



Le Sénat avait envisagé en 1990 deux dispositifs : le vote après débat restreint qui permettait aux seuls auteurs d'amendements d'intervenir en séance, et le vote sans débat, qui excluait la présentation en séance des amendements non retenus par la commission ; le Conseil Constitutionnel a jugé ce dernier attentatoire au droit d'amendement ; aussi, le recours aux procédures abrégées n'a pas connu un grand succès au Sénat.

A l'Assemblée nationale, le Président Séguin avait proposé en 1993 toute une série de réformes, mais c'est en 1998 que l'Assemblée s'est dotée de la « procédure d'examen simplifiée » pour les textes présentant un intérêt plus technique que politique.

Cette procédure comporte une brève discussion générale, puis une discussion abrégée des articles : les articles sur lesquels aucun amendement n'est présenté ne sont ni appelés, ni mis aux voix.

Les règles d'application de cette procédure garantissent le respect des droits d'expression des députés, notamment des députés d'opposition.

En fait, à l'heure actuelle, il s'avère que cette procédure est essentiellement mise en œuvre pour l'adoption des conventions internationales (qui ne font pas l'objet d'amendements), plus rarement pour d'autres projets ou propositions, en raison, semble-t-il, de la réticence des groupes politiques.





---

*Exposés en séance plénière :  
Qu'est-ce que la bonne gouvernance ?*

*Intervention de M. Jérôme Sacca-Kina,  
Premier Vice-président de l'Assemblée nationale du Bénin*

**Introduction**

Monsieur le Deuxième Vice-Président de l'Assemblée Nationale du Congo, Président délégué de la section APF,  
Son Excellence, Monsieur le Président de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie,  
Monsieur le Secrétaire Général Parlementaire de l'APF,  
Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale du Congo,  
Chers collègues,

Il me fait l'insigne honneur, de prendre la parole pour vous entretenir pendant quelques minutes, sur un sujet et une préoccupation qui nous sont communes.

La Commission de l'Education, de la Communication et des Affaires Culturelles (CECAC) de l'A.P.F. a trouvé juste en décidant que nous échangions sur « *le travail et le rôle du parlementaire* ». Et bien, c'est le thème principal de nos présentes assises dont l'un des sous-thèmes porte sur ce que c'est que « La bonne gouvernance ».

Avec mon Collègue belge HUART Claudy, nous essaierons de vous donner quelques approches de définitions dans la kyrielle qui caractérise ce concept aujourd'hui après un bref rappel de son historique. Nos différentes approches nous permettront de saisir les nuances qui apparaissent autour du concept selon que l'on se situe dans les pays du sud ou du nord.

Nous essaierons de noter qu'en dépit de la kyrielle de définitions qui le caractérisent aujourd'hui, qu'en dépit de leur point commun lié à la gestion efficiente des ressources humaines et naturelles d'un pays, la bonne gouvernance a ses limites qui appellent à d'autres concepts.

Bref, l'essai de réponse que nous tenterons de donner à cette question aussi banale que complexe « Qu'est-ce que la bonne gouvernance ? », tout en nous permettant d'échanger de façon plurielle sur le sujet, nous sensibilisera certainement sur son importance dans la promotion de la démocratie et surtout son caractère inconditionnel pour assurer le développement d'une nation.



## I - BREF RAPPEL HISTORIQUE DE LA TERMINOLOGIE

Selon Emile DURKHEIM, « *toutes les fois qu'on entreprend d'expliquer une chose humaine prise à un moment déterminé du temps, qu'il s'agisse d'une croyance religieuse, d'une règle morale, d'un précepte juridique, d'une technique esthétique, d'un régime économique, il faut :*

- *toujours commencer par monter jusqu'à sa forme la plus primitive*
- *chercher à rendre compte des caractères par lesquels elle se définit à cette période de son existence puis voir comment elle est devenue ce qu'elle est au moment considéré. »<sup>(11)</sup>*

Cherchant l'origine lointaine d'un mot de la langue française, il n'est pas étonnant de se référer au grec ou au latin, sources par excellence de notre langue de travail qu'est le français. Ainsi, le verbe grec KUBERNÂN signifiant piloter un navire ou un char fut utilisé par PLATON pour désigner le fait de gouverner les hommes. Ce verbe a donné naissance au verbe latin GUBERNARE qui par métaphore, a donné naissance au fil des temps à d'autres termes dans plusieurs langues dont en français les termes: gouverner, gouvernement et gouvernance.

Le terme gouvernance qui du reste découle de l'ancien français a été utilisé au XIII<sup>e</sup> siècle comme équivalent de « gouvernement » puis à partir de 1478 pour désigner certains territoires du nord de la France.

Au XIV<sup>e</sup> siècle, il passe dans la langue anglaise pour donner naissance au terme gouvernance (action ou manière de gouverner).

C'est cette dernière expression qui subitement revient à l'honneur dans les années 1990 par le biais d'économistes et de politologues Anglo-Saxons et reprises en cœur par certaines Institutions Internationales comme l'ONU, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International pour ne citer que ceux-là.

## II - LE CONCEPT: ESSAI DE DEFINITION, CONTENU ET ETENDU

### 2.1. La bonne gouvernance : un concept à géométrie variable

Une kyrielle de définitions existent pour la bonne gouvernance. Dans la multitude retenons quelques unes. La bonne gouvernance serait tout sauf ce que SARTORI appelle « *mauvaise politique* » c'est-à-dire « *une gestion nuisible de la chose publique dont le résultat est l'apparition du parasitisme, du gaspillage et d'un appauvrissement général* ». En clair, pour atteindre la bonne gouvernance, l'homo politicus, dans sa quête du pouvoir comme dans l'exercice de celui-ci doit constamment faire appel à ces « *qualités personnelles indispensables à l'activité parfaitement civilisé qu'est la véritable politique* ». La gouvernance « *renvoie donc à l'exercice du pouvoir et de l'autorité en vue d'atteindre des objectifs politiques, socio-économiques et culturels* ».

De nos jours, le mot ou l'expression recouvre plusieurs secteurs de la vie. Aussi parle-t-on de gouvernance mondiale, de gouvernance européenne, de gouvernance économique, environnementale etc.

---

11() DURKHEIM, Emile. – Les formes élémentaires de la vie religieuse. – Paris, 1912. – p.4



## 2.2. Les principes de la bonne gouvernance

Afin d'éviter de définir le concept sans le faire comprendre au commun des mortels, il importe, dans la multitude de définitions, d'en dégager les principes essentiels qui permettent de dire sans risque de se tromper qu'une gestion, qu'elle soit des hommes ou des organisations, relève de la bonne gouvernance. Ces principes essentiels à prendre en considération selon Christian BRODHAGI<sup>(12)</sup>, Directeur de recherche à l'Ecole des Mines de Saint Etienne sont les suivants:

1 - La clarification des rôles et des responsabilités, ce qui signifie que les Institutions doivent être lisibles et compréhensibles pour tous les acteurs.

2 - L'existence de procédure de partage des objectifs: les objectifs et les stratégies des différents acteurs doivent être parfaitement lisibles et des procédures de dialogue doivent permettre que les objectifs partagés soient identifiés (recherche du consensus).

3 - Le renforcement des capacités de chacun des acteurs, l'efficacité de l'ensemble dépend de celle des parties, chacun doit donc participer au renforcement des capacités des partenaires.

4 - La transparence, ce qui suppose que le respect du principe de l'accès à l'information et de la transparence sur les objectifs et les moyens soit la base de la coopération et du partenariat.

5 - La confiance laquelle, reposant sur la transparence est conditionnée par la lutte contre la corruption et la prévention grâce à la mise en place de mécanismes qui permettent de l'éviter.

6 - L'évaluation, notamment la capacité d'évaluer de façon fiable les résultats des politiques et des programmes dans la perspective d'améliorer de façon continue lesdits résultats.

7 - La concertation permanente entre les différents acteurs de la vie sociale.

A ces principes généraux, ajoutons quelques principes spécifiques aux pays ayant amorcé ou réhabilité la démocratie en tant que système de gouvernement. Notre continent l'Afrique est le continent par excellence de ces pays.

Ces principes spécifiques énumérés de manière non exhaustive se rapportent à :

1. L'adéquation entre les normes et structures de la gouvernance et l'environnement socioculturel et économique des pays concernés afin d'associer toutes les forces vives à la pensée et aux activités de développement ;
2. Le pluralisme politique (partis politiques) et syndical ;
3. La liberté d'expression et de presse ;
4. La qualité des élections grâce à des lois électorales non partisans et la gestion des dites élections par des structures indépendantes;
5. La bonne organisation de la gouvernance locale à travers la mise en œuvre d'une décentralisation permettant à des élus locaux de prendre effectivement en charge la gestion de leur propre terroir;

---

12() BROGHADI, Christian. – Développement durable et partenariat. – mai 2002



6. Enfin une réelle séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Ce dernier élément devant être la conditionnalité de toute bonne gouvernance.

A la lumière des principes généraux et spécifiques ainsi énumérés, il est clair que la bonne gouvernance ne peut être qu'une quête quotidienne et permanente au sein des Etats démocratiques.

A côté de ces définitions doctrinales ou techniques existent d'autres propres à certaines Organisations Internationales.

### III - LA BONNE GOUVERNANCE TELLE QUE DEFINIE PAR CERTAINES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Fertilité d'esprit ou exigence attributive, on ne saurait choisir. Toujours est-il que ces dernières décennies, la caractéristique des organisations internationales notamment la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International a été de faire preuve d'imagination et de créativité dans la production en série de terminologies souvent exclusivement usitées dans les relations entre les pays en développement et lesdites organisations. Programme d' Ajustement structurel (P.A.S.), approche genre, Ecologie, Démocratie, Bonne gouvernance, Mondialisation et que sais-je encore ? En tout cas, les pays assujettis à ces concepts sont tenus de s'en tenir à la définition codifiée par leurs auteurs au risque d' être incompris et traité comme tel.

C' est dans cette optique que ces organisations internationales ont leur définition que nous jugeons opportuns d'évoquer ici car, Parlementaires des pays concernés nous sommes.

Ainsi au niveau de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), Selon **Isabelle JOHNSON**, Consultante pour la Direction des orientations politiques et sociales au sein de ladite agence, la gouvernance se définit comme « *l'ensemble des établissements, des procédés et des traditions qui dictent l'exercice du pouvoir, la prise de décision et la façon dont les citoyens font entendre leur voix* ». De cette façon, la gouvernance n' est pas juste une question reliée au gouvernement, mais également à tous ceux qui participent à la prise de décision.

La Commission sur la gouvernance mondiale définissait en 1995 la gouvernance comme étant « *la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt* ».

L'Assemblée Générale des Nations Unies l'évoque en juin 1997 dans les termes suivants: « *La démocratie, le respect de tous les droits de l'homme, et de toutes les libertés fondamentales, y compris le droit au développement, la transparence et la responsabilité dans la gouvernance et l'administration de tous les secteurs de la société, et la participation effective de la société civile comptent aussi parmi les facteurs sans lesquels, on ne saurait aboutir à un développement durable prenant en compte les préoccupations sociales et axé sur la personne humaine* ».



Pour les parlementaires africains pour le NEPAD réunis à Cotonou les 8 et 9 octobre 2002, la bonne gouvernance s'entend par tous les outils et moyens dont on dispose pour mettre en œuvre les principes suivants:

- Un Etat de droit qui signifie la primauté de la règle de droit,
- La transparence,
- L'obligation pour les gouvernements de rendre compte et leur responsabilité,
- La participation de toutes les composantes sociales dans les domaines politique, économique, administratif et local.

Elle est définie comme un système qui garantit la justice, la démocratie et l'équité; une séparation claire des pouvoirs entre l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire qui garantit en outre un Etat de droit sur la base des principes universels des Droits de l'homme; une juste répartition des rares ressources; une juste représentation et une participation effective de toutes les populations, qui adhèrent aux normes éthiques les plus rigoureuses dans les pratiques quotidiennes.

Chers collègues,  
Distingués invités,

Ce sont là quelques définitions et principes qui permettent de comprendre ce qu'est la bonne gouvernance ou ce qu'elle n'est pas. Nous estimons que pour être relativement complet dans cette définition du concept, il y a lieu de voir aussi les critiques que l'on formule à son égard.

#### **IV - LES CRITIQUES A LA BONNE GOUVERNANCE**

Le Professeur Jacques Mariel NZOUANKEU, alors Secrétaire permanent de l'Observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA) a, au cours d'un symposium sur l'accès aux financements internationaux tenu à Paris du 20 au 21 novembre 2003, mis l'accent sur l'inadaptation du concept de gouvernance au cadre opérationnel africain<sup>(13)</sup>. Dès lors, il suggère la refondation du concept de gouvernance, car précise-t-il, le concept de gouvernance tel qu'il est conçu par les pays du nord, n'intègre pas les facteurs d'ordre culturel sans lesquels l'Afrique ne pourrait s'adapter à ce modèle de gestion.

Dans une communication présentée lors d'un séminaire organisé à Ouidah au Bénin du 28 au 30 juin 2000, le Docteur Christophe KOUANZONDE, professeur assistant de droit public et de science politique a affirmé que la bonne gouvernance est une nécessité insuffisante. D'après le professeur KOUANZONDE, la bonne gouvernance ne vise qu'à renforcer les capacités de l'Etat, en réduisant chaque jour davantage l'espace social au sein duquel les lois votées peuvent être méprisées, bafouées ou contournées à des fin personnelles.

---

13() Professeur NZOUANKEU. – La bonne gouvernance : objectifs et conditions du financement du développement. – Table ronde préparatoire n°3.



Aussi estime-t-il de son côté, sans toutefois minimiser l'importance de la bonne gouvernance, que la préoccupation fondamentale, centrale doit être : comment renforcer les capacités des populations à contrôler et graduellement réduire l'influence nocive des choses qui interfèrent avec les conditions de leur existence. **En dernière analyse, il est donc impératif de transcender l'existence de la bonne gouvernance démocratique pour adopter plutôt cette gouvernance démocratique.**

Si telles sont donc leur définition, leur compréhension et leur critique de la bonne gouvernance, quelles sont alors les vôtres, les nôtres ?

Nous vous remercions.



*M. Claudy Huart,  
Député de la Communauté française de Belgique*

Monsieur le Président de l'Assemblée parlementaire de la francophonie,  
Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,  
Monsieur le Président délégué de la section du Congo,  
Monsieur le Chargé de mission Afrique,  
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,  
Mesdames et Messieurs les Députés,  
Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi à la fois un grand plaisir et un grand honneur de vous adresser la parole aujourd'hui et, plus largement, de participer à ce séminaire parlementaire, qui va nous permettre de partager nos expériences quant à l'évolution de nos modèles respectifs de démocratie représentative.

Après avoir entendu le brillant exposé du Premier vice-président de l'Assemblée du Bénin, M. Sacca-Kina, le devoir aussi passionnant que redoutable me revient de vous entretenir de la bonne gouvernance, vue du côté européen. Passionnant, parce qu'il me donne l'occasion de clarifier mes idées sur ce concept à la mode mais un peu volatile. Exercice redoutable aussi parce qu'il exige de prendre du recul par rapport à la période de transition que nous vivons : nos institutions sont encore celles de l'Etat-Providence mais elles coexistent avec les nouvelles pratiques de gouvernance ou de régulation.

Si je devais résumer mon propos en une formule, je vous dirais : *Moins d'Etat mais mieux d'Etat (ou le meilleur Etat possible)*. Et, dans ce *moins d'Etat mais mieux d'Etat*, quel peut ou doit être le rôle des responsables politiques ?

Je commencerai par tenter de définir la gouvernance ; ensuite j'examinerai successivement les exigences de la bonne gouvernance et ce qui me paraît être ses mérites. Vous me permettrez d'illustrer mon propos d'exemples tirés des pratiques politiques belges en matière de régulation et de démocratie participative. Avec quelques autres pays européens, la Belgique partage une tradition déjà ancienne de recours aux techniques de régulation (c'est le terme que certains préfèrent à celui de gouvernance). Cette régulation est caractérisée par la négociation et le compromis. L'existence d'une fragmentation importante de la société belge et de clivages entre les tendances religieuses ou philosophiques, idéologiques et linguistiques ou ethniques a conduit la Belgique à adopter un modèle de démocratie consociative. Celle-ci repose sur le principe de proportionnalité et l'association de tous les camps au processus décisionnel, y compris la minorité, chaque camp étant représenté proportionnellement à sa force électorale, ou même surreprésenté pour être à parité avec le camp majoritaire<sup>(14)</sup>. Les décisions sont le fruit de compromis patiemment négociés<sup>(15)</sup>.

Je terminerai mon exposé par la description des mesures que nous avons prises pour tenter d'assainir la vie politique en Belgique.

---

14() En Belgique, le Conseil des ministres fédéral est composé de manière paritaire, bien que les Flamands soient majoritaires.

15() Pour cette évocation de la régulation en tant que « tradition dans le système belge de la décision politique », nous nous sommes particulièrement appuyés sur Delgrange X., Detroux L. et Dumont H., *La régulation en droit public*, in Jadot B. et Ost F. (sous la dir.), *Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1999.



## 1. Définition de la gouvernance

La gouvernance, que certains appellent *régulation*, tout le monde en parle, les grandes institutions internationales les premières : l'OCDE<sup>(16)</sup>, le PNUD<sup>(17)</sup>, l'Union Européenne<sup>(18)</sup>, la Banque mondiale... Alors, est-elle simplement un concept à la mode servant à désigner de manière vague les manifestations de la gestion complexe des sociétés modernes, ou bien désigne-t-elle une véritable transformation de l'action publique, à quelque niveau que ce soit ? Pour ma part, je penche pour la deuxième hypothèse. En effet, au cours des dernières décennies, on a pu observer de nombreuses modifications des rapports entre l'Etat et la société civile, des relations internationales, des interactions économiques, des modes de régulation et de résolution des conflits<sup>(19)</sup>.

Cette constatation m'amène à une deuxième question : cette évolution de l'action publique doit-elle être encouragée et promue, et cela, à tous les niveaux ? Telle qu'elle est décrite par les politologues et les sociologues, la gouvernance implique des décloisonnements entre les secteurs public et privé et entre les différents niveaux de pouvoir et elle permet de prendre en compte une série d'acteurs comme les acteurs privés, locaux ou les organisations représentatives de la société civile et les groupements d'intérêts. Dans cette mesure, la gouvernance nous paraît constituer un atout pour le processus de décision politique et pour la mise en œuvre des politiques décidées. Elle permet l'enrichissement de la démocratie représentative par la démocratie participative. Mais elle constitue aussi un défi, car elle repose sur une organisation assez complexe de l'espace public.

Les définitions qu'en donnent les institutions internationales que j'ai citées sont assez floues, mais elles insistent toutes sur la *pluralité des acteurs*, le *caractère collectif des actions et négociations* et sur le fait que cette action collective repose sur des *règles*, des *processus* et des *conventions*.

On pourrait retenir la définition suivante : la gouvernance est l'ensemble des pratiques et des acteurs qui concourent à assurer de façon officielle la régulation des conduites individuelles et inter-individuelles dans une société donnée. Cette société donnée est un « espace-temps », qui peut se situer du niveau le plus local au niveau le plus global. Les valeurs de référence en sont la démocratie, la défense des droits de l'homme et le libéralisme économique<sup>(20)</sup>.

---

16() Organisation de coopération et de développement économique.

17() Programme des Nations Unies pour le développement.

18() *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, Commission des Communautés européennes, 25.07.2001 et Isla A., *Pour une économie institutionnelle et organisationnelle du droit : la gouvernance dans l'Union européenne*, in Droit et Société, Paris, LGDJ, n° 54/2003.

19() Baron C., *La gouvernance : débat autour d'un concept polysémique*, in Droit et Société, Paris, LGDJ, n° 54/2003.

20() Paye O., *La Gouvernance : d'une notion polysémique au concept de référence de la science politique*, Communication dans le cadre du séminaire organisé le 02.05.2002 aux Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles (non publiée).



Quels sont concrètement ces différents niveaux et acteurs ? La gouvernance peut s'exercer au niveau mondial (ONU), régional (au sens de l'Union européenne, par exemple), stato-fédéral (de l'Etat belge, par exemple), régional (au sens des Régions de Belgique, par exemple) ou local (communal). Elle s'exerce à plusieurs niveaux sectoriels : on parle de gouvernance urbaine, économique, environnementale... Enfin, on distingue aussi plusieurs niveaux d'acteurs : les gouvernants et les acteurs politiques, tels que les partis, les organisations sociales traditionnelles, comme les syndicats, les organisations patronales et les sociétés d'assistance mutuelle, les Organisations non gouvernementales, les ONG internationales, les associations (par exemple de protection des consommateurs, de défense de la famille, de l'accès au logement, des droits de l'homme...), les comités de quartier, les lobbies économiques, les experts, les intellectuels...

Leur diversité est extrême à tous points de vue et s'explique partiellement par la crise de la représentativité politique. Les individus s'identifient moins facilement que par le passé à l'un des quelques grands partis présents sur la scène politique et se reconnaissent plus facilement dans ces mouvements beaucoup plus sectoriels, qui incarnent davantage leurs préoccupations du moment.

C'est la montée en puissance de ces acteurs, qui entendent peser sur les choix collectifs, qui oblige les Etats, les institutions ou les gouvernants à composer, à discuter et à rechercher le consensus. L'Etat-providence, c.à.d. l'Etat qui intervient dans les multiples secteurs de la vie économique, sociale et culturelle pour assurer le bien-être collectif, a perdu de sa légitimité, de son efficacité aussi. Les attentes des gouvernés vis-à-vis des gouvernants se sont renforcées. Les gouvernants sont obligés de prendre en compte le pluralisme de la société et les préoccupations d'acteurs ou de réseaux d'acteurs très diversifiés<sup>(21)</sup>.

Ces phénomènes ont conduit certains, notamment dans les pays anglo-saxons, à préconiser un *Etat minimal*. En France, en Belgique, au niveau de l'Union européenne, le modèle visé serait plutôt celui d'*Etat animateur*. Ce qui me paraît certain, en tout cas, c'est que nous, représentants d'un pouvoir politique classique, nous devons nous interroger sur la spécificité de notre rôle dans ce paradigme de la gouvernance. Nous ne sommes plus au sommet d'une pyramide ; nous sommes au cœur d'un réseau d'acteurs. Cependant, je recommanderais que l'on s'abstienne de sous-évaluer la capacité d'action de l'Etat, par suite d'une surévaluation des acteurs associatifs. La gouvernance vient se superposer à la figure de l'Etat de droit classique et laisse encore à ce dernier des attributs essentiels et de grosses responsabilités<sup>(22)</sup>.

## **2. Exigences posées par ce nouveau paradigme de la bonne gouvernance**

1) Ces nouvelles pratiques de gouvernance en réseau exigent que soit défini un minimum d'institutionnalisation et de cohérence. L'élaboration de la décision et sa mise en œuvre, les objectifs eux-mêmes de la politique étant à construire, il revient aux responsables politiques de mettre en place les processus de coordination qui permettront ce travail collectif. A eux d'organiser le dialogue entre ou avec des interlocuteurs s'appuyant sur des logiques différentes et disposant de savoirs hétérogènes.

---

21) Chevallier J., *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003 et Simoulin V., *La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne*, in *Droit et Société*, Paris, LGDJ, n° 54/2003.

22) Ost F. et van de Kerchove M., *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2002.



La participation des groupements d'intérêt et des associations de la société civile au réseau doit être organisée de manière structurelle et permanente. Il ne peut s'agir ni de les manipuler ni de créer une illusion démocratique. Cette organisation doit s'appuyer sur une bonne connaissance des associations, des buts qu'elles poursuivent, d'une vérification du caractère éthique de leurs méthodes et du caractère démocratique de leur fonctionnement interne, ainsi que de leur représentativité. En d'autres termes, les associations qui veulent participer à la gouvernance doivent elles-mêmes se conformer aux valeurs de référence de la gouvernance que j'ai mentionnées tout à l'heure et avoir une comptabilité transparente.

Selon les termes de la Cellule de prospective de la Commission européenne, il s'agit de *repolitiser* des choix trop longtemps réduits à un dossier technique. Les procédures confidentielles et non représentatives doivent être remplacées par des processus politiques ouverts. Mais, pour qu'elles aient les moyens d'agir, il faut aider les organisations non gouvernementales à se structurer et à s'informer des actions ou programmes envisagés et de l'état d'avancement du processus décisionnel. L'information qui leur est destinée ainsi qu'aux citoyens individuels doit être complète et accessible.

J'ajouterai -c'est très important au regard de la cohésion sociale- que le dialogue doit également être recherché avec les associations dissidentes, celles qui critiquent le pouvoir. Dans son document intitulé *Développer de nouveaux modes de gouvernance*<sup>(23)</sup>, la Cellule de prospective recommande même aux parties prenantes, qu'il s'agisse d'experts ou de profanes, d'aller au-delà de la négociation et du compromis et se critiquer mutuellement, de façon à assurer l'efficacité et la légitimité de la décision politique. Dans cette perspective, la pratique du dépôt de notes de minorité pourrait être plus systématiquement prévue.

Un exemple d'institutionnalisation de la gouvernance nous est fourni par un très récent décret de la Communauté française de Belgique « relatif aux instances d'avis oeuvrant dans le secteur culturel ». Il repose sur la conviction que « La gestion de la politique culturelle ne peut se faire de manière adéquate que si elle est le résultat d'une réelle concertation entre les opérateurs culturels et le Gouvernement... et ses services »<sup>(24)</sup>. Les objectifs annoncés sont d'assurer l'indépendance des instances d'avis par rapport au Gouvernement et à l'administration, objectiver les nominations des membres des instances d'avis, veiller à ce qu'y participent les associations représentatives reconnues et les représentants des usagers, assurer la transparence et la publicité de leur fonctionnement, ainsi que leur dynamisme.

2) Au-delà de l'institutionnalisation et de la cohérence, c'est aussi la légitimité et la responsabilité démocratiques de ces nouvelles pratiques que doivent assumer les dirigeants. Comme d'autres institutions, le pouvoir législatif belge, que ce soit au niveau de l'Etat fédéral ou des entités fédérées, est de plus en plus soucieux d'associer de nouveaux acteurs à l'élaboration de la législation. Cela se fait selon un tout autre schéma que celui, plus classique, de la consultation préalable de techniciens. Le législateur, dans un premier temps, institue des commissions, des conseils, des groupes de travail et leur confie le travail d'élaboration des normes attendues. Une fois terminé le travail de ces organes de représentation et de coordination des acteurs du secteur, il reprend à son compte les propositions qui en sont l'aboutissement et les soumet à la confirmation du Parlement. Dans ce processus, le Parlement doit conserver le pouvoir du dernier mot, faute de quoi les normes issues de la concertation ne seraient pas constitutionnelles. C'est le processus qui a, par exemple, été suivi par les Communautés tant flamande que française, pour la fixation des objectifs minimaux à atteindre

---

23) Lebessis N. et Paterson J., *Développer de nouveaux modes de gouvernance*, Commission européenne, Cellule de prospective, Working Paper, 2000.

24) Doc. parl. PCF, n° 364 (2002-2003) n° 1.



obligatoirement dans chaque discipline de l'enseignement obligatoire<sup>(25)</sup>.

3) L'objectif de transparence de la gestion du secteur public est à ranger parmi les mérites et les exigences de la bonne gouvernance. La transparence des opérations financières publiques et privées des dirigeants, en est certainement une traduction importante. Mais la communication au grand public, dans un langage accessible, des intentions, des décisions et des réalisations en est une autre. Dans cette perspective, les médias et les nouvelles technologies de l'information doivent contribuer à la diffusion de l'information.

A ce propos, je voudrais ajouter que le Parlement de la Communauté française de Belgique, comme presque toutes les assemblées parlementaires belges, a opté pour la publicité des débats, tant en commission qu'en séance publique. Cela signifie que le public peut y assister, ainsi que les médias, y compris audiovisuels.

La transparence de l'administration vise aussi à protéger les citoyens contre l'arbitraire de l'administration. A cet effet, les actes administratifs doivent être motivés. La motivation doit comprendre les considérations de droit et de fait qui servent de fondement à la décision<sup>(26)</sup>.

4) Une autre exigence de la bonne gouvernance est celle du contrôle. Le contrôle de l'action du gouvernement est une fonction essentielle du parlement et doit le rester. Il dispose pour cela du recours aux *questions et interpellations*, ou encore des *commissions d'enquête*. A côté de ces dispositifs plus ou moins classiques, nous en avons développé d'autres en Belgique, comme les *observatoires* et les *médiateurs*. Les observatoires sont indépendants et composés de manière pluraliste et pluridisciplinaire ; ils sont généralement chargés de rassembler toute l'information relative à leur objet, de la diffuser auprès du public et de formuler des propositions au Parlement, auquel ils font périodiquement rapport. Les médiateurs parlementaires exercent un contrôle politique collatéral à celui du Parlement, ils interviennent dans les litiges entre les citoyens et l'administration, et font rapport au Parlement.

Je voudrais dire un mot des contrôles de constitutionnalité et de légalité. Le Conseil d'Etat belge, instance à laquelle sont soumises les normes en projet, a déjà souligné à plusieurs reprises le caractère trop peu formalisé des procédures de régulation associant de nouveaux acteurs à l'élaboration de la norme.

Par ailleurs, le moment où intervient le Conseil d'Etat devrait peut-être être revu dans ce schéma. La section de législation du Conseil d'Etat est invitée à remettre son avis une fois que le projet est politiquement ficelé -si vous me permettez l'expression - c.à.d. lorsqu'il est coulé dans le béton d'un compromis laborieusement obtenu entre toutes les parties. A ce moment, toucher à une pièce de l'édifice en compromet la stabilité tout entière. En permettant au Conseil d'Etat de rendre un avis dès le stade des premières concertations, il serait politiquement plus facile de tenir compte de ses éventuelles objections juridiques<sup>(27)</sup>.

---

25() Delgrange X., Detroux L., Dumont H., *op. cit.*

26() C'est avec un certain retard sur les autres pays membres du Conseil de l'Europe que la Belgique s'est dotée le 29 juillet 1991 d'une loi « relative à la motivation formelle des actes administratifs ». Voy. Andersen R. et Verdussen M., *Cours de droit administratif*, Université catholique de Louvain, Faculté de droit, Département de Droit public, 2003-2004.

27() Delgrange X., Detroux L., Dumont H., *op. cit.*





5) Dans le schéma de la gouvernance ou de la régulation, le processus de production des normes est continu. L'évaluation *ex post* (a posteriori) des décisions prises et de leur mise en œuvre doit être permanente<sup>(28)</sup>. Tout comme pour la définition des problèmes, la fixation des objectifs sociaux et le choix des moyens, l'évaluation ne peut être laissée aux seuls experts, mais doit inclure les bénéficiaires.

6) Au plan macro-économique, la gouvernance implique que les objectifs de croissance soient définis à moyen ou long terme en concertation avec les acteurs et les organes consultatifs du secteur, et qu'un environnement favorable aux investissements, à la création d'entreprises et aux échanges soit mis en place. Dans le même temps, il faut veiller à la stabilité des prix et à l'équilibre budgétaire. Le rôle du politique peut consister à favoriser par des aides ou des contrats publics la création et le développement d'entreprises appelées à fournir les biens et les services qui manquent sur le marché. Il doit, en particulier, veiller à ce que les biens de première nécessité soient accessibles à tous à un prix abordable. Mais le développement économique doit aller de pair avec des impératifs de redistribution afin de réduire les inégalités. Là encore, le politique doit conserver son rôle de « pilote dans l'avion », en veillant à l'équilibre entre loi du marché et les exigences de la justice sociale et du développement durable<sup>(29)</sup>.

A l'intérieur des entreprises, la diversification des acteurs, a induit de nouvelles relations entre actionnaires, dirigeants d'entreprise, salariés et investisseurs institutionnels (organismes de placements collectifs, fonds de pension...) mais aussi avec les clients, les créanciers, les fournisseurs et les pouvoirs publics. A nouveau, c'est au politique qu'il incombe d'établir les règles, les procédures de contrôle de l'action des dirigeants d'entreprise afin de protéger les actionnaires et de permettre à ceux-ci de peser sur les choix d'investissements.

Désormais, trois pôles doivent s'articuler : Etat, société civile et marché. Dans ce trinôme, l'Etat ne peut se dispenser d'intervenir là où le marché n'agit pas spontanément dans le respect des normes de la justice sociale : notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'amélioration des conditions de vie, par la création des infrastructures etc. Il lui revient en outre de définir les populations cibles de ces politiques. Il me semble qu'il y a là un équilibre à rechercher en permanence qui n'est pas donné d'avance et nous oblige à repenser les liens entre politique et économique<sup>(30)</sup>.

### **3. Mérites de la gouvernance**

Je voudrais maintenant souligner les mérites des principes qui sous-tendent la bonne gouvernance, étant entendu qu'il revient à chacun d'examiner comment les transposer dans son propre ordre politique et juridique.

---

28() Ost F. et van de Kerchove M., *op. cit.*

29() *Ibidem* et de Boissieu Chr., in Jacquet P., Pisani-Ferry J. et Tubiana L. (sous la dir.), *Gouvernance mondiale*, Rapport de synthèse du Conseil d'analyse économique, La documentation française, 2002.

30() Baron C., *op. cit.*



1) Je viens d'en parler, la participation de la société civile est certainement l'un des acquis de la gouvernance. La définition de société civile varie quelque peu selon le lieu et la culture, mais nous pouvons dire qu'il s'agit de groupements et d'associations non marchandes, qui se situent entre les individus et l'Etat et cherchent à défendre des intérêts collectifs ou des principes et à influencer la gestion de la vie sociale.

Leur activité est très souvent le reflet d'un esprit citoyen et d'une volonté de concourir à l'amélioration des liens sociaux, du niveau le plus local au niveau mondial. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas, et certaines ont, au contraire, pour objectif d'exclure, comme les homophobes, les racistes, les fondamentalistes religieux et les ultranationalistes. De même, les lobbies économiques, les associations professionnelles, les corps de métier, voire les syndicats, recherchent parfois davantage leur intérêt particulier que celui de la collectivité<sup>(31)</sup>.

2) L'efficacité de la puissance publique est désormais communément recherchée et l'on ne peut que s'en féliciter. On aurait cependant tort de croire qu'il suffit de plaquer un mode de fonctionnement entrepreneurial ou des objectifs de rentabilité sur les services publics pour les rendre performants. Les performances visées par le secteur privé ne coïncident que partiellement avec les missions du secteur public. Le client d'une entreprise privée n'est pas non plus l'utilisateur d'un service public. On peut cependant s'inspirer de qualités traditionnellement attachées au privé pour remédier aux défauts structurels des administrations publiques. Dans cette perspective, la compétence des fonctionnaires doit être garantie, plutôt que leur proximité du pouvoir, et leur motivation doit être soutenue par une carrière davantage liée aux mérites et par un traitement adéquat. Les priorités du service public doivent être un service de qualité pour chaque citoyen et une gestion saine et transparente des deniers publics.

Une autre manière d'augmenter l'efficacité des services publics est le recours à la création d'autorités administratives indépendantes. Au niveau de l'Etat belge, on peut, par exemple, citer la Commission bancaire et financière, créée en 1935 déjà dans le but d'assurer l'indépendance du contrôle des banques vis-à-vis du pouvoir politique. Un autre exemple, beaucoup plus récent, est le Conseil supérieur de l'Audiovisuel de la Communauté française de Belgique. Le législateur a voulu confier à une autorité distincte du pouvoir exécutif le contrôle du respect des cahiers de charges des opérateurs audiovisuels, de leurs obligations légales en matière de publicité et de leur souci d'objectivité de l'information. On le voit, ces autorités administratives sont souvent créées dans des domaines soit particulièrement techniques soit particulièrement sensibles pour les libertés publiques.

Une autre forme de service public qui se répand est celle de l'entreprise publique liée à l'Etat par un contrat de gestion. En Belgique, on les trouve entre autres dans le domaine des investissements régionaux, des transports publics, de la culture, de la télé- et radiodiffusion. L'intérêt pour l'autorité de tutelle est de pouvoir fixer de façon anticipée, et de manière très précise, les missions à remplir et, également, de pouvoir les évaluer et les redéfinir à l'expiration du contrat.

---

31) Scholte J. A., *Société civile et gouvernance mondiale*, in Jacquet P., Pisani-Ferry J. et Tubiana L., *op. cit.*



Bien entendu, l'indépendance de ces services publics particuliers par rapport au pouvoir exécutif ne les dispense pas de rendre des comptes aux élus. Ceux-ci doivent pouvoir comparer leurs réalisations avec le mandat qu'ils leur ont confié. Cela fait partie de leur devoir de contrôle que j'ai évoqué tout à l'heure<sup>(32)</sup>.

3) Moins d'Etat central signifie plus d'autonomie locale : c'est une autre caractéristique de la gouvernance. Au niveau de l'Union européenne, ce sont les principes de subsidiarité et de proportionnalité qui prévalent. Ce sont des critères d'efficacité, en vertu desquels les mesures politiques doivent être décidées au niveau le plus approprié et appliquées de manière proportionnée par rapport aux objectifs<sup>(33)</sup>. En Belgique, nous avons opté, en raison des profonds clivages qui marquent notre société, pour une décentralisation poussée jusqu'à la fédéralisation de l'Etat. Mais je crois qu'il revient à chaque Etat de trouver en la matière le degré de décentralisation qui permet le mieux de tenir compte des particularités et des besoins locaux ou régionaux.

Dans leurs domaines de compétences respectifs, les Régions et Communautés de Belgique disposent de pouvoirs très importants en toute indépendance par rapport à l'Etat fédéral.

Sans le moins du monde le remettre en cause, je ne nierai cependant pas les deux difficultés majeures auxquelles est exposé ce modèle d'Etat. La première est que, lorsque les compétences sont fortement imbriquées les unes dans les autres, comme c'est le cas chez nous, la politique d'un niveau de pouvoir peut se révéler peu efficace ou impraticable en l'absence de mesures prises par le niveau de pouvoir qui dispose des compétences complémentaires.

La seconde est moins technique mais plus fondamentale : il faut que quelqu'un se sente responsable du projet collectif de l'ensemble de la société belge. On songe spontanément à l'Etat fédéral mais il n'a plus toutes les cartes en main pour l'élaborer. C'est pourquoi l'Etat fédéral et les entités fédérées sont régulièrement amenés à signer des accords de coopération entre eux et que la concertation entre les niveaux de pouvoir est institutionnalisée. Je conclurais donc que la décentralisation, en l'occurrence la fédéralisation, est une bonne chose au regard de la légitimité et de l'efficacité des politiques au niveau plus local, mais il faut en même temps garantir l'existence d'un projet au niveau de l'Etat, ou, pour ce qui nous concerne, également de l'Union européenne.

4) L'émergence de ce nouveau mode de gestion va de pair avec le développement de contrepouvoirs<sup>(34)</sup>. L'augmentation du nombre d'acteurs non étatiques ayant voix au chapitre leur permet, en effet, de confronter les informations et de peser de manière plus effective sur les décisions. La mise en commun des avis d'experts avec les connaissances empiriques détenues par les profanes force les experts à justifier leurs postulats et leurs recommandations. Les mandataires politiques, quant à eux, peuvent être informés par leurs relais dans la société civile des dysfonctionnements éventuels, des mauvaises applications des normes sur le terrain et de la façon dont les ressources sont réellement allouées. Ils sont mieux outillés pour exercer leur mission de contrôle du gouvernement et de l'administration.

---

32) Jacquet P., Pisani-Ferry J. et Tubiana L., *op. cit.*, « Responsabilité démocratique », p. 48.

33) *Gouvernance européenne... op. cit.*

34) Sur la question du lien entre le développement de contrepouvoirs territoriaux (fédéralisme) et celui des possibilités d'expression de l'opposition, voir M. Cl. Ponthoreau, *L'opposition comme garantie constitutionnelle*, in *Revue de Droit public*, Paris, LGDJ, n° 4/2002.



#### 4. Assainissement des pratiques politiques en Belgique

Dans une acception plus restrictive que celle j'ai développée, la bonne gouvernance a parfois été entendue au sens de « saine gestion », ou même, dans le sens plus limité encore de « lutte contre la corruption ». Sans du tout prétendre être exhaustif sur cette question, et encore moins donner des leçons, il m'a semblé intéressant de vous dire quelques mots du système de financement des partis et de la volonté politique en Belgique de s'imposer un devoir de transparence.

Le financement des partis est réglementé depuis 1989 par une loi que chaque remaniement a rendue plus stricte. Cette loi prévoit un financement public des partis, soumet le financement privé à certaines conditions et pose des exigences en matière de comptabilité.

Le régime de dotation publique comprend une part forfaitaire fixe et un montant supplémentaire variable selon le nombre de votes valables recueillis. Ce financement est octroyé par la Chambre, le Sénat et les parlements des entités fédérées. Un article fut inséré en 1995 permettant théoriquement de priver les partis qui sont hostiles aux droits et aux libertés fondamentales de la dotation prévue. Malheureusement, cette disposition n'a pas encore été rendue exécutable.

Depuis une dizaine d'années, les personnes morales se sont vues interdire la possibilité de faire des dons aux partis. L'identité des personnes physiques qui font des dons au-delà d'un certain montant doit être enregistrée par les bénéficiaires. Les dons anonymes sont interdits et la déductibilité fiscale des dons a été supprimée.

Des sanctions sont prévues tant pour le donateur que pour le donataire, mais aussi pour tout intermédiaire qui servirait d'écran et les tribunaux peuvent rendre la sanction publique par voie de presse. Une commission de contrôle a été créée.

La comptabilité des partis doit être ouverte et un rapport financier doit être rédigé selon un modèle imposé par la loi. Le champ d'application de la loi a été étendu à toutes les composantes des partis (services d'études etc.).

En matière de financement des campagnes électorales, le montant autorisé pour les dépenses et la propagande a été diminué pour augmenter la mise sur pied d'égalité des partis. Toutefois, des différences subsistent entre les dépenses électorales autorisées selon que les candidats sont placés en tête de liste, candidats effectifs ou suppléants, ou présentés par un parti qui n'a obtenu aucun élu.

Des sanctions financières et pénales sont prévues en cas d'infractions. Au plan financier, le parti politique concerné risque de perdre sa dotation pendant une période fixée par la commission de contrôle. Concernant les sanctions pénales, toute personne justifiant d'un intérêt est en droit d'introduire une plainte près le Procureur du Roi.

Si cette réglementation constitue certainement un progrès, l'accomplissement de la mission de la Commission de contrôle laisse à désirer car, en raison de sa composition, elle est à la fois juge et partie.



Enfin, en 1998, la classe politique a voulu se mettre à l'heure de la transparence en adoptant une législation sur la déclaration de patrimoine. L'objectif était d'obliger tous les mandataires : ministres, députés, sénateurs, députés européens, bourgmestres, présidents de centres publics d'aide sociale, administrateurs d'entreprises publiques ou de sociétés à participation majoritaire de l'Etat, soit 6 500 personnes, à déposer annuellement une liste des mandats –rémunérés ou non- qu'ils détiennent, ainsi qu'un état de leur patrimoine au début et à la fin de leur mandat. Malheureusement, ces bonnes intentions n'ont jamais abouti, les lois d'exécution n'ayant pas encore été votées par le Sénat six ans plus tard.

\* \*  
\*

Ma **conclusion** sera très brève. Dans ce nouveau paradigme de la bonne gouvernance, le pouvoir politique conserve des attributs fondamentaux et d'importantes responsabilités, en dépit de la multiplication des acteurs ayant voix au chapitre : délibération démocratique, arbitrages entre les objectifs à poursuivre et les programmes à réaliser, mise en place de processus décisionnels ouverts et, en fin de compte, responsabilité des choix opérés. En effet, comme le déclare la Cellule de prospective de la Commission européenne : « La responsabilité des acteurs publics se trouve renforcée par le fait que, en tant que gardiens d'un processus politique renouvelé par l'apprentissage collectif, leurs responsabilités sont plus clairement définies et plus lourdes que jamais »<sup>(35)</sup>.

Je vous remercie.

---

35() *Développer de nouveaux modes de gouvernance, op. cit.*





---

*Séance de clôture*

## *Synthèse générale* *par M. Théophile Adoua, Député (Congo)*

---

Le vingtième séminaire de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie qui a coïncidé avec le 10<sup>e</sup> anniversaire de la création du programme des séminaires, s'est tenu à Brazzaville du 8 au 10 mars 2004 dans la salle de conférence du Palais du Parlement sous la Présidence de son Excellence Monsieur Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée Nationale du Niger, Président de l'APF.

La cérémonie d'ouverture a été présidée par Monsieur Jean-Pierre Thystere-Tchicaya Président de l'Assemblée Nationale, Président de la Section Congolaise de l'APF en présence de Monsieur Edouard Ambroise Noumazalay Président du Sénat.

Quatre allocutions ont été prononcées en cette séance solennelle d'ouverture :

- Le mot de bienvenue de Monsieur Dambert René Ndouane, 2<sup>e</sup> Vice-Président de l'Assemblée Nationale, Président délégué de la Section APF Congo.
- L'allocution de son Excellence Monsieur Mahamane Ousmane Président de l'Assemblée Nationale du Niger, Président de l'APF.
- Le message de Monsieur Jacques Legendre, Sénateur du Nord (France) ancien Ministre, secrétaire général parlementaire de l'APF, lu par Monsieur Bernard Bouba Samali, député du Cameroun, chargé de mission Afrique.
- L'allocution de Monsieur Jean Pierre Thystere-Tchicaya Président de l'Assemblée Nationale, Président de la Section Congolaise de l'APF.

Dans son allocution d'ouverture, Monsieur Jean-Pierre Thystere-Tchicaya, après avoir souhaité la bienvenue et salué chaleureusement Monsieur le Président de l'APF et tous les distingués hôtes qui ont bien voulu, malgré leurs diverses occupations, partager leur amitié au Parlement Congolais en effectuant le déplacement de Brazzaville, a exprimé toute la satisfaction du Parlement congolais de retrouver pleinement sa place au sein de l'APF après la suspension qui lui avait été infligée du fait de la mise entre parenthèses de l'ordre démocratique constitutionnel ancien, intervenue à la suite de la guerre civile du 05 Juin 1997.

Le parlement congolais, a-t-il indiqué, se réjouit sincèrement de la confiance retrouvée et dont la matérialisation se traduit, entre autres, par la décision prise à l'unanimité à l'APF, d'accompagner le parlement congolais dans ses efforts de modernisation des services, en lui faisant bénéficier du projet Noria et de confier au Congo l'organisation de la XIIème Assemblée régionale Afrique précédée par le séminaire de formation à l'intention des parlementaires congolais.

Le peuple congolais, qui sort d'une spirale de la violence dont les stigmates ne sont pas encore totalement effacés, a appris à ses dépens qu'aucun développement durable et qu'aucune harmonie sociale ne sont possibles sans la bonne gouvernance politique, économique, sociale et culturelle, a-t-il conclu.



Auparavant, Son Excellence Monsieur Mahamane Ousmane Président de l'APF, a, dans son allocution, salué la mémoire du Général de Gaulle qui, le 30 Janvier 1944 à Brazzaville, avait jeté les bases de l'Union française et promis davantage de liberté aux colonies. Ce discours, a-t-il rappelé, allait ouvrir la voie dans les années soixante aux indépendances africaines.

Par ailleurs, le Président de l'APF a souligné qu'à la suite des événements malheureux qui avaient endeuillé ce pays, le Congo, l'APF devait apporter sa contribution dans les domaines de la coopération interparlementaire, du développement de la Démocratie de la bonne gouvernance, et du renforcement de la solidarité entre institutions parlementaires, plus particulièrement au sein de la communauté francophone.

Organisé à la demande du Parlement congolais, le séminaire sur « le rôle et le travail du parlementaire » a été animé par six éminents conférenciers, représentant les trois régions de l'APF (Afrique, Amérique et Europe) sollicités pour développer ce thème. Il s'agit de :

- Monsieur Ibrahima Bah, ancien député (Guinée),
- Monsieur Denis Ducharme, député, Alberta (Canada),
- Monsieur Claudy Huart, député (Parlement de la Communauté française de Belgique),
- Madame Victoire Lasseni Duboze, sénatrice (Gabon),
- Monsieur Guy Penne, sénateur (France),
- Monsieur Chabi Abdel Aziz Sacca- Kina, député (Bénin).

Trois jours durant, les conférenciers, à travers des exposés en séance plénière, ont donné les contours des sous thèmes ci-après :

- 1- Les relations majorité- opposition
- 2- Le rôle de l' élu au Parlement et dans sa circonscription
- 3- Le processus législatif et la navette parlementaire
- 4- Le contrôle parlementaire, le contrôle de l'application des lois
- 5- La bonne Gouvernance.

A travers les débats fructueux qui ont été engagés, les parlementaires congolais ont pu dialoguer librement avec les conférenciers en apportant parfois l'expérience congolaise sur certains aspects dans un esprit d'échange. On peut donc en retenir ce qui suit :

#### **Sous thème n° 1 :**

Au Canada, les sénateurs sont convoqués ou nommés par le Gouverneur Général à la suite de la recommandation du Premier ministre. Ils demeurent en fonction jusqu'à l'âge de 75 ans. Le Président du groupe parlementaire de l'opposition est Membre de droit du Bureau de l'Assemblée Nationale.

En Guinée tous les présidents des groupes parlementaires siègent au Bureau de l'Assemblée nationale avec rang et prérogatives de membres du Bureau.





S'agissant du financement des partis politiques, la loi belge du 4 Juillet 1989 poursuit quatre objectifs principaux :

- Contrôler les dépenses électorales ;
- Financer les partis politiques représentés au Parlement suivant deux modes ( public et privé) ;
- Supprimer les avantages fiscaux des entreprises susceptibles de financer les partis politiques ;
- Interdire le financement des partis politiques qui reçoivent des dons.

A propos de la retraite, les parlementaires Guinéens ont créé une caisse de retraite financée par eux-mêmes avec un système de prise en charge basé sur la durée des cotisations.

### **Sous thème n° 2 :**

Les séminaristes ont été édifiés sur l'exemple du Gabon où le parlementaire dispose d'un fonds de souveraineté dès son entrée en fonction. Ce fonds permet de suppléer le gouvernement en résolvant quelques problèmes auxquels sont confrontées au quotidien les populations.

Le Gabon a mis en place un comité de suivi de l'application des lois qui date d'Avril 2003.

### **Sous thème n° 3 :**

En France comme en Guinée et au Gabon, le parlementaire est l'acteur du développement local à travers les réseaux des milieux professionnels et les associations.

### **Sous thème n° 4 :**

En France, la proposition de loi n'est pas soumise à un avis du Conseil d'Etat.

### **Sous thème n°5**

Les notions essentielles sont la transparence, l'obligation des dirigeants de rendre compte de leur responsabilité afin d'enrichir, à travers la démocratie représentative, la démocratie participative. De l'avis de tous, ce séminaire a constitué pour l'APF, la reconnaissance des efforts du Congo dans la voie de la démocratie représentative et de l'Etat de droit, de l'unité et de la paix nationale.

C'est en cela qu'un vibrant hommage a été rendu à Son Excellence M. Denis Sassou Nguesso, Président de la République du Congo, pour ses efforts de réconciliation qui doivent conduire le pays sur le chemin d'une démocratie apaisée, renforcée et soucieuse des intérêts supérieurs du peuple congolais.



Au regard du haut intérêt du thème de ce séminaire, l'assiduité des parlementaires aux travaux et leur perspicacité, on peut dire sans risque de se tromper que ce séminaire a été pour les parlementaires congolais une véritable école du donner et du recevoir.

Les parlementaires congolais remercient Son Excellence M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, et tous les conférenciers pour leur aimable disponibilité et la qualité de leurs exposés.

La cérémonie de clôture a été placée sous le patronage de Monsieur Jean-Pierre Thystere-Tchicaya, Président de l'Assemblée Nationale, Président de la section congolaise de l'APF, assisté par Monsieur Edouard Ambroise Noumazalay, Président du Sénat.



*Allocution de M. Jean-Pierre Thystere-Tchicaya,  
Président de l'Assemblée nationale du Congo,  
Président de la section congolaise de l'APF*

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président en exercice de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF),  
Monsieur le Chargé de mission APF Zone Afrique,  
Monsieur le Ministre de la Communication, chargé des relations avec le Parlement,  
Distingués Conférenciers,  
Mesdames et Messieurs les Parlementaires Congolais,  
Distingués Invités,  
Mesdames et Messieurs,

Nous voici au terme des travaux du séminaire sur « le rôle et le travail du parlementaire », que l'APF a bien voulu nous aider à organiser au profit des Parlementaires Congolais.

Mesdames et Messieurs les Parlementaires congolais, en votre nom à vous tous, je voudrais rendre un hommage vibrant à notre cher Président en exercice de l'APF, Monsieur Mahamane OUSMANE, pour tout l'intérêt qu'il a accordé au bon déroulement de ce séminaire qu'il a bien voulu présider lui-même de bout en bout.

Je voudrais également remercier nos distingués Conférenciers d'avoir accepté de nous faire part de leur savoir et de leur expérience et de s'être bien volontiers prêtés à toutes nos questions. Leur totale disponibilité nous est allée droit au cœur.

Je m'en voudrais de ne pas remercier également tous les cadres du Secrétariat Général de l'APF dont le travail discret mais non moins efficace a été de beaucoup dans la réussite de l'organisation de ce séminaire.

Ces remerciements, je les adresse également à tout le personnel national qui a contribué au bon déroulement de nos travaux. Je voudrais maintenant me tourner vers vous, Mesdames et Messieurs les Parlementaires congolais et cher collègues, pour vous exprimer toute ma satisfaction pour l'intérêt que vous avez accordé à ce séminaire, un intérêt qui s'est traduit par une assiduité exemplaire aux travaux et des débats fructueux à la suite de chaque exposé.

Il nous revient maintenant, Mesdames et Messieurs les Parlementaires congolais et chers collègues, de tirer le meilleur parti des informations reçues dans le but de bien intérioriser notre rôle afin de mieux assurer notre travail de parlementaire dans l'intérêt supérieur de notre peuple et de notre nation.



Monsieur le Président en exercice de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF),  
Monsieur le Chargé de mission APF Zone Afrique,  
Distingués Conférenciers,

Au moment où nous allons nous séparer, nous voulons vous demander d'accepter l'expression renouvelée de notre profonde gratitude ainsi que nos vœux de plein succès dans l'accomplissement de vos fonctions.

Je déclare clos le séminaire sur le rôle et le travail du parlementaire.

Je vous remercie





---

*Annexe*

### **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

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

