

Actes du Séminaire parlementaire

sur

**LES MECANISMES D'ELABORATION DES LOIS
ET LES POUVOIRS DE CONTROLE PARLEMENTAIRE**

Porto-Novo (Bénin), 15-17 novembre 2004

*Séminaire en partenariat avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie
(Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie)*

– Sommaire –

SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE DE PORTO-NOVO.....	2
PRÉSENTATION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE.....	3
PROGRAMME DU SÉMINAIRE.....	6
BIOGRAPHIES DES CONFÉRENCIERS.....	8
LISTE DES PARLEMENTAIRES.....	22
SÉANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE.....	25
ALLOCATION DE BIENVENUE DE M. CUTHBERT TESSY, VICE-PRÉSIDENT DE LA SECTION BÉNINOISE DE L'APF	26
ALLOCATION DE M. BERNARD BOUBA SAMALI, DÉPUTÉ DU CAMEROUN, CHARGÉ DE MISSION AFRIQUE DE L'APF.....	28
MESSAGE DE M. JACQUES LEGENDRE, SÉNATEUR DU NORD (FRANCE), ANCIEN MINISTRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PARLEMENTAIRE DE L'APF.....	30
ALLOCATION DE M. ANTOINE IDJI KOLAWOLE, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, PRÉSIDENT DE LA SECTION BÉNINOISE DE L'APF.....	32
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE : LES MÉCANISMES D'ÉLABORATION DES LOIS.....	34
INTERVENTION DE ME. DEMBA TRAORÉ, DÉPUTÉ DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU MALI.....	35
INTERVENTION DE M. RONALD OUELLETTE, DÉPUTÉ DU NOUVEAU-BRUNSWICK (CANADA).....	44
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE : LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU PARLEMENT.....	48
INTERVENTION DE M. BONGNESSAN ARSÈNE YÉ, DÉPUTÉ DU BURKINA FASO, ANCIEN MINISTRE, ANCIEN PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	49
INTERVENTION DE M. GUY PENNE, ANCIEN SÉNATEUR DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.....	59
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE : L'EXÉCUTION ET LE CONTRÔLE DE LA LOI DE FINANCES.....	67
INTERVENTION DE MME MARIE-CLAUDE BEAUDEAU, ANCIENNE SÉNATRICE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE	68
INTERVENTION DE M. RIGOBERT MABOUNDOU, DÉPUTÉ DU CONGO.....	76
SÉANCE DE CLÔTURE.....	88
SYNTHÈSE GÉNÉRALE PAR M. MATHIEU AHOUANSSOU, DÉPUTÉ DU BÉNIN.....	89
DISCOURS DE CLÔTURE DE M. ANTOINE IDJI KOLAWOLE, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU BÉNIN.....	93
ANNEXES.....	94
COUPURES DE PRESSE RELATIVES AU SÉMINAIRE	107
SÉMINAIRES D'INFORMATION ET D'ÉCHANGES.....	121



Synthèse du séminaire de Porto-Novo

Organisé en partenariat avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, le Séminaire parlementaire qui s'est tenu du 15 au 17 novembre 2005, dans l'hémicycle du Palais des Gouverneurs à Porto Novo (Bénin), s'est adressé aux 83 députés béninois qui avaient choisi de travailler sur les thèmes de l'élaboration des lois et du contrôle parlementaire.

Après l'ouverture des travaux par M. Antoine Idji Kolawolé, Président de l'Assemblée nationale du Bénin et Président de la section béninoise de l'APF, qui s'est félicité de cette rencontre au moment où le Parlement béninois était appelé à se prononcer sur le projet de budget pour 2005, six conférenciers ont animé les débats :

- Me Demba Traoré, député de l'Assemblée nationale du Mali, et M. Ronald Ouellette, député du Nouveau-Brunswick, sont intervenus sur les mécanismes d'élaboration des lois, de l'initiative à la promulgation ;
- Le Dr Bongnessan Arsène Yé, député, ancien ministre, ancien Président de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, et M. Guy Penne, ancien sénateur français, ont développé le thème des pouvoirs de contrôle du Parlement (motion de censure, responsabilité, questions, déclarations du gouvernement, missions d'information, commissions d'enquête, interpellations, etc.) ;
- Mme Marie-Claude Beaudou, ancien sénateur français, et M. Rigobert Maboundou, député du Congo, tous deux membre et ancien membre de la commission des finances de leur assemblée respective, ont présenté leurs expériences de l'exécution et du contrôle de la loi de finances (pouvoirs d'investigation de la commission des finances, loi de règlement).

Chaque thème a été largement développé et commenté, les expériences de chaque pays ayant suscité de nombreuses questions portant notamment sur :

- les projets de loi d'intérêt privé au Canada ;
- les fonctions de vérificateur ;
- les moyens d'associer les courants de pensée non présents au Parlement dans l'élaboration des lois ;
- la restitution aux populations des textes votés par le Parlement après une session
- la place de la femme dans la vie politique ;
- la diplomatie parlementaire – dans laquelle l'APF joue un rôle important ;
- la retransmission des débats parlementaires à la radio et à la télévision ;
- la parution ou non de journaux officiels.

La discussion sur l'exécution et le contrôle de la loi de finances a donné l'occasion aux participants de constater que le retard dans la publication de la loi de règlement était systématique, quel que soit le pays, en dépit des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires pourtant contraignantes, et la nécessité de développer chez le parlementaire l'expertise technique pour lui permettre, au-delà des arguments politiques et idéologiques, de mieux pénétrer la réalité des chiffres annoncés et leur contenu réel.



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^e 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^e 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. Acteur essentiel de la diplomatie parlementaire, l'APF a, par la conduite de ces missions, cherché à prévenir ou résoudre des situations de crise dans l'espace francophone (Burundi 1998, Haïti 1999, Guinée 2000, Madagascar 2002, Centrafrique 2002).

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. Depuis 1992, une centaine de parlementaires provenant de 29 parlements différents ont pris part à une soixantaine de missions organisées dans 25 pays de l'espace francophone.

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.

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.

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. ;
- **Séminaires** d'information et de sensibilisation, au bénéfice des femmes parlementaires, sur des thèmes tels que la Convention des Nations-Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) ;
- **Stages** de formation des fonctionnaires parlementaires sur place ou participation à Paris au stage organisé par 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.)

*
* *



Mercredi 17 novembre

- 9 h 00 **Exposé général** des conférenciers en séance plénière sur le thème : *l'exécution et le contrôle de la loi de finances (la loi de finances, la loi de finances rectificative, la loi de règlement)*

Rapporteurs :

- *Mme Marie-Claude Beaudeau,, ancienne sénatrice de la République française*
- *M. Rigobert Maboundou, député du Congo*
- 10 h 00 *Pause café*
- 10 h 30 Débat sur le thème du jour
- 13 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (Rédaction de la synthèse du Rapporteur général)*
- 15h 30 **Séance de clôture.** Synthèse du séminaire
- 17 h 00 Cocktail offert par M. Antoine Idji Kolawole, Président de l'Assemblée nationale, Président de la section béninoise de l'APF

Programme du Séminaire

Lundi 15 novembre

- 11 h 00 Séance d'ouverture solennelle
 - Allocution de bienvenue de M. Cuthbert Tessy, vice-président de la section béninoise de l'APF
 - Allocution de M. Bouba Samali, chargé de mission Afrique de l'APF
 - Lecture du message de M. Jacques Legendre, sénateur du Nord (France), ancien ministre, Secrétaire général parlementaire de l'APF, par M. Bouba Samali, chargé de mission Afrique de l'APF
 - Allocution de M. Antoine Idji Kolawole, Président de l'Assemblée nationale, Président de la section béninoise de l'APF

- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*

- 14 h 30 **Exposé général** des conférenciers en séance plénière sur le thème : *Les mécanismes d'élaboration des lois (de l'initiative à la promulgation)*

Rapporteurs :

- *M. Demba Traoré, vice-président de l'Assemblée nationale du Mali*
- *M. Ronald Ouellette, député du Nouveau-Brunswick (Canada)*
- 15 h 30 Débat sur le thème du jour
- 18 h 30 Fin des travaux

Mardi 16 novembre



- 10 h 00 **Exposé général** des conférenciers en séance plénière sur le thème : *les pouvoirs de contrôle du Parlement*
Rapporteurs :
 - *M. Bongnessan Arsène Yé, député du Burkina Faso, ancien ministre*
 - *M. Guy Penne, ancien sénateur de la République française*
- 11 h 00 *Pause café*
- 11 h 30 Débat sur le thème du jour
- 12 h 30 **Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie**
- 14 h 30 Suite du débat
- 18 h 00 Fin des travaux



Biographies des conférenciers

Mme Marie-Claude Beaudeau *Ancienne Sénatrice de la République française*

Née RIVIERE

Née le 30 Octobre 1937 à Saint-Vincent-de-Connezac (Dordogne)

Mariée à M. Emilien BEAUDEAU.

Mère de Mlle Fabienne BEAUDEAU.

Fonction(s) :

Secrétaire de direction.

Vice-président du Conseil national du tourisme, président de la section du droit aux vacances (depuis 2000).

Ancien sénateur (CRC) du Val-d'Oise (1979/2004).

Etapes de carrière :

	responsable départementale et nationale de la Fédération Cornec
1972/1989, Mars	conseiller municipal (PCF) de Sarcelles (Val-d'Oise)
1977, Mars/1983, Octobre	adjoint au maire de Sarcelles (Val-d'Oise)
1977, 11 Septembre/ 1992, 29 Mars	conseiller général (PCF) du canton de Sarcelles-Est (élection partielle)
1977, 15 Septembre	candidate (PCF) aux élections sénatoriales dans le Val-d'Oise
1979, 25 Mars/ 1992, 22 Mars	réélue conseiller général (PCF) du Val-d'Oise, canton de Sarcelles-Est
1979, 12 Juin/ 2004, 26 Septembre	sénateur (CRC) du Val-d'Oise (proclamée en remplacement de M. Fernand Chatelain, décédé)
1983, Mai	réélue adjoint au maire de Sarcelles (Val-d'Oise)
1984, 17 Juin	candidate aux élections européennes (liste communiste conduite par Georges Marchais)
1986, 28 Septembre	réélue sénateur (PCF) du Val-d'Oise
1986, Octobre	vice-présidente du groupe communiste au Sénat



1988, Juin	candidate (PCF) aux élections législatives dans le Val-d'Oise (8ème circ)
1992, 29 Mars	candidate au 1er et au 2ème tours des élections cantonales dans le Val-d'Oise, canton de Sarcelles Nord-Est et aux élections régionales d'Ile-de-France (3ème de liste PCF dans le Val-d'Oise)
1992, 9 Octobre/ 1995, 5 Octobre	secrétaire de la commission des affaires sociales au Sénat
1993, Octobre/ 1998, 6 Octobre	membre de la commission spéciale du Sénat chargée de vérifier et d'apurer les comptes
1995, 24 Septembre	réélue sénateur (PCF) du Val-d'Oise; s'inscrit au groupe communiste, républicain et citoyen (CRC) du Sénat
1995, 5 Octobre/ 1996, 7 Février 1996, 7 Février/ 2004, 26 Septembre	secrétaire de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation au Sénat vice-présidente de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation au Sénat
1997, Octobre/1998, Octobre	rapporteur spécial du budget des journaux officiels
1998, Octobre/ 2004, 26 Septembre 2000, 10 Mars (depuis)	rapporteur spécial du budget du tourisme vice-président du Conseil national du tourisme, président de la section du droit aux vacances
2000, 28 Juin/2001, 27 Juin	secrétaire de la mission d'information du Sénat chargée d'étudier l'ensemble des questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises
2001, 4 Octobre	réélue vice-présidente de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du sénat
2004, 26 Septembre	ne se représente pas aux élections sénatoriales



M. Rigobert Maboundou
Député du Congo

Né le 26 décembre 1955 à Kindzaba (District de Mfouati, Département de la Bouenza)
Marié et Père de 4 enfants

DIPLOMES

- 1984 :** Doctorat en Economie du Développement (Université des Sciences Sociales de Grenoble) ;
- 1980 :** Diplôme d'Études Approfondies (D.E.A.), option Économie du Développement (Université des Sciences Sociales de Grenoble);
- 1978 :** Licence de Sciences Économiques (Institut Supérieur des Sciences Économiques, Juridiques, Administratives et de Gestion « I.N.S.S.E.J.A.G. »);
- 1975 :** Baccalauréat série BG (Lycée Technique du 1^{er} mai).

FONCTION PRINCIPALE

Maître-Assistant à la Faculté des Sciences Économiques de l'Université Marien NGOUABI,
Département d'Économie du Développement.
(Date de recrutement : **13 avril 1984**)

AUTRES FONCTIONS OCCUPEES

- Depuis juin 2002 :** Député à l'Assemblée Nationale (Groupe Parlementaire de la Majorité Présidentielle), Membre de la Commission Économie et Finances et de l'Union Parlementaire A.C.P.-U.E. ;
- 1998-2002 :** Directeur de Cabinet du 2^{ème} Vice-Président du Conseil National de Transition ;
- 1992-1994 :** Directeur de Cabinet du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan chargé de la Prospective ;
- 1992 :** Conseiller Économique du Ministre des Travaux Publics, des Transports et de l'Aviation Civile ;
- 1991-1992 :** Directeur de Cabinet du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan ;
- 1990-1991 :** Conseiller Économique du Maire de Brazzaville ;
- 1984-1990 :** Attaché Économique au Cabinet du Ministre de la Culture et des Arts, de l'Enseignement Supérieur et du Tourisme ;



1984-1989 : Consultant au Développement Rural au Cabinet du Premier Ministre ;

1984-1987 : Directeur du Laboratoire d'Analyse et de Recherches Économiques et Sociales (L.A.R.E.S.) de l'INSSEJAG de l'Université Marien NGOUABI ;

1984-1995 : Membre des Conseils d'Administration des Entreprises suivantes :

- NOVOTEL ;
- PLM MBAMOU PALACE ;
- MERIDIEN ;
- COSMOS ;
- Société des Ciments du Congo (SOCICO) ;
- Union Congolaise des Banques (U.C.B.).

1984-1995 : Consultant auprès des Organismes du Système des Nations Unies :

- PNUD ;
- UNICEF ;
- FNUAP.

1985-1987 : Consultant auprès du Conseil pour le Développement de la Recherche Économique et Sociale en Afrique (CODESRIA).



M. Ronald Ouellette
Député du Nouveau-Brunswick (Canada)

Ronald Ouellette, le député libéral de Région de Grand-Sault, a été élu pour la première fois à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick lors des élections générales provinciales du 9 juin 2003. En tant que député de l'opposition officielle, il est critique dans les domaines d'intérêt liés aux gouvernements locaux. Il siège au Comité spécial de l'éducation.

Après avoir reçu un baccalauréat en éducation de l'Université de Moncton, il a commencé sa carrière en enseignement. Pendant de nombreuses années, il a enseigné à des enfants à besoins spéciaux. Il a occupé divers postes pendant ses 31 ans de carrière en tant qu'éducateur, y compris celui de directeur adjoint à l'école John Caldwell et de directeur de département à la polyvalente Thomas-Albert.

Son intérêt pour la politique est né alors qu'il était adolescent et qu'il siégeait au conseil étudiant du Collège Saint-Louis/Maillet. Il a été choisi pour représenter le Nouveau-Brunswick à la Convention internationale de la Francophonie, tenue en Afrique en 1968.

M. Ouellette a été conseiller municipal de 1984 à 1987, avant de devenir maire de Grand-Sault (de 1987 à 1992). Il a siégé à la commission industrielle pendant 11 ans, dont deux ans en tant que président. Il est devenu président de la commission d'urbanisme en 1999.

Il siège au bureau de direction des Mariniers de la rivière St-Jean. Il a été actif au sein du mouvement scout et de l'association de hockey mineur. Il a porté le titre de Grand chevalier au sein des Chevaliers de Colomb de Grand-Sault. Il a aussi été actif au sein de son église, où, pendant de nombreuses années, il a été coordonnateur de l'équipe de préparation au mariage. Il a été membre du conseil d'administration du comité de la bibliothèque de Grand-Sault et membre du conseil d'administration du Manoir Grand-Sault.

Ron Ouellette est marié à Doreen Cyr, et le couple a trois enfants, Tina (née en 1970, décédée en 1999) (Marcel), Marco (1972) (Carole) et Luc (1974), et quatre petites-filles, Rébecca, Danie, Gabrielle (décédée en 1999) et Carina. En 1993, les Ouellette sont devenus les tuteurs de Rina (elle est atteinte de trisomie 21), qui fait maintenant partie de la famille.



M. Guy Penne
Ancien 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^{ème} 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)
- ◆ Sénateur socialiste représentant les Français établis hors de France (1986-2004)
- ◆ Vice-président de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat (1995-2004)
- ◆ Vice Président délégué de la section française de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie et Vice Président de la Commission des Affaires Parlementaires (jusqu'en 2004)
- ◆ 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)

DÉCORATIONS

- ◆ 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

DISTRACTIONS

- ◆ Art Lyrique
- ◆ Viticulture

COLLECTIONS

- ◆ Livres et médailles



M. Demba Traore
Avocat à la Cour

IDENTITE

Demba

Août 1972

Markala (Ségou)

ADRESSE :

cabinetsoya@afribone.net.ml

PROFESSION : AVOCAT A LA COUR

FORMATION SCOLAIRE

1995 – Obtention du Diplôme de l'Ecole Nationale d'Administration du Mali : Sciences Juridiques, Maîtrise en droit.

Décembre 1995 : Obtention du Certificat d'Aptitude à la Profession d'Avocat (C.A.P.A.).

Nombre d'années d'Expérience professionnelle (9ans)

Conseil et consultant de plusieurs sociétés et organismes au Mali et à l'Etranger.

Expérience Associative et Politique :

1998 : Membre Fondateur de l'Association Terre des Enfants du Mali.

2000 : Président du Comité Local des Sports de la Commune VI du district de Bamako.

2000 : Membre de l'Association des Jeunes Avocats du Mali.

2001 : Secrétaire Général de la Section Basket-ball de l'A.S.-Réal de Bamako, Club de 1^{ère} division.

1999 : Membre Fondateur de l'Association de Défense des Enfants en prison.

2002 : 1^{er} Secrétaire à la Communication du Comité Directeur de l'A.S.-Réal de Bamako.

Président du Mouvement National des Jeunes du Parti Congrès National d'Initiative Démocratique (C.N.I.D. Faso yiriwa ton).

Membre du comité Directeur du même Parti chargé des questions relatives à la jeunesse.



2003 : 2^{ème} Vice-Président de la Fédération Malienne de Hand Ball.

Membre de l'Association Internationale dénommée « Parti Radical Transnational » ayant son siège à Rome en Italie et parrainée par Emma Bonino, Députée européenne.

2002 : Député de l'Assemblée Nationale du Mali, élu à la circonscription électorale de la Commune VI du District de Bamako.

Rapporteur de la 1^{ère} Commission Ad Hoc chargée de la relecture du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

Vice-Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, des institutions de la République et de la justice.

Membre de la Haute cour de justice du Mali.

Membre de la Commission des Affaires parlementaires de l'APF et participe à toutes les réunions de la Commission depuis mai 2003.

Président du Réseau des parlementaires maliens pour la lutte contre l'excision et les violences faites aux femmes.

Président du Réseau parlementaire pour les questions relatives au Parlement National des jeunes du Mali.

CONFERENCES-SEMINAIRES

Septembre 2002 à Bamako : Conférencier principal sur le Thème « Le rôle de la jeunesse dans le processus électoral » ;

Octobre 2002 à Bamako : Conférencier Principal sur le thème « Jeunesse et Immigration » ;

Mars 2003 à Bamako : Conférencier principal sur le thème « Jeunesse face au NEPAD » ;

Décembre 2003 : Participation au séminaire international organisé à Ouagadougou sur la Mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale ;

Mars 2003 : Visite officielle à Londres sur invitation du Gouvernement Britannique dans le cadre du renforcement des liens qui existent entre le Mali et la Grande Bretagne ;

Juin 2003 : Participation en tant qu'expert à la conférence internationale des Experts sur les Mutilations génitales féminines au Caire sur l'invitation du Gouvernement Egyptien ;

Août 2003 : Participation à la conférence internationale sur l'adoption des normes législatives contre les Mutilations génitales féminines à Khartoum sur invitation du Gouvernement Soudanais ;

Février 2004 : Participation à la conférence internationale sur les moratoires de peine de mort à Rome en Italie ;

Septembre 2004 : Participation à la conférence internationale sur les mutilations génitales féminines et l'adoption de mesures concrètes pour la ratification par les Etats africains du

Protocole de Maputo relatif au droit des femmes à Nairobi sur invitation du Gouvernement Kenyan.

CONNAISSANCES LINGUISTIQUES :

Excellente connaissance des langues : Bambara, Sonrhäï, Français.
Assez bonne connaissance de l'Anglais.

Pratiquant du Kung-Fu, le sport est ma passion./.

Bamako, le 02 novembre 2004



DOCUMENTS ET PUBLICATIONS

- Les entraves à l’enracinement de la démocratie en Afrique. Document imprimé (*Ouagadougou, 1996*)
- Burkina Faso : les fondements politiques de la IV^e République, Editions Presses universitaires de Ouagadougou (*1995*)
- Profil politique de la Haute-Volta coloniale et néo-coloniale ou les origines du Burkina Faso révolutionnaire. Editions INC (*Ouagadougou, 1985*)
- L’insertion des problèmes de la santé et de la maladie dans le village de Yaramoko : Conséquence pour une action de soins de santé primaires – Thèse de doctorat d’Etat en médecine (*Dakar, janvier 1984*)

ACTIVITÉS DIVERSES

Président de l’Association « Initiative pour la promotion rurale » (IPR), qui intervient dans le domaine rural en matière de santé, d’éducation et de développement rural (agriculture, environnement, pêche, hydraulique villageoise)

DISTINCTIONS HONORIFIQUES

- Grand officier de l’Ordre de la Pléiade, Ordre de la Francophonie et du dialogue des cultures (*Québec, 1995*)
- Grand officier de l’Ordre national du Niger (*Niamey, 1994*)
- Médaille d’or du Flambeau Révolution – Commandeur de l’Ordre national du Burkina Faso (*Ouagadougou, 1988*)



Liste des parlementaires
(par ordre alphabétique)

1.	ABOUDOU Assouman	All. Etoile
2.	ACHADE Madeleine	U.B.F
3.	ACHODE Codjo	Alliance MDC-PS-CPP
4.	AGBO A. Valentin	U.B.F
5.	AGBODJETE H. Justin	U.B.F
6.	AGOSSOU Désiré	U.B.F
7.	AHLONSOU Amoudatou	PRD
8.	AHOUANDOGBO Raphaël	RB
9.	AHOUANSOU Mathieu	MADEP
10.	AKINDES A. Aimard Sylvain	U.B.F
11.	AKPOVI Eustache	U.B.F
12.	ALAZA Lamatou	MADEP
13.	AMOUDA ISSIFOU Razaki	U.B.F
14.	AMOUSSOU Francis	U.B.F
15.	ASSAN Séïbou	MADEP
16.	AZANNAï Candide	RB
17.	BABA A. A. Théophile	MADEP
18.	BADA Georges	RB
19.	BAPARAPE Aboubacar	MADEP
20.	BIO BIGOU Bani	U.B.F
21.	CAKPO Robert	U.B.F
22.	CHABI-SIKA Karimou	U.B.F
23.	CHESSY Bouraïma	PRD
24.	DASSOUNDO André I.	U.B.F
25.	DAVO Lani Bernard	U.B.F
26.	DEBOUROU Mama Djibril	All. Etoile
27.	EDAYE K. Jean-Baptiste	U.B.F
28.	FIKARA Sacca	MCD ALO DE ALOME
29.	GANGNITO Patrice Cohovi	U.B.F
30.	GNAVO Jules	RB
31.	GODOVO Faustin	U.B.F
32.	GOLOU Emmanuel	U.B.F
33.	HONKPEHEDJI G. Antoine	PRD
34.	HOSSOU Comlan Nestor	U.B.F
35.	HOUENOU Delphin	U.B.F
36.	HOUNDETE L. Eric	Force Clé
37.	HOUNGBEDJI Adrien	PRD
38.	HOUNGNINO O. Dominique	RDP
39.	HOUNKANRIN G. Joseph	PRD



40.	HOUNKPONOU Jean-Claude	LNA
41.	IDJI Kolawolé	MADEP
42.	ISSA Salifou	U.B.F
43.	KAKPO A. Justine épouse CHODATON	RB
44.	KASSA D. Barthélémy	U.B.F
45.	KEREKOU Modeste	U.B.F
46.	KOHOUE A. Corentin	U.B.F
47.	KOUKOUI André	PRD
48.	KOUSSONDA Adibadé Moukaram	MADEP
49.	LAFIA Monwoo Adamou	U.B.F
50.	LAFIA Sacca	All. Etoile
51.	LAME Boniface	Alliance MDC-PS-CPP
52.	MINAKODE Aloukou	PRD
53.	MISSIKPODE Michel	PRD
54.	MONGBE René Valery	RB
55.	NAHUM Eléazar	RB
56.	NATA Théophile	IPD
57.	NOUAGOVI Claude	Force Clé
58.	NOUWAKPO François	RB
59.	OMICHESSAN Mounirou	MADEP
60.	OROU YAROU Bio Bagou	Force Clé
61.	OROU-SEGO Orou-Gabé	U.B.F
62.	QUENUM Epiphane	RB
63.	ROBERT N'TCHA Médard	MADEP
64.	SACCA KINA Guézéré	U.B.F
65.	SAHGUJ Datchossa Saré	Force Clé
66.	SALIHOU Mifoutaou	U.B.F
67.	SARRE Koto Imorou	IPD
68.	SOGLO Galiou	RB
69.	SOGNIGBE N. Robert	U.B.F
70.	SOMASSE Valentin	RB
71.	SOULE ADAM B. dit Abou	U.B.F
72.	TAKPARA Daouda	U.B.F
73.	TESSY Cuthbert	RB
74.	TIDJANI Falilou	PRD
75.	TIDJANI SERPOS Ismaël	PRD
76.	TOSSE Patrice	RB
77.	TOSSOU Isidore K.	U.B.F
78.	VIEYRA H. Rosine épouse SOGLO	RB
79.	YEHOUETOME Boniface	Force Clé
80.	YOLOU Zachari	U.B.F
81.	YOUSSAO ABOUDOU Saliou	U.B.F
82.	ZANNOU Timothée	PRD
83.	ZINZINDOHOUE Abraham	RB





Séance solennelle d'ouverture

*Allocution de bienvenue de M. Cuthbert Tessy,
Vice-président de la section béninoise de l'APF*

Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,
Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine,
Monsieur le Ministre chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur,
Monsieur Bernard BOUBA SAMALI, Député du Cameroun, Chargé de mission Afrique de l'APF et Représentant du Secrétaire général parlementaire,
Mesdames et messieurs les députés et sénateurs,
Monsieur le Maire de la Ville de Porto-Novo,
Monsieur le Secrétaire général administratif,
Messieurs les Directeurs et cadres administratifs,
Mesdames et messieurs,
Mes chers collègues,

Permettez-moi tout d'abord, en ma qualité de Vice-Président de la section nationale de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF-Bénin) de vous souhaiter la bienvenue dans cet hémicycle.

Je me dois ensuite de remercier très sincèrement les responsables de l'APF qui ont bien voulu organiser le présent séminaire à l'intention des députés du Bénin.

Je tiens particulièrement à remercier et souhaiter la bienvenue aux parlementaires et personnes ressources chargés d'animer ce séminaire. D'avance je les prie d'excuser toutes ratées qu'ils pourraient être amenés à observer au cours de cette rencontre d'échanges.

Chers Collègues,

Le séminaire qui nous réunit ce jour revêt à mes yeux, une importance capitale. En effet, c'est en juillet 2004 que le Bénin a été choisi à Charlottetown au Canada pour bénéficier de l'organisation de ce vingt et unième séminaire de l'APF. C'est donc une marque de considération de l'APF à l'égard de notre parlement et je ne peux que m'en réjouir.

Cette rencontre d'information et d'échanges sur **les mécanismes d'élaboration des lois et les pouvoirs de contrôle parlementaire** contribue sans nul doute au renforcement des capacités des élus que nous sommes et nous permettra d'aplanir certaines difficultés liées à notre mission.

Pendant trois jours donc, nous allons échanger sur des thèmes comme :

- la procédure d'élaboration des lois,
- les mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale,
- l'exécution et le contrôle de la loi de finances (les pouvoirs d'investigation de la commission des finances, la loi de règlement) ;
- etc.



Comme vous vous en doutez, la pertinence de ces thèmes n'est plus à prouver. Ils ont le mérite de prendre en compte nos missions essentielles en tant que parlementaires à savoir : légiférer et contrôler l'action du gouvernement.

Je me réjouis tout particulièrement que cette rencontre se tienne au moment même où nous sommes appelés à nous prononcer sur le projet de loi de finances gestion 2005.

Quelle heureuse coïncidence !

Dans ce cadre, nous allons nous enrichir des expériences d'autres assemblées.

La qualité et la compétence des conférenciers me rassurent et me fondent à espérer que ce pari sera gagné et que nos travaux connaîtront plein succès.

Je vous remercie.

*Allocution de M. Bernard Bouba Samali,
Député du Cameroun, Chargé de mission Afrique de l'APF*

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale du Bénin,
Président de la Section béninoise de l'APF,
Excellences, Mesdames et Messieurs les Ministres,
Madame et messieurs les délégués du Secrétariat Général de l'APF,
Mesdames et messieurs les Ambassadeurs et Représentants des organisations internationales,
Madame et messieurs les Conférenciers,
Mesdames et messieurs,
Mes chers collègues parlementaires,

C'est avec un très grand plaisir que je saisis l'honneur qui m'est fait de prendre la parole, en qualité de chargé de Mission de la région Afrique de l'APF, à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) organise à l'attention des parlementaires béninois ici à Porto-Novo.

Je tiens tout d'abord au nom de la Région Afrique de l'APF, à rendre hommage à son Excellence, Monsieur Kolawolé Antoine Idji, Président de l'Assemblée Nationale du Bénin, ainsi qu'à toutes les commissions d'organisation pour l'accueil combien chaleureux et l'hospitalité qui nous ont été réservés à Cotonou et ici à Porto-Novo.

Permettez moi avant toute chose de remercier les conseillers de l'APF, délégués du Secrétariat général de l'APF : Marie-Laure Roger, Mathieu Ndikpo mata-Lamba et Daniel Cloutier ici présents et à travers eux notre Secrétaire général parlementaire, le Sénateur Jacques Legendre dont nous allons découvrir le message tout à l'heure, et notre Président de l'APF, Son Excellence, M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée Nationale du Niger, pour les efforts qu'ils ne cessent de déployer afin d'asseoir et de consolider la démocratie parlementaire en améliorant le fonctionnement au quotidien des parlements de notre Région Afrique de l'APF.

Je ne saurais clore ce paragraphe des hommages sans mentionner les illustres conférenciers qui nous entretiendront pendant ces trois jours de séminaire.

Il s'agit :

- pour le Burkina Faso : Dr Bongnessan Arsène Yé, ancien ministre, ancien Président de l'Assemblée Nationale
- pour le Congo : M. Rigobert Maboundou, député
- pour la France : Mme Marie-Claude Beaudeau, ancienne Sénatrice et M. Guy Penne, ancien Sénateur.
- pour le Mali : M. Demba Traore, député,
- pour le Nouveau Brunswick (Canada) : M. Ronald Ouelette, député.

Au nom de la Région Afrique de l'APF, je leur adresse nos chaleureux remerciements pour leur présence et leurs importantes contributions au succès de ce séminaire.



Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,
Mesdames et messieurs,
Mes chers collègues parlementaires,

L'APF est un vecteur important du développement de la démocratie parlementaire dans l'espace francophone. Elle s'attache profondément à défendre la démocratie représentative, 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 au sein de l'espace francophone.

Dans le cadre du renforcement du développement de la démocratie parlementaire, l'APF met en œuvre, en collaboration avec l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie, plusieurs programmes de coopération qui se traduisent par des séminaires d'information et d'échanges, des stages au bénéfice des fonctionnaires parlementaires, et le renforcement des capacités des parlements dans le cadre du projet Noria.

Par cet ensemble d'actions, notre Assemblée engage plus que jamais nos parlements à réaliser des nouveaux progrès pour la consolidation de la démocratie et de la paix, la solidarité et le développement durable.

Le présent séminaire s'inscrit dans cette mouvance.

En souhaitant plein succès à nos travaux, je m'en vais à présent vous donner lecture du message de notre Secrétaire parlementaire, le sénateur français, Jacques Legendre.



*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,
Mesdames et Messieurs les parlementaires,
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 béninoise, à Porto-Novo, à l'attention des députés béninois.

Je tiens en particulier à rendre hommage au Président de l'Assemblée nationale, M. Antoine Idji Kolawolé, et à remercier très vivement le Parlement du Bénin qui nous accueille pour cette occasion.

Comme vous le savez, notre Assemblée met en œuvre, en liaison avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, des actions de coopération interparlementaire parmi lesquelles figurent les séminaires parlementaires. L'ensemble de ces actions ou programmes visent à améliorer le fonctionnement de nos parlements, ce que nous appelons la démocratie au quotidien. Nous sommes convaincus que l'exercice de cette démocratie au quotidien est un facteur majeur de la bonne gouvernance.

En effet, une Assemblée nationale qui fonctionne bien permet aux parlementaires que vous êtes de mieux remplir leur mandat, notamment dans le contrôle de l'action gouvernementale, dans le contrôle de l'application des lois, et en particulier la loi de finances. C'est comme cela qu'il faut envisager les travaux de ce séminaire qui va évoquer, durant ces trois jours, tous les aspects de ce contrôle de même que les mécanismes d'élaboration des lois.

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

Chers collègues,

Depuis la création de ce programme en 1994, deux ou trois séminaires sont organisés chaque année par notre secrétariat général. En dix ans, plus d'une vingtaine de séminaires réunissant des parlementaires d'Afrique, d'Asie et d'Europe ont été organisés. 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 « le rôle et le fonctionnement d'un Parlement », « l'initiative de la loi », « le contrôle de l'action du gouvernement », ou sur des sujets plus politiques tel que « les relations entre la majorité et l'opposition » ou de réfléchir à des questions essentielles comme celle-ci : « le modèle de démocratie parlementaire a-t-il une valeur universelle ? ».

Mes chers collègues,



Permettez-moi de souligner en terminant qu'il est symbolique de tenir ce séminaire au Bénin car votre pays fut l'un des premiers pays d'Afrique à instaurer la démocratie, à la suite d'une conférence nationale réunissant tous les acteurs politiques et des représentants de la société civile afin de trouver une issue à la crise. C'est aussi l'un des premiers pays africains où l'alternance politique s'est réalisée par la voie des urnes.

La démocratie n'est pas une fin en soi mais un long processus qui exige que l'on perfectionne les institutions au fil des générations. Afin d'accompagner le Bénin dans ce processus, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est fière de contribuer à l'organisation de ce séminaire qui vous réunit aujourd'hui et pour lequel des collègues parlementaires sont venus de différents pays d'Afrique, ou de pays plus lointains comme de la France et du Canada.

Vous avez choisi aujourd'hui de dissenter sur des questions importantes : les mécanismes d'élaboration des lois, les pouvoirs de contrôle du Parlement et l'exécution et le contrôle de la loi de finances. Ces thématiques, qui seront abordées en séance plénière, feront également l'objet de discussions en ateliers, ce qui vous permettra d'échanger davantage avec les conférenciers.

Je regrette profondément que mes obligations ne me permettent pas d'être parmi vous pour ces trois journées. 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 béninois.

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

Je vous remercie.



*Allocution de M. Antoine Idji Kolawole,
Président de l'Assemblée nationale,
Président de la section béninoise de l'APF*

Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine,
Monsieur le Ministre chargé des relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'extérieur,
Monsieur le Maire de la Ville de Porto-Novo,
Monsieur Bernard Bouba Samali, Député du Cameroun, Représentant du Secrétaire général parlementaire de l'APF,
Mesdames et messieurs les députés et sénateurs,
Monsieur le Secrétaire général administratif,
Messieurs les Directeurs et cadres administratifs,
Mesdames et messieurs,
Mes chers collègues,

Il y a moins de deux semaines, dans ce même hémicycle, l'Assemblée Nationale du Bénin a organisé à l'intention des députés, en partenariat avec l'Assemblée Nationale du Québec, un séminaire d'échanges entre les députés béninois et québécois.

Pendant cinq jours, les députés béninois et québécois ont eu à échanger leurs expériences sur divers sujets notamment le fonctionnement d'une Assemblée parlementaire, la double fonction dévolue aux parlementaires à laquelle il faut ajouter celle de Représentant de la population, les avantages et privilèges accordés aux parlementaires.

Aujourd'hui, l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) nous gratifie d'un autre séminaire dont le thème extrêmement important porte sur **les mécanismes d'élaboration des lois et les pouvoirs de contrôle parlementaire**.

Ce séminaire vient à point nommé surtout en cette période d'étude de la loi de finances, exercice 2005.

En effet, cette rencontre nous permet d'échanger et de nous enrichir de l'expérience des autres parlements ayant en partage le français.

Chers collègues,

Permettez-moi avant toute chose de remercier l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie qui, au cours de sa 30^e session ordinaire tenue à Charlottetown (Canada) en juillet dernier, avait choisi le Bénin pour abriter le séminaire parlementaire sur les mécanismes d'élaboration des lois et les pouvoirs de contrôle parlementaire.

Qu'il me soit également permis d'adresser mes remerciements à nos collègues parlementaires communicateurs et aux Experts venus du Burkina Faso, du Mali, de la France et du Canada pour animer ce séminaire d'informations et d'échanges.



Chers conférenciers,

Je voudrais vous inviter à vous sentir chez vous, à Porto-Novo comme à Cotonou, peut-être avec le confort en moins.

Notre rencontre de ce jour, la première du genre au cours de la présente législature, nous offre l'agréable occasion de nous familiariser avec des questions de pratiques parlementaires qui ne sont enseignées dans aucune université du monde.

Durant trois jours donc, les conférenciers de l'APF, six au total, venus d'Afrique, d'Amérique et d'Europe, nous entretiendront sur des thèmes de grande importance tels que :

- les mécanismes d'élaboration des lois (de l'initiative à la promulgation) ;
- les pouvoirs de contrôle du parlement ;
- l'exécution et le contrôle de la loi de finances (les pouvoirs d'investigation de la commission des finances, la loi de règlement etc.).

Chers collègues,

Ce sont là autant de sujets qui nous intéressent en notre qualité de législateurs, de contrôleurs de l'action gouvernementale et de représentants des populations.

Vous convenez donc avec moi que nous devons avoir constamment à l'idée, le souci du respect de la procédure conduisant à l'élaboration des lois et la maîtrise des techniques du contrôle de l'action gouvernementale.

Je voudrais donc vous inviter à prendre une part active, aussi bien aux travaux en ateliers comme en plénière, en vue de l'approfondissement de ces thèmes surtout en cette période où notre parlement examine le projet de loi de finances, gestion 2005.

Je ne doute pas en cette occasion, que nos échanges seront d'une grande utilité et nous permettront de mieux poursuivre la mission qui nous est assignée par le peuple béninois.

Je ne saurais terminer, sans renouveler ma profonde gratitude et celle du parlement du Bénin à l'Assemblée Parlementaire Francophone, à son Président, SEM. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée Nationale du Niger, à M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l'APF et Sénateur français, pour l'appui inlassable qu'ils apportent au parlement du Bénin.

A nos hôtes, je renouvelle également ma reconnaissance et leur souhaite un agréable séjour parmi nous.

En souhaitant plein succès aux travaux, je déclare ouvert le séminaire parlementaire sur les mécanismes d'élaboration des lois et les pouvoirs de contrôle parlementaire.

Vive la coopération interparlementaire !

Vive l'APF !

Vive la démocratie béninoise !

Je vous remercie.





Exposés en séance plénière :
Les mécanismes d'élaboration des lois

*Intervention de Me. Demba Traoré,
Député de l'Assemblée nationale du Mali*

Le Mali est un Pays continental avec une population de près de 12 millions d'habitants sur une superficie de 1 241 000 km².

Indépendant depuis le 22 septembre 1960, il est composé de huit régions administratives plus le District de Bamako.

L'histoire de ce pays, d'une richesse culturelle inestimable, laisse voir l'existence d'une organisation politique composée d'une Assemblée Nationale dont les origines remontent à la période coloniale.

En effet, par la Constitution Française adoptée par référendum du 28 septembre 1958 et promulguée le 05 octobre, le Soudan Français accède à l'autonomie interne.

Dans cette constitution, il est reconnu au Peuple des Territoires d'Outre Mer, la possibilité de choisir entre le statut territorial, la départementalisation ou l'appartenance à la communauté française :

- le territoire du Soudan Français opte pour le Statut d'Etat membre de la communauté française ;
- l'Etat prend le nom de la République Soudanaise ;
- l'Assemblée Territoriale est érigée en Assemblée Constituante de la République Soudanaise. Elle adoptera la constitution de la Fédération du Mali le 21 janvier 1959 puis regroupera en définitive le Soudan et le Sénégal.

L'Assemblée Constituante devient Assemblée Législative provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution de la République soudanaise dont le projet sera présenté et adopté le 23 janvier 1959 par l'Assemblée Législative Constituante avec 58 voix pour, une voix contre et quatre abstentions (63 députés présents sur 70).

La première session de l'Assemblée Législative de la République Soudanaise a eu lieu le 31 mars 1959. Elle comptait 80 députés issus du scrutin du 08 mars 1959 dont une femme.

Le 22 septembre 1960, à la suite de la dissolution de la Fédération du Mali le 20 Août 1960, l'Assemblée Législative a, par la loi 60-35/ALRS proclamé l'Indépendance de la République Soudanaise sous la dénomination de la République du Mali. Ainsi, l'Assemblée Législative de la République Soudanaise est érigée en Assemblée Nationale de la République du Mali.

De cette date à 1992, elle a évolué dans un contexte de Parti unique. En outre, à la suite de divers événements, elle a été dissoute à trois reprises et remplacée par des Institutions d'exception.

Depuis 1991, le pays a opté pour un multipartisme intégral et une expression des libertés fondamentales.



Ainsi la première Assemblée Nationale multipartite du Mali (1992-1997) comptait 116 députés venant de 11 formations politiques. La formation majoritaire, l'Alliance pour la Démocratie au Mali, Parti Africain de la Solidarité et la Justice (ADEMA-PASJ) y comptait 76 représentants.

La seconde législature (1997-2002) qui accueille 6 formations politiques a vu le même parti majoritaire se renforcé avec 128 Députés sur 147.

La troisième législature qui est la présente (2002-2007) compte 17 formations politiques regroupées dans les grands ensembles comme l'Espoir 2002, l'ARD, l'ACC, l'URD-UDD auxquels s'ajoutent les Députés du groupe LJS, du parti SADI, de la CDS et des Indépendants.

La succession des événements n'a pas tout de même privé l'Assemblée Nationale d'exercer ses pouvoirs. En effet la constitution malienne du 02 juin 1974, celle du 26 février 1992, et les lois organiques ont confié à l'Assemblée nationale deux pouvoirs importants dans le fonctionnement du système constitutionnel des différentes Républiques. Ce sont le pouvoir législatif et le pouvoir de contrôle de l'action gouvernementale. A côté de ces deux pouvoirs il y a la mission d'orientation de l'action gouvernementale.

Outre la Constitution du 25 février 1992, actuellement en vigueur, la nature de ces missions est spécifiée dans le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale qui est une loi organique.

La présente communication s'intéresse uniquement à la mission législative du Parlement à travers laquelle l'élaboration d'une loi trouve son fondement.

LE POUVOIR LEGISLATIF DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Traditionnellement l'élaboration et le vote de la loi constituent l'une des deux principales fonctions du Parlement. Cette fonction législative a connu un net déclin depuis 1958 tant du fait de la limitation du domaine législatif que de la perte de maîtrise de l'initiative législative par le Parlement dans certains cas.

I LE DOMAINE DE LA LOI

Jusqu'en 1958, la loi a exercé une suprématie totale sur l'ensemble des normes juridiques, éclipsant la Constitution dont la supériorité théorique n'était pas garantie (faute de contrôle de constitutionnalité), et subordonnant le règlement, simple norme d'exécution n'ayant la force juridique que du fait de la loi qui était à son origine. De ce fait, la définition traditionnelle de la loi, auréolée de la proclamation de principe d'inspiration rousseauiste, de la Déclaration de 1789 selon laquelle « la loi est l'expression de la volonté générale » était purement formelle : était loi tout acte voté par le parlement selon la procédure législative et promulgué par le chef de l'Etat. Ce n'était pas son contenu qui définissait la loi mais la procédure parlementaire de son adoption.

Depuis 1958, le principe de la souveraineté de la loi a été abandonné par l'instauration d'une nouvelle hiérarchie des normes garantie par des organes juridictionnels ayant à son sommet la Constitution avec ses règles et ses principes dont la supériorité sur la loi est garantie par le contrôle de constitutionnalité des lois tel que précisé dans l'article 61 de la Constitution Française.



Dans les régions où le Parlement domine la hiérarchie des pouvoirs publics, la loi possède la Compétence de droit commun et le règlement la compétence d'attribution.

Tel n'est pas le cas au Mali où le domaine de la loi est limité aux seules matières qui sont énumérées dans l'article 70 de la Constitution .

A cet égard, la loi fixe les règles concernant certaines matières telles que les droits civiques, la nationalité, le régime de la propriété etc... Le législateur peut entrer dans les détails de ces matières.

En outre la loi détermine les principes fondamentaux des matières telles que l'organisation générale de la défense et de la sécurité, le droit du travail et la sécurité sociale etc. Ici le législateur n'entre pas dans les détails de ces matières, il laisse le soin au Gouvernement de le faire par voie de décrets.

L'article 73 de la Constitution du Mali précise que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

Outre la connaissance de la Constitutionnalité exercée par le Conseil Constitutionnel en France et la Cour Constitutionnelle au Mali, les traités ou accord régulièrement ratifiés et approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve de réciprocité.

Ainsi le double contrôle juridictionnel de la loi sanctionne sa soumission au respect de la Constitution et des normes internationales.

Dans le domaine complexe de la loi, le législateur est seul maître ; mais il y est en même temps, prisonnier ; seul compétent pour statuer sur les matières à lui réservées. Ses délibérations relèvent d'un mécanisme à plusieurs étapes, ce qui fait d'ailleurs le charme de sa mission.

II LA PROCEDURE LEGISLATIVE

L'élaboration de la loi suit des règles procédurales différentes suivant qu'il s'agisse d'une loi ordinaire ou de lois spécifiques (lois constitutionnelles, lois organiques, lois de Finances...)

A. La Procédure ordinaire

1- L'initiative :

L'initiative législative revêt deux formes : l'initiative des lois s'exerce sous la forme de projets ou de propositions de loi, et l'initiative dérivée qui s'exerce par référence à ces derniers constitue le droit d'amendement. Ces deux formes d'initiative appartiennent, aux termes des articles 75 de la Constitution malienne et 39 de celle de la France, concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée nationale.

Les projets de loi émanent du Premier ministre au nom du Gouvernement et les propositions de loi d'un ou plusieurs parlementaires.

En France le projet de loi, après sa préparation par un ministre sous le contrôle du Premier ministre (et éventuellement de l'Élysée) doit être soumis pour avis au Conseil d'Etat, celui-ci examinant la régularité formelle du texte. L'avis du Conseil d'Etat ne lie pas le Gouvernement mais si celui-ci modifie le texte il devra le soumettre une nouvelle fois pour avis. Le projet est ensuite adopté par le Conseil des ministres. Le dépôt sur le bureau d'une des assemblées prend la forme d'un décret de présentation signé du Premier ministre.

Le projet de loi de finances et les textes à caractères fiscal ou financier sont déposés d'abord devant l'Assemblée nationale et les projets relatifs aux collectivités locales devant le Sénat.

Au Mali l'article 75 alinéa 2 de la Constitution dispose que : « les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis de la Cour Suprême et déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale ». Il est important de rappeler qu'au Mali le pouvoir législatif est confié à une Assemblée unique dite Assemblée Nationale.

Les propositions de loi sont en nombre inférieur, l'auteur sachant que le texte n'a guère de chance d'aboutir. Il lui faut en effet franchir un sérieux obstacle selon lequel « les propositions et amendements formulés par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Tel est le sens de l'article 40 de la Constitution française et de l'article 51 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale du Mali. Il s'agit là d'une restriction à caractère financier.

Le phénomène s'explique aussi par le fait que si une mesure législative apparaît vraiment nécessaire, le Gouvernement lui même prendra le soin de la proposer.

L'Assemblée nationale malienne sous la deuxième République n'a pas initié plus de trois lois : la loi n° 87-52 du 10 octobre 1987 portant sur le taux journalier de l'indemnité de session des députés et la loi adoptée en 1988 fixant la composition, les règles de fonctionnement de la Haute Cour de Justice ainsi que la procédure suivie devant elle.

On sait que l'initiative de la loi requiert une compétence technique n'existant pas en général chez les Députés qui ne sont pas des technocrates et ne bénéficient pas de l'assistance complète de secrétaires juristes. Cette carence se trouve composée par le droit d'amendement dont disposent les députés.

Une proposition de loi est recevable pour autant qu'elle respecte la procédure normative opérée par la constitution entre le Parlement et le Gouvernement.

Cependant les propositions et projets de loi se ressemblent en ce qui concerne la présentation formelle et le contenu.

La présentation formelle comprend « l'exposé des motifs » qui développent les arguments de l'auteur pour justifier la modification de la législation ou des dispositions nouvelles qu'il propose. La partie normative que l'on qualifie de « dispositif » doit être rédigée en articles.

L'initiative dans l'élaboration des lois est suivie d'une étape très importante, laquelle est relative à la discussion.



2- La Discussion

Le Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale fixe la procédure de discussion. Celle-ci débute par l'examen en commission, se poursuit avec l'examen en séance plénière et s'achève par la délibération en séance publique.

a. L'examen en commission :

Chacune des onze commissions générales et permanentes de l'Assemblée Nationale du Mali correspond à des départements ministériels.

Outre les propositions de loi, les projets de loi après leur adoption en conseil des ministres et leur transmission par le Secrétariat Général du Gouvernement à l'Assemblée nationale sont distribués aux députés et renvoyés à l'examen de la commission compétente désignée par la Conférence des Présidents.

L'examen en commission est la phase décisive d'examen du texte car il est rare que l'issue du débat en séance plénière s'éloigne de celle du débat en commission.

La commission désigne un rapporteur, étudie le texte, élabore un questionnaire à l'attention des membres du Gouvernement et des Personnes Ressources qui seront entendues lors de ses travaux.

Le procès-verbal d'audition est dressé en commission par le rapporteur aidé des assistants parlementaires qui sont des fonctionnaires ou des contractuels, mis à la disposition de l'Assemblée.

Après discussions et études approfondies, et après audition des membres du gouvernement, les membres de la commission procèdent à l'adoption du projet de rapport établi par le rapporteur ainsi que les amendements qu'il suggère. Les amendements éventuels et le rapport seront transmis au gouvernement au moins 48 heures avant les séances plénières prévues par la Conférence des Présidents.

Pour l'étude des projets ou propositions de loi, une commission est toujours saisie « au fond ». Les autres commissions peuvent donner un « avis » sur le texte soumis si elles sont désignées par la Conférence des présidents à cet effet.

Les décisions des commissions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. Les rapports approuvés en commission sont déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale, photocopiés et distribués à tous les députés par les services administratifs de l'Assemblée Nationale.

La Déclaration de Politique Générale et le programme du gouvernement sont aussi déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Les projets et propositions doivent être examinés par l'Assemblée Nationale lors de la session au cours de laquelle ils ont été déposés ou au plus tard, au cours de la session suivante.

Après examen des projets et propositions par les commissions compétentes saisies au « fond » et pour « avis », la conférence des présidents les programme pour des séances plénières de délibération de l'Assemblée Nationale.



b. Règlement de l'ordre du jour

La Conférence des Présidents est convoquée chaque semaine en réunion ordinaire par le Président de l'Assemblée nationale (Au Mali la réunion se tient chaque lundi à 10 heures) et en réunion extraordinaire s'il y a lieu. Elle examine l'ordre du jour des séances plénières de l'Assemblée Nationale qui sera soumis à l'ouverture desdites séances à l'approbation des députés tout en tenant compte des discussions fixées par priorité. Aux termes de l'article 53 du règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale : l'ordre du jour comprend :

- les questions orales – écrites ;
- les projets et propositions de lois inscrits par priorité ;
- les autres affaires inscrites

La Conférence fixe le nombre et la date des séances prévues. Elle peut limiter le nombre des orateurs et le temps de parole attribué à chacun d'eux. Les décisions de la Conférence en ces matières sont sans appel.

c. L'examen en séance plénière

Les séances de l'Assemblée sont publiques. Cependant, suite à la demande de son Président ou du Premier ministre, l'Assemblée nationale peut à mains levées et sans débats, décider qu'elle délibère à huis clos.

Le Président de l'Assemblée nationale ouvre la séance, il dirige les débats, fait observer le règlement intérieur.

La discussion des projets de loi s'engage sur le texte proposé par le Gouvernement. Le débat commence par la présentation des rapports des commissions intéressées suivie de la lecture des éventuels amendements par l'un des deux secrétaires parlementaires.

Cependant il n'est d'amendements recevables que ceux rédigés par écrit, signés par l'un des auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale au moins 24 heures avant la séance ; ils doivent être sommairement motivés. Les amendements sont mis en discussion avant le texte adopté en commission auquel ils se rapportent. Le Président ne soumet à la discussion que les amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Leur rejet ou leur modification, s'il est demandé, est mis aux voix par priorité, et seuls dans ce cas le Gouvernement, la commission, l'auteur de la demande de rejet ou de modification et l'auteur de l'amendement sont entendus.

Sur chaque amendement, ne peuvent être entendus que les signataires, le Gouvernement, le Président ou le rapporteur de la commission et un membre de l'Assemblée Nationale d'opinion contraire.

Les motions préjudicielles peuvent être opposées en cours de discussion. Elles sont immédiatement mises aux voix avant la question principale et éventuellement avant les amendements. Elles tendent généralement à renvoyer à la commission de l'ensemble d'un projet ou d'une proposition ou d'une réserve. Lorsque la commission saisie au fond demande ou accepte le renvoi il est de plein droit prononcé sans débat. L'Assemblée peut fixer la date à laquelle le projet ou la proposition lui sera à nouveau soumis. La commission limite ses conclusions aux textes qui lui ont été renvoyés.



Toutefois, aucun député ne peut parler qu'après avoir demandé au Président la parole et l'avoir obtenue lors d'une discussion générale. L'ordre d'intervention est déterminé par le Président parmi les députés inscrits. Les Ministres, les Présidents et les Rapporteurs des commissions saisies au « fond » obtiennent la parole quand ils la demandent.

Il est procédé à une discussion générale des rapports des commissions saisies au fond et pour avis sur le texte soumis en principe à une seule délibération en séance publique.

L'examen en séance plénière, au terme de la discussion générale, est sanctionné par un vote.

A l'Assemblée, le vote se fait soit à mains levées, soit par assis et levé, soit au scrutin public, soit au scrutin secret à la tribune. Le vote à mains levées est le mode de votation ordinaire ; en cas de doute il est procédé par assis et levé et si le doute persiste le vote au scrutin public est de droit. Les bulletins nominatifs sont de trois sortes :

- blanc si le député est pour l'adoption ;
- bleu s'il est contre ;
- blanc rayé de bleu s'il désire s'abstenir.

Après le vote, les questions ne sont déclarées adoptées que si elles ont recueilli :

- la majorité simple pour les lois ordinaires ;
- la majorité absolue des membres de l'assemblée pour les lois organiques et pour le programme ou la déclaration de politique générale du gouvernement ;
- la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée Nationale pour la motion de censure.

En cas d'égalité de voix, la question mise aux voix est rejetée.

B. Les Procédures Spéciales :

La constitution prévoit des procédures spéciales pour le vote des lois de finances, des lois organiques, des lois autorisant la ratification des engagements internationaux.

1- Les lois de finances :

L'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de la session ordinaire précédent la période budgétaire.

Cette session s'ouvre le 1^{er} lundi du mois d'octobre et ne peut excéder 75 jours. Le projet de loi de Finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée avant l'ouverture de la période budgétaire ou si elle ne vote pas le budget, le gouvernement envoie le projet de budget dans les 15 jours à l'Assemblée Nationale convoquée à cet effet en session extraordinaire. L'Assemblée Nationale doit alors statuer dans les huit jours.

Si cette délibération n'a pas abouti au vote du budget, celui –ci est alors établi d'office par le gouvernement sur la base des recettes de l'exercice précédent et après avis de la Cour suprême.



2- Les lois organiques :

Catégorie de normes intermédiaires entre la constitution dont elles précisent les dispositions et les lois ordinaires, les lois sont qualifiées d'organiques uniquement par la constitution . Pour ce qui concerne la procédure d'adoption, les différences avec la loi ordinaire sont minimales :

- La proposition ou le projet n'est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée Nationale qu'après l'expiration d'un délai de 15 jours suivant son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale.
- Le texte ne peut être adopté qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par la cour constitutionnelle de leur conformité à la Constitution.

3- Les lois autorisant la ratification des engagements internationaux :

La constitution malienne en son article 115 prévoit l'autorisation parlementaire pour la ratification des traités les plus importants tels que : les traités de paix, de commerce, les traités au accords relatifs aux organisations internationales, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire.

Dans ce cas aucun amendement d'origine parlementaire ne peut être déposé. Le vote se fait sur le projet de loi et non sur le texte du traité et le plus souvent sans débat.

Une fois adoptée par l'Assemblée Nationale, le texte est enregistré, daté, transmis au Président de la République aux fins de promulgation.

III LA PROMULGATION :

L'article 40 de la Constitution malienne stipule que : «le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement du texte définitivement adopté. »

Il peut avant l'expiration de ce délai demander à l'Assemblée Nationale une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée et suspend le délai de promulgation.

En cas d'urgence le délai de promulgation peut être ramené à huit jours.

Après promulgation la loi est publiée au journal officiel.

CONCLUSIONS :

Le député est élu avant tout pour voter les lois et assurer le contrôle de l'action gouvernementale. Malgré son pouvoir d'initiative limité au regard de celui dont dispose le Gouvernement, le Député conserve la volonté de demeurer une force importante de proposition de loi. Mais c'est surtout dans son droit de modifier aussi bien dans la forme que dans le contenu les textes qui lui sont soumis, de les amender voire de refuser de les voter que réside son véritable pouvoir législatif.

Par ailleurs, pour aider les populations à mieux comprendre les textes adoptés, les députés organisent les séances de restitution des travaux de l'Assemblée Nationale pendant l'inter session. Ces comptes rendus, possibles grâce à l'appui du Parlement, favorisent les contacts et consolident l'engagement des communautés pour un meilleur développement économique, social et culturel de la cité.

Je vous remercie.



*Intervention de M. Ronald Ouellette,
Député du Nouveau-Brunswick (Canada)*

COMMENT UN PROJET DE LOI DEVIENT LOI AU NOUVEAU-BRUNSWICK

Un projet de loi est une proposition législative qui devient loi une fois adoptée par l'Assemblée législative et sanctionnée par le lieutenant-gouverneur.

Les projets de loi peuvent émaner du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du Cabinet, des simples députés ou alors de personnes ou organismes extérieurs.

TYPES DE PROJETS DE LOI

Au Nouveau-Brunswick, deux principaux types de projets de loi sont déposés, soit les projets de loi d'intérêt public, soit les projets de loi d'intérêt privé.

Les projets de loi d'intérêt public portent sur des questions d'intérêt public et sont déposés directement par des députés. Ces projets de loi intéressent le public en général. Il existe deux types de projets de loi d'intérêt public : les projets de loi d'initiative ministérielle et les projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire. Les projets de loi d'initiative ministérielle sont déposés par des ministres de la Couronne tandis que les projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire sont déposés par de simples députés. À l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, presque tous les projets de loi d'intérêt public déposés sont d'initiative ministérielle, quoique rien n'empêche un simple député de déposer un projet de loi d'intérêt public. Toutefois, un tel projet de loi ne peut comporter de dispositions portant atteinte à la prérogative de la Couronne en matière financière. Les mesures financières ne peuvent être déposées que par des ministres de la Couronne, puisque seuls les ministres reçoivent du lieutenant-gouverneur l'autorité requise, à savoir la recommandation royale, pour prévoir dans leurs projets de loi la levée ou la dépense de fonds.

Les projets de loi d'intérêt privé portent sur des questions locales ou d'intérêt privé ou sont en faveur ou dans l'intérêt particulier d'une personne, d'une corporation ou d'une municipalité. Ces projets de loi ne sont pas habituellement déposés à la demande d'un député, mais plutôt à la demande de personnes ou d'organismes de l'extérieur de la Chambre. Ils accordent des pouvoirs spéciaux à des compagnies, à des municipalités ou à des particuliers, et ils n'intéressent donc pas le public en général. Toutefois, un projet de loi ne peut être déposé à la Chambre que par l'intermédiaire d'un simple député qui accepte de le parrainer ; un ministre de la Couronne ne peut pas parrainer un projet de loi d'intérêt privé.

Comme un projet de loi d'intérêt privé ne suit pas exactement les mêmes étapes d'adoption qu'un projet de loi d'intérêt public, ce qui suit ne s'applique qu'à ces derniers.



ÉTAPES DE L'ADOPTION D'UN PROJET DE LOI D'INTÉRÊT PUBLIC

Un projet de loi doit faire l'objet de trois lectures distinctes, en des jours différents, avant d'être adopté ; le Règlement de la Chambre contient toutefois des dispositions en vertu desquelles un projet de loi, moyennant le consentement unanime de l'Assemblée législative, peut franchir deux ou plusieurs étapes le même jour. Avant de devenir loi, un projet de loi d'intérêt public franchit les étapes suivantes.

RÉDACTION

L'initiative du dépôt d'un projet de loi émane souvent du Conseil exécutif comme tel, à savoir le Cabinet, au titre du programme législatif global du gouvernement. Un ministre peut demander à son ou à sa ministre de déposer une mesure législative ayant trait à un domaine de son administration ou de sa compétence. Après qu'il a été décidé de déposer une nouvelle mesure législative ou de modifier une mesure législative déjà en vigueur, un mémoire au Conseil exécutif est préparé, exposant les changements demandés, l'objet de ces changements et les incidences financières et précisant si d'autres ministères seront touchés par la mesure législative proposée. Lorsque le mémoire est terminé, un avis juridique est obtenu pour déterminer si les changements législatifs visés relèvent de la compétence législative de la province. Dès l'achèvement de cette étape, la proposition est examinée par le Comité des cadres supérieurs, composé du sous-ministre de la Justice, du directeur de la Direction des services législatifs, Section de la rédaction législative, du ministre de la Justice et d'autres hauts fonctionnaires. Une fois que le Comité des cadres supérieurs a formulé des recommandations, la proposition énoncée dans le mémoire au Conseil exécutif est examinée par un comité du Cabinet, à savoir le Comité des politiques et des priorités. Dès que ce comité a donné son approbation, la proposition est envoyée au ministre de la Justice à des fins de rédaction.

Pendant les étapes initiales de la rédaction, des fonctionnaires restent en étroite communication avec le ministre parrain pour s'assurer que la mesure législative rédigée aura l'effet voulu.

Une fois qu'un avant-projet de loi a été préparé, il est envoyé au ministre, qui le présente à ses collègues au Cabinet puis au caucus. Moyennant leur approbation, l'avant-projet de loi est envoyé à l'Imprimeur de la Reine pour qu'il soit imprimé. L'Imprimeur de la Reine prépare des exemplaires du projet de loi et les remet ensuite au ministre responsable, qui le déposera à la Chambre aux fins de la première lecture. Il est à noter que de nombreuses propositions sont amendées à la suite du processus d'examen de l'ensemble des mesures législatives. Le gouvernement décide parfois de ne pas donner suite à une mesure législative en raison de l'opposition du caucus.

Un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire est rédigé par le député avec l'aide du personnel de l'Assemblée législative et n'a pas à être présenté au caucus du député ni au pouvoir exécutif. Le député qui désire déposer un tel projet de loi l'envoie à l'Imprimeur de la Reine, qui l'imprime et en remet ensuite les exemplaires directement au député.



DÉPÔT ET PREMIÈRE LECTURE

Le ministre ou simple député dépose ensuite le projet de loi à l'Assemblée législative par le biais d'une motion indiquant que le projet de loi intitulé [Y] doit être lu une première fois. Le dépôt du projet de loi peut être accompagné d'une brève explication, mais aucun débat ni amendement ne sont permis à cette étape.

Après qu'un projet de loi a été lu une première fois, il est ordonné qu'il soit lu une deuxième fois à la séance suivante de la Chambre. Le projet de loi ne peut faire l'objet d'une deuxième lecture avant d'avoir été imprimé et avant que des exemplaires aient été déposés au bureau du greffier de la Chambre et distribués à tous les députés afin que ces derniers puissent en prendre connaissance.

DEUXIÈME LECTURE

La deuxième lecture est considérée comme l'étape la plus importante de l'adoption d'un projet de loi. C'est à cette étape que le principe et l'objet du projet de loi sont mis en discussion puis adoptés ou rejetés. Le débat est général et porte sur le projet de loi dans son ensemble. Le projet de loi qui franchit l'étape de la deuxième lecture à la Chambre est renvoyé pour un examen plus détaillé au Comité plénier ou à un autre comité législatif désigné par celui ou celle qui défend ce projet de loi.

ÉTUDE EN COMITÉ

Pour l'étude des projets de loi renvoyés au Comité plénier, la Chambre elle-même forme le comité. Lorsque la Chambre se forme en Comité plénier, le président quitte le fauteuil. Le vice-président ou un des députés assume la présidence du comité, et le ministre qui défend le projet de loi témoigne et répond aux questions sur les détails du projet de loi. Des conseillers ministériels peuvent accompagner le ministre à la Chambre pour donner des conseils techniques, mais ils ne peuvent prendre la parole. Les députés peuvent prendre la parole sur chacun des articles du projet de loi à l'étude, poser toutes les questions qu'ils veulent et proposer des amendements à n'importe quel article. Les amendements en comité doivent respecter le principe du projet de loi, principe que la Chambre a approuvé à la deuxième lecture. Après examen du projet de loi, le comité ordonne qu'il soit fait rapport du projet de loi à la Chambre.

RAPPORT

Dans son rapport, le comité peut recommander à la Chambre l'adoption du projet de loi avec ou sans amendements. Si aucun amendement n'est proposé, le projet de loi est renvoyé sans amendement.



TROISIÈME LECTURE ET ADOPTION

La motion à l'étape de la troisième lecture est la suivante : Que le projet de loi soit maintenant lu une troisième fois. Comme à la deuxième lecture, le débat se limite à la teneur générale du projet de loi.

Une fois qu'un projet de loi a été lu une troisième fois, le président met aux voix une autre motion : Le présent projet de loi ayant reçu trois lectures distinctes, plaît-il à la Chambre qu'il soit maintenant adopté? La motion est adoptée, puis le projet de loi est prêt à recevoir la sanction royale.

SANCTION ROYALE

La *Loi constitutionnelle* déclare que, pour avoir force de loi, un projet de loi adopté à la Chambre doit être revêtu de la sanction royale attestant qu'il a été approuvé par la Couronne.

Un projet de loi adopté en troisième lecture est ensuite inscrit au *Feuilleton et Avis* pour la sanction royale. Le lieutenant-gouverneur se rend à une séance de l'Assemblée législative et donne la sanction royale au projet de loi.

Pendant la cérémonie de la sanction royale, le greffier adjoint lit le titre des projets de loi à approuver. La greffière de l'Assemblée législative, au nom du représentant de la Couronne, annonce ensuite la sanction royale en ces termes :

Au nom de Sa Majesté, Son Honneur le lieutenant-gouverneur sanctionne ces projets de loi, les édicte et en ordonne l'impression.

C'est une fois cette dernière étape franchie que le projet de loi devient loi. La responsabilité de l'application de la nouvelle loi ou des modifications de lois existantes incombe au ministre parrain.

PROCLAMATION

Sauf disposition contraire du projet de loi, ce dernier entre normalement en vigueur le jour même où il reçoit la sanction royale. Il est parfois prévu que le projet de loi doit entrer en vigueur à une date précise ou à un jour fixé par proclamation. Les projets de loi d'intérêt public sont habituellement ainsi proclamés. Certains projets de loi sont proclamés immédiatement, d'autres le sont à une date précise, et d'autres, enfin, sont proclamés plus tard à une date qui doit être déterminée par le Conseil exécutif.



Exposés en séance plénière :
Les pouvoirs de contrôle du Parlement

*Intervention de M. Bongnessan Arsène Yé,
Député du Burkina Faso, ancien ministre,
ancien Président de l'Assemblée nationale*

INTRODUCTION

La fonction première des assemblées parlementaires est de contrôler l'action du gouvernement. Historiquement, c'est pour cela qu'elles ont d'abord été créées. Il faut se rappeler en effet, la fameuse révolte des anglais dans les années 1213 –1215, révolte au cours de laquelle les anglais exigent du Roi qu'aucun impôt nouveau ne soit levé sans le consentement du « Magnum Concilium » qui est l'ancêtre lointain du futur Parlement d'Angleterre. L'objet de la révolte était de permettre un contrôle populaire sur les dépenses royales.

Même la fonction du vote des lois dévolue aux assemblées modernes est, sur le plan historique, une fonction dérivée de la première, car c'est à l'occasion d'un contrôle qu'il exerçait sur la politique royale que le Parlement d'Angleterre s'est autorisé à suggérer au Roi des réformes. D'abord sous forme de « vœux », ces suggestions ont peu à peu pris la forme de « bills », volontés auxquelles le Roi n'avait plus qu'à apporter sa sanction pour qu'elles deviennent lois.

Les pouvoirs de contrôle du parlement revêtent des formes très diverses selon la nature du régime politique pratiqué dans les pays.

En effet, la place du Parlement dans les institutions d'un pays varie selon qu'il s'agisse d'un système dit présidentiel ou d'un système parlementaire. Dans le système présidentiel, le pouvoir exécutif est exercé par un Chef d'Etat aidé d'un gouvernement, et le pouvoir législatif confié à un Parlement composé d'une ou de deux chambres. Le pouvoir exécutif n'est pas responsable devant le pouvoir législatif qui ne peut donc pas le démettre. En revanche le pouvoir exécutif ne peut mettre fin au pouvoir législatif.

Dans le système parlementaire, le gouvernement est l'émanation du Parlement dont il a besoin du soutien pour survivre car l'absence de soutien du Parlement entraîne la chute du gouvernement, puisque le Parlement a le pouvoir de le renverser.

Dans l'un ou l'autre cas, aucun système ne peut fonctionner sans l'existence d'un minimum de collaboration entre le Parlement et l'Exécutif.

Mon exposé général s'inspirera du régime politique en France et de beaucoup de pays d'Afrique qui sont des régimes mixtes, c'est-à-dire combinant des éléments tirés du régime parlementaire et du régime présidentiel. Les fonctions du Parlement sont celles de représentation, de vote de la loi et de contrôle de l'action de l'Exécutif dans son ensemble, mais de l'action gouvernementale en particulier. Ce contrôle est un élément essentiel du jeu démocratique et tend à devenir la fonction principale des parlements contemporains.



Les pouvoirs de contrôle du Parlement peuvent être de nature politique, juridique ou de performance :

- **Un contrôle politique** car qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, les députés soutiennent un projet de société, un programme de gouvernement ou un programme d'alternance, et leurs partis politiques ont pris des engagements devant le peuple ;
- **Un contrôle juridique** qui consiste à s'assurer de la légalité de l'action gouvernementale dans le cadre de l'Etat de droit ;
- **Un contrôle de performance** consistant à s'assurer de l'efficacité de l'action gouvernementale, car il s'agit d'une exigence de la bonne gouvernance.

Les différents mécanismes prévus pour l'exercice du contrôle de l'action du gouvernement peuvent être regroupés en trois axes :

1. le contrôle – vigilance
2. le contrôle – sanction
3. le contrôle – influence.

Ma démarche sera basée sur ces trois axes de contrôle.

I - LE CONTROLE – VIGILANCE : INFORMATION ET SURVEILLANCE

Ici, l'objet du contrôle est de s'informer et de surveiller l'action de l'Exécutif. Ce contrôle permet aux parlementaires de recueillir des informations sur l'activité du gouvernement ou le fonctionnement de l'administration publique, des services et entreprises publics placés sous l'autorité du gouvernement. On peut distinguer trois catégories : les techniques individuelles de contrôle, les techniques collectives et les techniques mixtes.

1- Les techniques individuelles de contrôle

1.1- Les questions des parlementaires

Une question est une demande d'information adressée par un parlementaire soit au premier ministre, soit à un autre membre du gouvernement. En général, au moins une séance par semaine est réservée aux questions des députés et aux réponses du gouvernement. On distingue plusieurs types de question.

A) Les questions orales

Il s'agit de demandes d'information pour lesquelles les réponses sont données par le représentant du gouvernement à la tribune de l'Assemblée au cours d'une séance publique. Ces questions sont publiées au Journal des Débats parlementaires ou sous forme de procès-verbaux. On distingue :

- Les questions orales sans débat

Ici, seul l'auteur de la question et le ministre qui lui répond peuvent prendre la parole. La question orale sans débat est appelée par le Président de l'Assemblée ; le ministre compétent y répond. L'auteur de la question dispose ensuite de la parole pendant un temps déterminé (en général 10 à 15 minutes). La réplique éventuelle du ministre est possible.

- Les questions orales avec débat

D'autres orateurs peuvent intervenir. Après les questions et la réponse du ministre compétent, un débat est organisé au vu de la liste des orateurs inscrits. Suivent la réplique du ministre et d'autres questions qui peuvent intervenir.

NB. : Au Burkina Faso, la troisième législature qui a débuté en juin 2002, enregistre 35 questions orales (de juin à décembre 2002) 27 questions orales en 2003, 25 questions orales en 2004. Il s'agit de questions orales avec ou sans débat.

B) Les questions écrites

Elles sont rédigées, notifiées et publiées dans le Journal des Débats Parlementaires ou Journal Officiel.

Tout parlementaire peut poser autant de questions écrites qu'il le souhaite. C'est une procédure souvent utilisée par les parlementaires pour obtenir les informations précieuses dans certaines matières ou des renseignements précis au profit de leurs électeurs.

Les questions sont remises au Président de l'Assemblée qui les transmet au Premier ministre par l'intermédiaire du ministre chargé des relations avec le Parlement. Les réponses des ministres concernés sont publiées dans le mois suivant la publication des questions.

Les ministres peuvent demander un délai supplémentaire, ou déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre.

La question écrite peut, après un certain délai, être convertie exceptionnellement en question orale.

NB : Au Burkina-Faso, la 3^{ème} législature a enregistré trois (03) questions écrites (de juin à décembre 2002), trois (03) questions écrites en 2003, une (01) question écrite en 2004.



C – Les questions d'actualité

Il s'agit de questions posées au Premier Ministre qui y répond ou peut y faire répondre par les ministres compétents. Il s'agit de questions qui ont un «caractère spontané et qui sont en liaison avec l'actualité». Le temps global imparti à la séance de questions est réparti à la proportionnelle entre les groupes. La question est posée en 05 – 10 minutes suivie de la réponse du gouvernement et le Président de l'Assemblée Nationale met fin aux débats.

NB : Au Burkina-Faso depuis le début de la 3^{ème} législature on a enregistré deux questions d'actualité en 2002, six questions d'actualité en 2003, quatre questions d'actualité en 2004.

Quelles soient écrites, orales ou d'actualité, les questions ne permettent que d'obtenir des informations ponctuelles et en général superficielles.

1 – 2 - Les déclarations du Gouvernement et les discours sur l'état de la nation

Au Burkina-Faso, le gouvernement peut faire devant le Parlement des déclarations avec ou sans débat. Il s'agit souvent de déclarations purement informatives qui ne donnent lieu à aucun vote. Il en va de même pour les communications faites par le gouvernement et qui permettent au Premier Ministre ou aux autres membres du gouvernement d'accéder au Parlement.

Le Premier Ministre fait une fois par an un discours sur l'état de la nation suivi d'un débat à caractère informatif basé sur l'audition des orateurs inscrits et les réponses du Premier Ministre. Le débat n'est pas suivi de vote.

1 – 3 – Les techniques de l'amendement

Une étude attentive de l'utilisation de cette procédure montre de façon très nette que de nombreux amendements n'ont pour raison d'être que l'obtention d'informations, d'explications ou de prises de position par le gouvernement. Même si l'amendement ne peut porter que sur le texte en discussion, il constitue un moyen efficace de contrôle en ce qu'il oblige le Gouvernement à répondre de façon motivée, en argumentant son refus.

Les techniques individuelles de contrôle, quoique permettant au Parlement de faire un contrôle précis et permettant de contrôler l'action du Gouvernement, ne permettent pas de faire l'analyse exhaustive de l'action gouvernementale.

C'est pourquoi il convient d'examiner avec vous d'autres techniques de contrôle, notamment les techniques collectives.



2 - Les techniques collectives de contrôle

2 -1 - Les commissions d'enquête

L'objet des commissions d'enquête est de recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou entreprises nationales.

La création d'une commission d'enquête se fait par le vote d'une résolution qui doit préciser l'objet de l'enquête.

La composition des commissions se fait de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques présents à l'Assemblée.

En vertu de la séparation des pouvoirs, il est interdit de créer une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires tant que l'enquête judiciaire est en cours, d'où la nécessité d'informer le Ministre de la Justice de toute proposition de création d'une commission d'enquête.

De même, lorsqu'une information judiciaire est ouverte après création de la commission d'enquête, celle-ci doit mettre fin immédiatement à ses travaux.

Par contre, il existe la possibilité de créer une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires, une fois que ces poursuites sont closes.

La durée de travail de la commission d'enquête varie de deux à six mois selon les pays.

La commission d'enquête ne dispose pas de pouvoir de décision. Elle adopte un rapport qui rend compte des investigations et formule des recommandations.

N.B. : Au Burkina Faso, deux commissions d'enquête ont été créées le 21 Décembre 1995 pour :

- contrôler la gestion des subventions de l'Etat aux Etablissements publics à caractère administratif (EPA), aux organismes et opérations conjoncturels ;
- contrôler la privatisation des entreprises publiques.

Ces deux commissions ont travaillé pendant 45 jours à l'issue desquels une plénière à huis clos a eu lieu. Seule une partie du rapport a été rendue publique. Tous les documents de la commission ont été scellés et envoyés au Président du Faso et au Premier Ministre.

Noter la création récente d'une commission d'enquête parlementaire :

- résolution votée début Novembre 2004 ;
- installation prévue le 17 Novembre 2004 ;
- 10 membres (05 pour les partis majoritaires – 05 pour les autres groupes parlementaires) ;
- délai de travail : 60 jours ;
- objet : enquêter sur les produits alimentaires de grande consommation au Burkina Faso.



2-2-Le Contrôle des commissions générales

Dans le cadre de leurs activités, les commissions générales du Parlement peuvent :

- procéder à l’audition des membres du gouvernement qui peuvent se faire assister par des experts ou des conseillers ;
- auditionner des représentants des organisations de la société civile ou des milieux socio-professionnels ;
- entreprendre des contrôles sur le terrain selon des termes de référence fixés par résolution du bureau de l’Assemblée (dans le cadre des missions d’informations).

Dans les cas particuliers des commissions des finances, l’Assemblée a le droit de contrôler le budget des ministères et institutions publiques, de vérifier les comptes des entreprises nationales et des sociétés d’économie mixtes.

2-3-Les pétitions populaires

Au Burkina Faso où elles existent, les organisations de la société civile peuvent, par le biais de l’Assemblée Nationale, contrôler l’action du gouvernement à travers des pétitions contre des actions lésant le patrimoine public, les intérêts de communauté sociale ou portant atteinte à l’environnement ou au patrimoine culturel ou historique.

Les pétitions sont adressées au Président de l’Assemblée Nationale qui les envoie à une commission générale ou spéciale ad hoc qui décide, suivant le cas, de les renvoyer au gouvernement, au Médiateur du Faso, de les soumettre à l’Assemblée Nationale ou de les classer sans suite.

3-Les techniques mixtes de contrôle

3-1-Parlementaires siégeant ès qualités au sein d’organismes divers

Dans certains pays, les parlementaires siègent dans des organismes et ils doivent en principe présenter, au moins une fois par an à la commission qui les a désignés, un rapport sur l’activité de ces organismes. Ce rapport est une source importante d’information et de contrôle.

3-2-Groupes d’études et de travail

Ces groupes créés à l’initiative des commissions permettent de recueillir des masses importantes d’information :

Par exemple, en France un groupe de travail sur la responsabilité pénale des élus locaux a débouché en 1995, sur un rapport d’information, une proposition de loi, et deux débats en séance publique.



II – LE CONTROLE - SANCTION

1- La mise en jeu de la responsabilité gouvernementale

La responsabilité du gouvernement devant le Parlement est une exigence de la démocratie et un corollaire de la représentation.

Ce principe est le résultat d'une évolution historique en Angleterre fondée à l'origine sur la responsabilité pénale des ministres : le Roi étant inviolable, les parlementaires pouvaient en contrepartie accuser ses ministres devant les Lords et les faire condamner. Mais pour échapper aux lourdes sanctions, les Ministres ont pris progressivement l'habitude de démissionner avant d'être accusés. D'où la transformation coutumière de la responsabilité pénale en responsabilité politique.

Le gouvernement est sous dépendance étroite du Parlement qui peut le contrôler, le censurer.

Le gouvernement peut à l'inverse, engager sa responsabilité à travers le Premier Ministre. Si les députés ne votent pas la confiance, le gouvernement peut dissoudre le Parlement.

En fait, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement est souvent virtuelle, parce que faisant rarement l'objet d'une mise en jeu vouée à l'aboutissement pour deux raisons essentielles :

- pour un régime de cabinet à gouvernement homogène ou stable, la responsabilité n'est mise en jeu que si la majorité disparaît en raison de circonstances conjoncturelles ;
- pour un régime de coalition, le gouvernement démissionne le plus souvent lorsque la majorité sur laquelle il repose, se disloque, sans attendre la mise en jeu de sa responsabilité.

Il existe essentiellement deux mécanismes de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale : la question de confiance et la motion de censure.

Au Burkina - Faso, si la confiance est refusée au gouvernement ou la motion de censure votée, le Président du Faso met fin, dans un délai de huit (08) jours, aux fonctions du Premier Ministre et nomme un nouveau Premier Ministre.

La question de confiance

Le gouvernement peut prendre l'initiative d'engager sa responsabilité :

Sur une déclaration de politique générale ou sur son programme

Dans ce cas, le vote ne peut intervenir moins de 48 heures après le dépôt du texte. La confiance est refusée si le texte présenté ne recueille pas la majorité absolue des voix des membres composant l'Assemblée.



A propos de l'adoption d'un texte

Il s'agit ici de l'adoption d'un texte jugé important par le gouvernement mais qui suscite des réticences, voire des résistances, notamment au sein d'une majorité indocile.

Le texte en cause est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure déposée dans les 24 heures qui suivent est votée à la majorité absolue.

Le Parlement a le choix entre renverser le gouvernement pour que le texte ne devienne pas une loi, ou se résigner à admettre ce texte comme une loi pour éviter une crise gouvernementale.

La motion de censure

Le Parlement peut déposer une motion de censure contre le gouvernement.

Au Burkina, cette motion doit être signée par au moins 1/3 des députés.

Elle est adoptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée.

En cas de rejet de la motion de censure ses signataires doivent attendre au moins un an avant de présenter une autre motion.

La responsabilité du gouvernement devant le Parlement paraît plus théorique que réelle (discipline des majorités parlementaires oblige) sauf en période de « cohabitation ».

Il est très rare qu'une majorité renverse le gouvernement qu'elle est censée soutenir. Mais les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement sont utiles et importants, puisqu'ils obligent le chef de l'exécutif à nommer un gouvernement issu de la majorité parlementaire ou qui dispose de sa confiance.

2- La sanction pénale

Au Burkina, l'Assemblée Nationale élit des députés à la Haute Cour de Justice au début de chaque législature.

Cette Haute Cour de Justice composée de neuf (09) membres (6 députés + 3 magistrats) a pour rôle :

- de connaître des actes commis par le Président du Faso dans l'exercice de ses fonctions et constitutifs de haute trahison, d'attentats à la Constitution ou de détournement de deniers publics ;
- de juger les membres du gouvernement en raison des faits qualifiés de crimes ou délits, commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Si après un contrôle, l'Assemblée nationale découvre des infractions graves elle peut donc déclencher la procédure pénale contre les membres fautifs de l'Exécutif.



Pour être recevable, la proposition de résolution portant mise en accusation devant la Haute Cour de Justice doit être signée par au moins 1/3 des députés.

La mise en accusation du Président du Faso est votée à la majorité des 4/5^{ème} des voix des députés.

Celle des ministres doit être votée à la majorité des 2/3 des voix.

Par ailleurs, les membres du gouvernement sont justiciables des juridictions de droit commun pour les crimes et délits commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Pour le Chef de l'Etat, la question est controversée à travers le monde.

III – LE CONTROLE-INFLUENCE

Il ne s'agit pas ici du retour sous une forme déguisée du contrôle-direction qui est le propre des régimes d'Assemblée (comme en Suisse ou en France sous la Révolution).

Dans le régime d'Assemblée, l'Exécutif est entièrement dépendant du législatif dont le rôle, au-delà de la fonction législative, est de prendre à tous égards les décisions qui déterminent la direction de la vie nationale.

Non, il ne s'agit pas de cela. Il s'agit simplement d'éviter la marginalisation du Parlement dans les institutions politiques et de le réinsérer dans la place centrale qui lui est dévolue.

La conduite de la politique extérieure

S'il est un domaine où le Parlement ne joue pratiquement aucun rôle, c'est celui de la politique étrangère.

Dans ce domaine, le Parlement est saisi à posteriori pour des autorisations de ratification ou l'approbation des accords internationaux et il ne dispose d'aucun droit de modifier le texte des accords.

D'où le recours de plus en plus important de certaines Assemblées à des techniques de contrôle leur permettant d'exercer une certaine influence dans un domaine où elles se sentent négligées. Ce sont entre autres : les missions parlementaires d'information à l'étranger qui permettent de recueillir sur place les informations nécessaires auprès des autorités compétentes.

En France, il existe des offices parlementaires d'évaluation (des choix scientifiques et technologiques, de la législation, des politiques publiques, etc ..) mais il est trop tôt pour mesurer les effets de ces nouvelles techniques.

EN CONCLUSION

Chers collègues députés du Bénin, voici ce que j'ai cru devoir vous livrer sur le thème.

Qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, les députés se doivent de jouer pleinement leur rôle de contrôle de l'action gouvernementale et cela dans l'intérêt supérieur de la nation.

Il y va de la survie du Parlement.

*Intervention de M. Guy Penne,
ancien sénateur de la République française*

LES MOYENS DE CONTRÔLE DU PARLEMENT

Traditionnellement, le Parlement exerce une double mission : il vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. Avec la mise en place, par la Constitution de 1958, d'un régime parlementaire rationalisé et l'existence d'une majorité à l'Assemblée nationale depuis les débuts de la Cinquième République, la fonction législative avait tendance à l'emporter en France sur la fonction de contrôle.

Ce mouvement est en train de s'inverser. C'est d'ailleurs pour permettre au Parlement d'exercer continûment son contrôle sur l'action du Gouvernement qu'une session unique de neuf mois a été substituée, en 1995, aux deux sessions de trois mois antérieures. Parallèlement divers nouveaux organes de contrôle ou d'évaluation ont été créés, tandis que le nombre des commissions d'enquête ou des missions d'information des commissions permanentes s'est multiplié.

Les moyens de contrôle dont dispose le Parlement en France sont nombreux : on évoquera successivement les différentes procédures de questions, les modalités du contrôle exercé par les diverses commissions ou organes spécialisés et, enfin, les moyens dont dispose l'Assemblée elle-même.

1 . Les procédures de questions

Il existe un ensemble de procédures de questions qui permettent aux députés d'assurer leur contrôle et leur information sur l'activité du Gouvernement et de l'administration ou d'obtenir des renseignements de toute nature. On distingue traditionnellement les questions écrites et les questions orales, ces dernières présentant la caractéristique de recevoir une réponse en séance publique. Bien que ces procédures soient prévues par le Règlement des assemblées, et même par la Constitution pour les questions orales, elles ont cependant évolué en marge de ces textes.

a) Les questions écrites

La procédure des questions écrites, prévue par le Règlement des assemblées, constitue une prérogative individuelle des parlementaires. Chaque question ne peut, en effet, émaner que d'un seul député ou sénateur et n'est adressée qu'à un seul ministre.

La procédure est d'une grande souplesse. Les parlementaires peuvent poser des questions écrites toute l'année que le Parlement soit ou non en session. Les contraintes rédactionnelles sont très limitées : le Règlement précise que les questions doivent être sommairement rédigées et ne peuvent comporter aucune imputation d'ordre personnel à l'égard d'un tiers nommément désigné. En outre, le principe de séparation des pouvoirs et d'irresponsabilité du Chef de l'Etat



interdit à l'auteur d'une question écrite de mettre en cause les actes du Président de la République.

Les questions écrites portent, en pratique, sur des domaines extrêmement diversifiés. Il peut s'agir de questions juridiques, sociales ou fiscales très précises, les parlementaires utilisant la procédure pour répondre aux sollicitations de leurs électeurs, d'élus locaux ou d'associations. Les questions peuvent également porter sur des problèmes collectifs d'intérêt local (situation d'un établissement scolaire, fermeture d'un bureau de poste ou d'une perception, licenciement dans une entreprise...). Il est assez rare, en revanche, que les questions écrites portent sur des problèmes de politique générale, qui font plutôt l'objet de questions orales.

Les questions adressées par les parlementaires à la Présidence de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent sont publiées chaque semaine dans un fascicule spécial du Journal Officiel. Les réponses doivent être publiées dans le mois suivant, délai qui peut être porté à deux mois à la demande du ministre. En pratique, cependant, ce délai n'est pas respecté. Il faut dire que le traitement des questions écrites, dont le nombre est passé de 3 700 en 1959 à plus de 17 000 aujourd'hui, représente pour les ministères une charge considérable et rend difficile, sinon impossible, le respect des délais réglementaires.

C'est pourquoi, en marge du Règlement de l'Assemblée nationale, a été mise en place une procédure particulière, dite des questions signalées, qui permet aux groupes politiques de choisir, chaque semaine, parmi les questions n'ayant pas reçu de réponse dans le délai de deux mois, un quota de questions auxquelles le Gouvernement s'engage à apporter une réponse dans le délai de 10 jours, délai qui a toujours été respecté depuis la mise en place de cette procédure en 1994.

Les réponses aux questions écrites n'ont en elles-mêmes aucune valeur juridique et ne lient pas l'administration, sauf en matière fiscale où elles sont censées donner l'interprétation administrative des textes.

b) Les questions orales ou questions en séance publique

Le droit d'interroger publiquement le Gouvernement en séance a profondément marqué l'évolution du régime parlementaire en France, où les questions suivies d'un vote (« interpellations ») furent à l'origine de nombreuses crises ministérielles sous les Républiques précédentes.

Le principe des questions orales a pourtant été consacré par la Constitution, une séance par semaine au moins étant réservée aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

— Les questions orales avec débat

Les questions orales avec débat qui offraient aux députés un cadre propice aux discussions de fond sur les grands problèmes d'actualité sont tombées en désuétude à l'Assemblée nationale (la dernière séance qui leur était consacrée remonte à 1978).

Elles subsistent au Sénat, chaque sénateur pouvant remettre au Président une question orale accompagnée d'une demande de débat. Les questions sont inscrites à l'ordre du jour sur proposition de la Conférence des Présidents ; cette dernière organise la discussion entre les représentants des groupes politiques, l'auteur de la question disposant d'un temps de parole de 20 minutes.



— *Les questions orales traditionnelles*

A l'Assemblée nationale, une séance est réservée chaque mardi matin aux questions orales sans débat, sauf pendant la période budgétaire et lorsque cette séance est réservée à un autre ordre du jour fixé par l'Assemblée, ce qui arrive une fois par mois. Au cours de chaque séance 25 questions peuvent être posées, réparties entre les groupes en fonction de leur importance numérique.

Au Sénat, ces questions sont discutées deux fois par mois le mardi matin, selon un calendrier établi par la Conférence des Présidents qui arrête également la liste des 18 questions inscrites lors de chaque séance.

Les questions orales sont paradoxalement d'abord écrites et publiées au Journal Officiel. Elles n'ont donc pas de caractère spontané. Les ministres qui en connaissent la teneur peuvent ainsi faire préparer leur réponse. Il faut dire que les questions posées sont plus techniques que politiques, souvent très précises et d'intérêt local. Ce n'est pas, hélas, toujours le ministre compétent qui répond, mais souvent l'un de ses collègues qui lit une réponse préparée par les services. De ce fait, la séance consacrée à ces questions orales traditionnelles, à laquelle n'assistent, en pratique, que les auteurs de questions, est peu animée.

Cependant, cette séance a ses adeptes, parce qu'elle permet d'obtenir du Gouvernement une réponse plus rapide et détaillée que celle qui pourrait être apportée à une question écrite sur des sujets qui revêtent pour les parlementaires une réelle importance.

— *Les questions au Gouvernement*

La procédure des questions au Gouvernement a été instituée en 1974 à l'Assemblée nationale, par un accord direct avec l'Exécutif, en marge de la Constitution. Son succès a été immédiat et ne s'est pas démenti puisque la procédure subsiste pratiquement sous la même forme, sous la seule réserve que l'on est passé d'une à deux séances par semaine (les mardi et mercredi après-midi). Le mécanisme a été étendu au Sénat en 1982, selon une fréquence moindre, de deux heures par mois (le jeudi après-midi).

Les raisons de la réussite tiennent à plusieurs facteurs : la volonté politique du Gouvernement, très largement représenté également, presque systématiquement notamment par le Premier ministre ; la retransmission télévisuelle en direct qui fait de cette séance, au-delà de son enjeu parlementaire, un rendez-vous hebdomadaire apprécié par une part non négligeable de l'opinion publique.

En outre, à la différence des questions orales traditionnelles, les questions au Gouvernement sont pour l'essentiel très politiques et, de surcroît, beaucoup plus spontanées. La teneur des questions n'est pas normalement connue à l'avance par les ministres, seul le nom des auteurs de questions étant notifié au Gouvernement une heure avant l'ouverture de la séance. Les échanges entre les parlementaires de l'opposition et les ministres sont souvent vifs, et la brièveté des échanges soutient l'intérêt.

Les soixante minutes de chaque séance sont réparties à raison de quarante pour la majorité et vingt pour l'opposition à l'Assemblée nationale, et au Sénat, en fonction de l'importance numérique des groupes.



Signalons enfin qu'à l'Assemblée nationale, la discussion de la seconde partie de la Loi de finances comprend depuis 1978 et surtout 1981 une phase de questions des députés au ministre dont le budget est examiné. La procédure est analogue à celle des questions au Gouvernement.

2 . Le contrôle exercé par les commissions ou d'autres organes de l'Assemblée

Divers organes de l'Assemblée, qu'ils soient permanents ou aient une existence temporaire, participent à l'exercice de la fonction de contrôle : au premier rang figurent les commissions d'enquête ; mais les commissions permanentes jouent également un rôle en la matière ; enfin, plusieurs offices ou délégations ont été créés pour exercer une mission spécifique.

a) Les commissions d'enquête

La création d'une commission d'enquête résulte de la seule décision de l'assemblée concernée au terme d'un processus qui s'apparente à la procédure législative ordinaire, sous la réserve que l'autre assemblée n'intervient pas. L'initiative peut appartenir à l'opposition, qui dispose d'ailleurs à l'Assemblée, de manière coutumière, du droit de faire inscrire à l'ordre du jour, une fois par an, la discussion d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. Cependant, puisqu'il y a un vote de l'Assemblée, la décision appartient en définitive à la majorité.

Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales. En raison de la séparation des pouvoirs, il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits qui donnent lieu à des poursuites judiciaires. Cependant, cette disposition est interprétée avec souplesse : l'existence de poursuites judiciaires ne constitue pas un obstacle dirimant dès lors que la commission d'enquête écarte de son champ d'investigation les faits précis donnant lieu à poursuites.

Les membres des commissions d'enquête — dont le nombre est limité à 30 à l'Assemblée nationale et à 21 au Sénat — sont désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes. Ils élisent leur bureau et leur rapporteur, une disposition ayant récemment été introduite dans le Règlement qui impose que la fonction de président ou de rapporteur revienne de droit à un membre du groupe, éventuellement d'opposition, qui a pris l'initiative de la création de la commission d'enquête.

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire ; leur mission prend fin par le dépôt d'un rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de leur création.

A l'origine, l'ensemble des travaux des commissions d'enquête était soumis à la règle du secret. Désormais, le principe est, au contraire, celui de la publicité des auditions, chaque commission étant libre de l'organiser par les moyens de son choix ou de décider l'application du secret si elle le juge opportun pour préserver l'anonymat des témoins.

Les commissions d'enquête disposent de moyens d'action non négligeables. En premier lieu, elles peuvent convoquer toute personne qu'elles jugent utile d'entendre, laquelle est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est par un huissier ou un agent de la force publique, sous peine de sanctions pénales. Par ailleurs, les rapporteurs des commissions d'enquête peuvent mener des investigations sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de service, à la seule exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou



extérieure de l'Etat et sous réserve du principe de l'autonomie du pouvoir judiciaire. Enfin, les commissions d'enquête peuvent demander à la Cour des Comptes de procéder à des enquêtes sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.

Parmi les procédés d'investigation dont elles disposent, les commissions d'enquête recourent notamment aux auditions ; c'est par dizaines que se comptent généralement les personnes entendues par chaque commission et leur nombre a pu atteindre près de 200 pour certaines commissions. Dans la majeure partie des cas, le compte rendu de ces auditions — parfois publiques — est publié en annexe du rapport. En outre, les commissions peuvent effectuer des déplacements en France ou même à l'étranger. Elles adressent souvent des questionnaires détaillés aux différents services concernés et peuvent recourir à l'assistance d'experts.

Sauf opposition de l'assemblée, les rapports des commissions d'enquête sont publiés. Leurs conclusions ne constituent pas des décisions en tant que telles. Cependant leurs propositions, largement relayées par la presse, trouvent ainsi un écho auprès de l'opinion publique et des autorités gouvernementales. Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit en outre que le rapport peut donner lieu à un débat en séance publique ; cette disposition reçoit, cependant, peu d'applications. En revanche, il est déjà arrivé que le rapport d'une commission d'enquête inspire le dépôt d'une proposition ou même d'un projet de loi.

Depuis le début de la présente législature, cinq commissions d'enquête ont été créées à l'Assemblée nationale et ont conclu leurs travaux, et trois au Sénat.

b) Le rôle des commissions permanentes

Aux termes des Règlements, les commissions permanentes assurent l'information des assemblées pour leur permettre d'exercer leur contrôle sur la politique du Gouvernement. Cette mission s'exerce sous des formes diverses.

— En premier lieu, les commissions permanentes procèdent à de nombreuses auditions, de membres du Gouvernement, mais aussi d'experts ou de représentants des milieux socioprofessionnels. Elles disposent d'ailleurs du droit de convoquer toute personne dont elles estiment l'audition indispensable, sauf sujets à caractère secret concernant la défense, les affaires étrangères ou la sécurité et sous réserve de l'autonomie du pouvoir judiciaire.

Souvent ces auditions interviennent dans le cadre de la préparation de l'examen d'un texte de loi. Cependant, elles peuvent également n'avoir qu'un objet informatif. Les commissions des affaires étrangères et de la défense nationale, qui ont peu d'activité législative, procèdent ainsi à de nombreuses auditions.

— Les commissions permanentes peuvent également créer des missions d'information sur tout sujet relevant de leur compétence. Ce type de structure présente la plus grande souplesse, puisque les missions peuvent être individuelles ou collectives. La pratique, dès lors qu'il y a plusieurs parlementaires, est cependant d'assurer une représentation de l'opposition.

Les missions d'information sont nombreuses et peuvent porter sur des sujets très divers, par exemple procéder à une évaluation de la législation en vigueur pour apprécier les modifications qu'il serait opportun de lui apporter.

Les missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions. Depuis une récente modification du Règlement, elles peuvent également être créées par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée.



La création d'une mission d'information est souvent une solution alternative à la création d'une commission d'enquête. L'avantage de la première tient à sa souplesse, tant dans ses modalités de création que de fonctionnement, notamment l'absence de tout délai pour la présentation de son rapport. Les mêmes pouvoirs d'investigation peuvent, en outre, lui être accordés par l'Assemblée ; cependant les dispositions existant en la matière n'ont jamais reçu d'application.

— Une mention particulière doit être faite pour le contrôle budgétaire. Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances disposent, en effet, des pouvoirs d'investigation également reconnus aux rapporteurs des commissions d'enquête pour suivre l'exécution de la loi de finances dans chacun des départements ministériels.

A côté de l'activité traditionnelle des rapporteurs spéciaux, la commission des finances de l'Assemblée nationale a décidé la mise en place, en 1999, d'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC), en s'inspirant notamment du National Audit Office du Parlement britannique. Son rôle consiste à réaliser chaque année une évaluation des résultats de différentes politiques publiques, sans se prononcer sur leur bien fondé. Ses conclusions, publiées à la fin du premier semestre, doivent servir de base à l'examen du projet de loi de finances suivant. La MEC est coprésidée par le Président de la commission des finances et un membre de l'opposition.

c) Les autres organes spécialisés

Depuis quelques années, on assiste à une multiplication d'organes spécialisés qui participent à l'exercice du pouvoir de contrôle du Parlement.

— Le premier de ces organes, créé en 1983, est l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, délégation commune aux deux assemblées, composée de dix-huit députés et dix-huit sénateurs désignés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes. La présidence est assurée par un membre de l'une ou l'autre assemblée de manière alternative pour une durée de trois ans.

L'Office a pour mission d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin d'éclairer ses décisions. Il est assisté d'un conseil scientifique composé de vingt quatre personnalités désignées en raison de leur compétence dans les domaines de la science et de la technologie. Il peut être saisi par le Bureau ou une commission de l'Assemblée ou du Sénat. Les problèmes abordés se partagent à peu près également entre l'énergie, l'environnement, les nouvelles technologies et les sciences de la vie.

Lorsqu'il reçoit une saisine, l'Office désigne un rapporteur. Celui-ci procède d'abord à une étude de faisabilité qui, le plus fréquemment, propose d'engager un programme d'étude conduisant à l'établissement d'un rapport. Il procède ensuite à des auditions. Il peut recueillir l'avis d'organisations syndicales ou d'associations de protection de l'environnement ou de défense des usagers. Il dispose des pouvoirs d'investigation reconnus aux rapporteurs budgétaires. Il peut engager des experts et des bureaux d'études indépendants pour procéder à des investigations.

A l'issue de leur étude, les rapporteurs soumettent leur projet de rapport et ses conclusions, présentées de façon à être directement utilisables pour le travail législatif ou la discussion budgétaire, aux membres de l'Office qui se prononcent sur sa publication. On observera que les conclusions de l'Office sont le plus souvent unanimes.



— Sans entrer dans le détail de leur organisation et de leur fonctionnement, il faut évoquer l'existence de plusieurs autres organes spécialisés participant à la fonction de contrôle du Parlement : l'Office d'évaluation de la législation, créé en 1996 ; la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, créées en 1999 ; l'Office des politiques de santé, créé en 2003.

3 . Les pouvoirs de contrôle exercés par l'Assemblée en séance publique

En dehors de la procédure de questions orales, déjà évoquée, l'Assemblée exerce directement, en séance publique, son contrôle sur l'activité du Gouvernement au travers de plusieurs procédures prévues par la Constitution et le Règlement.

a) Les débats sans vote

Les Règlements des assemblées prévoient une procédure permettant l'organisation d'un débat sur un aspect ou un autre de la politique du Gouvernement.

A l'origine, l'initiative de cette procédure n'appartenait qu'au Gouvernement puisque le débat ne pouvait s'engager que pour faire suite à une déclaration présentée devant l'Assemblée. Cependant, en 1995, une révision constitutionnelle a réservé une séance par mois à un ordre du jour fixé par les assemblées. Dans ce cadre, l'Assemblée, qui peut choisir d'inscrire à l'ordre du jour la discussion d'une proposition de loi, peut également prévoir l'organisation d'un débat.

Au cours de la dernière session, quatre séances ont ainsi été consacrées, à l'Assemblée nationale, à un débat sur un aspect de la politique du Gouvernement¹.

Le débat est organisé par la Conférence des Présidents. Chaque groupe dispose d'un temps minimal, le temps supplémentaire étant habituellement réparti entre les groupes en fonction de leur importance numérique. Le Gouvernement, qui n'y est cependant pas tenu constitutionnellement, répond aux interventions des différents orateurs.

Il faut préciser qu'aucun vote ne peut intervenir au terme d'un tel débat. La Constitution a, en effet, écarté toute procédure d'interpellation, réservant les votes du Parlement, hors de la procédure législative, aux seuls cas de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement.

b) La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement

Les procédures de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement ont été très strictement encadrées par la Constitution de 1958 pour mettre un terme à l'instabilité gouvernementale qui affectait les régimes précédents.

Le Gouvernement peut lui-même engager sa responsabilité sur son programme ou une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte. Mais ces procédures ne relèvent évidemment pas du contrôle parlementaire.

Seule, l'Assemblée nationale peut prendre l'initiative de la mise en cause de la responsabilité gouvernementale au travers du dépôt d'une motion de censure.

¹ trois à l'initiative de la majorité, respectivement sur la chasse, la maîtrise des dépenses publiques et la participation à l'aide au développement en Afrique, et un à la demande du groupe socialiste, sur l'assurance maladie et la politique de santé.



La procédure est précisément encadrée : la motion doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée, chaque député ne pouvant être signataire de plus de trois motions au cours d'une même session ; le vote ne peut intervenir moins de quarante-huit heures après le dépôt, ce délai étant destiné à donner aux députés le temps de la réflexion ; seuls les votes en faveur de la motion sont décomptés ; celle-ci doit recueillir le vote de la majorité absolue des membres de l'Assemblée pour être adoptée.

Depuis 1958, une seule motion de censure a été adoptée, en 1962, qui a été immédiatement suivie par la dissolution de l'Assemblée, les élections amenant à l'Assemblée une majorité favorable à la politique du Gouvernement.

Il est évident que dans une configuration politique où il existe une majorité parlementaire, l'arme de la motion de censure a peu d'efficacité. En pratique, la procédure est cependant utilisée assez régulièrement par l'opposition pour marquer son désaccord avec la politique du Gouvernement. Cependant, dans ce contexte, elle n'offre d'autre intérêt que de permettre l'organisation d'un débat solennel, puisqu'elle n'a aucune chance de déboucher sur un vote de censure à l'encontre du Gouvernement.

On rappellera en conclusion le double mouvement qui a marqué l'évolution du contrôle parlementaire. Sous les Républiques précédentes, la confusion entre contrôle parlementaire de l'action gouvernementale et mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement avait entraîné une instabilité ministérielle chronique ; c'est pourquoi les constituants de 1958 ont établi une séparation très stricte entre le droit à information et à investigation du Parlement, et son droit de censurer le Gouvernement. Cette restriction de son droit de censure a conduit le Parlement à renforcer progressivement les autres formes du contrôle de l'activité gouvernementale, et développer ses procédures d'information et ses structures d'investigation.





Exposés en séance plénière :
L'exécution et le contrôle de la loi de finances

Intervention de Mme Marie-Claude Beaudeau, ancienne Sénatrice de la République française

Je tiens à souligner l'honneur que représente pour moi la participation à ce séminaire.

Je remercie pour leur accueil nos collègues béninois, dont celui du Président de l'Assemblée nationale du Bénin.

Merci à celles et ceux qui œuvrent toute l'année pour le succès de ces rencontres au cours desquelles nous échangeons et nous nous informons les uns et les autres.

Je sollicite avant d'aborder la phase du contrôle budgétaire, traiter devant vous de la procédure d'exécution budgétaire.

1. Les modalités d'exécution

La loi de finances initiale est en général publiée au *Journal officiel* à la fin du mois de décembre précédent (il n'est pas rare que cette publication intervienne le 30 ou le 31 décembre, soit la veille du jour où le budget doit s'exécuter). Les décrets de répartition des crédits, qui affectent chapitre budgétaire par chapitre budgétaire le montant des crédits dont va bénéficier chacun des ministères, sont publiés de manière concomitante.

Ainsi, dès le 1^{er} janvier, les crédits sont disponibles ; chaque ordonnateur principal, à savoir le ministre de chacun des départements ministériels, dispose de ses crédits pour mener à bien les actions dont il a la charge. Une partie de ces crédits sera dépensée à l'échelon central ; dans ce cas, le ministre (il s'agit en fait des services gestionnaires du ministère qui ont reçu délégation de signature) n'a qu'à engager ses crédits (les affecter à une dépense donnée) puis à les ordonnancer (effectuer la demande de mise en paiement). Chacune de ces deux opérations ne peut aboutir qu'avec le visa du contrôleur financier, qui en cas de doute peut être amené à en référer au ministre du Budget (en pratique la direction du Budget).

Une autre partie des crédits, en particulier les crédits d'intervention et d'équipement, sera dépensée à l'échelon local. Pour cela le ministre devra déléguer les crédits en question à ses services locaux (formellement, c'est le préfet qui a l'autorisation de signer) qui seront mieux à même d'intervenir « sur le terrain ». Cette délégation de crédits prend la forme d'une mise à disposition d'une enveloppe, qui vient amputer les crédits qui restent disponibles au niveau central ; la mise à disposition des crédits (l'ordonnance de délégation) devra aussi être visée par le contrôleur financier près du ministère concerné.

2. Le contrôle de l'exécution

Garantir le respect des décisions du Parlement en matière budgétaire et éviter toute utilisation irrégulière des deniers publics, c'est la justification même des contrôles *a priori*. L'acte qui aurait permis d'engager une dépense sans crédits budgétaires ne serait pas nul pour cette seule raison, et la dépense devrait être payée. Ainsi, pour être efficace, le contrôle doit être exercé avant que l'acte ne soit signé par l'ordonnateur. Ce type de contrôle a donc été institué au niveau central et au niveau déconcentré.



La loi du 10 août 1922 définit les modalités du contrôle financier au niveau central. Un contrôleur financier nommé par le ministre chargé du Budget est placé auprès de chaque ministre dépensier. Sont soumis :

- à son visa préalable, les projets de décrets, arrêtés, circulaires et tous actes qui ont pour effet d'engager financièrement l'Etat ;
- à son avis, les projets de lois, décrets, arrêtés et actes soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances. Son rôle s'exerce ainsi en amont de la dépense puisqu'il vise ou donne son avis sur les textes qui servent de cadre à la dépense publique.

En cours d'exécution, le budget est soumis au double contrôle des comptables publics et de l'inspection générale des finances. Lors de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses, les comptables vérifient que les règles fondamentales de la comptabilité publique sont respectées. Il s'agit pour l'essentiel d'un contrôle de régularité et de liquidation. Des contrôles particuliers s'exercent en matière de dépense notamment afin de s'assurer de la conformité de la dépense avec l'autorisation budgétaire et d'en permettre le règlement par divers moyens légaux.

L'Inspection générale des finances assure quant à elle, sous l'autorité du ministre de l'Economie et des Finances, une triple fonction de contrôle, d'information et d'évaluation.

Les inspecteurs généraux et inspecteurs des finances peuvent vérifier la gestion des services déconcentrés du ministère de l'Economie et des Finances et du ministère du Budget, des comptables publics, des ordonnateurs secondaires, des établissements et entreprises publics plus largement, des organismes gérant des fonds publics.

En outre, l'Inspection peut effectuer les enquêtes que le ministre juge utile de lui confier.

Enfin, au cours des dernières années, l'Inspection des finances a développé une compétence nouvelle en matière d'audit et d'évaluation des politiques et organismes publics.

Tous les rapports qu'elle établit sont contradictoires : les constats sont portés à la connaissance des intéressés qui y répondent par écrit, cette réponse étant intégrée dans leur rapport final. Ainsi, dotée de larges pouvoirs d'investigation, l'Inspection a pour tâche de contribuer à une gestion saine, efficace et dynamique des deniers publics.

3. Les contrôles a posteriori

Le contrôle a posteriori exercé par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes.

La Cour des comptes contrôle les comptes et la gestion de l'Etat et des organismes du secteur public de l'Etat, les chambres régionales des comptes remplissant depuis 1982 la même fonction à l'égard du secteur public local. Le champ de compétence de la Cour couvre ainsi différents services de l'Etat, les établissements publics placés sous la tutelle des ministères et les entreprises publiques dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital. Au-delà du secteur public *stricto sensu*, sa compétence s'étend aux organismes de Sécurité Sociale, aux organismes privés bénéficiant de concours financiers publics et, depuis une loi de 1991, aux organismes faisant appel à la générosité publique.



Selon les cas, les contrôles de la Cour sont obligatoires et interviennent alors tous les quatre ou cinq ans, ou facultatifs ; ces derniers concernent les filiales d'entreprises publiques, les organismes bénéficiant de concours financiers publics et ceux qui font appel à la générosité publique.

Lorsqu'un organisme est doté d'un comptable public, la Cour juge ses comptes, et il s'agit d'un contrôle obligatoire. Juger un compte consiste à vérifier sa régularité par référence aux règles comptables, à s'assurer que les opérations qui y sont décrites et qui sont justifiées par des pièces jointes, regroupées dans des liasses, ont été correctement effectuées par le comptable public et que celui-ci a procédé aux contrôles réglementaires. Si le compte n'appelle pas de critique, la Cour des comptes rend un arrêt de décharge. Dans le cas contraire, elle applique la règle dite « du double arrêt » qui est une procédure contradictoire écrite menée avec le comptable public: elle rend un arrêt provisoire comportant des injonctions adressées sur des points précis au comptable. Si celui-ci y satisfait, au besoin en versant sur ses propres fonds dans la caisse de l'organisme les sommes payées en trop ou non recouvrées de son fait, la Cour dans un deuxième arrêt lève les injonctions et lui donne décharge; sinon elle le met en débet. La Cour des comptes est également juge d'appel des jugements rendus par les chambres régionales des comptes.

Ce travail comptable permet également à la Cour de passer au crible la gestion de l'Etat et des organismes publics. Son rapport annuel retrace ainsi ses remarques et critiques à l'encontre d'une dizaine d'administrations ou d'organismes publics.

Je vais maintenant aborder la contrôle du Parlement sur l'exécution de la loi de finances. Il est de deux ordres :

- le respect de l'autorisation parlementaire ;
- l'évaluation des politiques financées par l'Etat.

Le respect de l'autorisation parlementaire est essentiellement comptable. Députés et sénateurs s'assurent que les chapitres sont exécutés conformément au vote du Parlement. Ce travail s'effectue grâce à de multiples documents comptables fournis par la direction du Budget, la direction du Trésor, la Cour des comptes et les ministères dépensiers.

L'évaluation des politiques consiste à analyser l'efficacité de l'action de l'Etat. Le Parlement a multiplié les rapports ou missions d'information, les commissions d'enquête, les demandes de rapports adressées au Gouvernement. La masse des informations ainsi disponibles est tout à fait considérable. Dans la continuité d'une évolution qui a conduit l'Assemblée nationale à multiplier les initiatives pour renforcer sa capacité de contrôle, la création de la mission d'évaluation et de contrôle, au sein de la commission des finances, a permis à cette dernière d'aborder des thèmes très divers : politique des transports, organismes de prévision économique, redevance de télévision.

I – Le contrôle comptable

a) Les documents comptables

Les documents comptables relatifs aux **dépenses** sont au nombre de quatre.

- *Les « verts »* : élaborés par la direction du budget, ils retracent les crédits votés par le Parlement.
- *La situation des dépenses du budget général* : présentée par titres et par parties et de façon cumulative au fur et à mesure de l'exécution, elle retrace notamment le taux de consommation du total des crédits ouverts par la loi de finances initiale, les lois de finances rectificatives et les actes réglementaires. Elle comporte également des éléments permettant une comparaison avec l'évolution des crédits et des dépenses de l'année précédente.
- *La situation comparative des dépenses et des crédits de chaque ministère* : Elle retrace, par chapitre et par ministère, les dépenses non ordonnancées, celles qui sont ordonnancées ; le total des crédits ouverts et leur taux de consommation. Ces données sont extrêmement précieuses pour apprécier, au vu de l'utilisation effective des dotations en cours de gestion, l'opportunité des crédits supplémentaires dont l'ouverture est demandée par le gouvernement dans un collectif budgétaire ou même de ceux inscrits dans le projet de loi de finances initiale de l'exercice suivant.
- *La situation trimestrielle des dépenses engagées* : adressée aux commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat, elle permet de déceler les éventuels dépassements de crédits et notamment ceux qui, ayant un caractère temporaire, font l'objet d'une régularisation et n'apparaissent pas dans les comptes définitifs.

S'agissant des **recettes**, le Parlement dispose des documents suivants :

- *La situation mensuelle du recouvrement des recettes de l'Etat*, disponible dans un délai d'un peu plus d'un mois, permet un examen ligne par ligne des recouvrements du mois écoulé et des recouvrements cumulés depuis le 1^{er} janvier.

A ces données comptables brutes s'ajoute, depuis 1995, une *situation du budget de l'Etat* publiée mensuellement par le ministère de l'économie et des finances et qui fait l'objet d'une large diffusion.

- *La situation résumée des opérations du Trésor (S.R.O.T.)* publiée mensuellement au Journal officiel présente, sous trois optiques différentes (éléments d'actif et de passif ; opérations budgétaires et de trésorerie de la gestion en cours ; opérations budgétaires de l'exercice) les résultats comptables de l'exécution des lois de finances et des opérations de trésorerie.

A ces informations sur l'exécution budgétaire en cours s'ajoutent celles annexées au projet de loi de règlement du budget qui permettent une appréciation à la fois globale et détaillée des résultats du dernier exercice clos.

En outre, le ministre de l'économie et des finances adresse au Parlement « *le rapport d'ensemble établi par chaque contrôleur financier sur l'exécution du budget du département ministériel dont il assume le contrôle* ». Ces rapports sont notamment mis à la disposition des rapporteurs spéciaux et leur permettent d'analyser la gestion de chaque ministère.

Le Parlement est destinataire du rapport de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (dont le président est toujours, en pratique, un député membre de la commission des Finances).

b) Le contrôle des rapporteurs spéciaux

Le contrôle des rapporteurs spéciaux est de nature plus politique que comptable. Il s'exerce par le biais des questionnaires budgétaires et par des contrôles sur pièce et sur place (accès à l'ensemble des documents financiers des administrations de l'Etat).

L'intensité de ce contrôle est variable. Les réticences parfois exprimées par certaines administrations, les liens que le « phénomène majoritaire » tisse entre les ministres et les rapporteurs spéciaux appartenant à la même formation politique ne le favorisent pas. Certains d'entre eux n'hésitent pourtant pas à l'exercer et les résultats de leurs travaux font parfois l'objet d'un grand ralentissement. Mais, s'il ne prend pas toujours formellement l'aspect d'un contrôle sur pièces et sur place, le travail de nombreux rapporteurs repose sur des entretiens avec le ministre et ses collaborateurs, des visites au sein des administrations centrales ou territoriales. Cette activité permanente trouve sa traduction soit dans les rapports spéciaux relatifs à la plus prochaine loi de finances, soit dans des rapports d'information.

c) Les rapports du Gouvernement

De nombreuses lois font obligation au Gouvernement de déposer au Parlement des rapports sur tel aspect de sa politique. Certains de ces rapports portent sur les finances publiques. Leur nombre est si important que quelques uns ne sont plus déposés, ayant perdu tout intérêt comptable ou politique. Dans le domaine des finances publiques ces documents sont appelés annexes et prennent la forme de « *jaunes* ». Parmi les « *jaunes* » créés, on peut citer la liste des associations subventionnées et celle des organismes privés ayant effectué des études pour l'administration, dont le dépôt est biennal, le rapport sur les taxes parafiscales, le rapport sur la gestion des autorisations de programme ou encore la récapitulation de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, le rapport sur les relations financières avec l'Union européenne...

II – L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques par les parlementaires revêt de multiples formes : questions orales et écrites, participation à des organismes extraparlimentaires et à des groupes d'études, rapports d'information. En matière budgétaire, trois axes principaux se dégagent :

- L'assistance de la Cour des comptes au Parlement.
- Les rapports d'information des rapporteurs spéciaux.
- La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.



a) L'assistance de la Cour des comptes au Parlement

L'aide de la Cour des comptes intervient en premier lieu lors de l'examen du projet de règlement. En effet, le rapport de la Cour est une annexe obligatoire de ce projet de loi et constitue une explication précieuse pour les parlementaires. Ce rapport procède à un examen détaillé des recettes, fait une large place à la gestion des opérations budgétaires et analyse les charges et les ressources de trésorerie. En outre, depuis quelques années, il comporte des « monographies » qui retracent la gestion des crédits de tel ou tel département ministériel. Un tel travail, déjà réalisé dans le passé en réponse à des questions de la Commission des finances de l'Assemblée, permet une étude plus approfondie et plus systématique des crédits. Ces monographies sont toujours riches d'enseignements: ainsi, celle consacrée aux Services financiers, en 1995, a, pour la première fois dans un rapport publié par la Cour, mis en évidence l'existence de dépenses extrabudgétaires.

L'examen du projet de loi de règlement par la Commission des finances a connu un tournant en 1975 lorsqu'elle a pris l'initiative d'adresser à la Cour des comptes un questionnaire sur le projet de loi de règlement du budget de 1973. Au fil des ans, ce questionnaire est devenu la principale forme de l'assistance apportée par la Cour à l'Assemblée en application de l'article 47 de la Constitution.

b) Les rapports d'information

Les commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat peuvent également charger l'un de leurs membres d'une mission d'information ou désigner un rapporteur d'information sur tel sujet de son choix. Ces travaux conduisent à la rédaction de rapports d'information. Cette pratique s'est considérablement développée depuis 1989. Sous la IX^{ème} législature (1988-1993), la commission des finances de l'Assemblée a publié 38 rapports sur la fiscalité et les finances publiques. Sous les X^{ème} et XI^{ème} législatures (1993-1997 puis 1997-2002), leur nombre a été similaire.

L'ensemble des travaux ainsi réalisés constitue une masse considérable d'informations. La plupart d'entre eux relèvent autant de l'évaluation des actions ou politiques conduites dans tel ou tel secteur par la puissance publique que du contrôle budgétaire classique. Ce développement de la fonction d'évaluation de l'Assemblée nationale s'est amplifié grâce à la création de la mission d'évaluation et de contrôle.

c) La mission d'évaluation et de contrôle

Créée en 1999, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a vocation à mieux exercer les compétences reconnues au Parlement en matière de contrôle sur les lois de finances. Elle travaille en étroite collaboration avec la Cour des comptes. Son originalité réside en ce qu'elle constitue une forme de contrôle collectif. Réunissant des députés membres de la commission des finances au prorata de l'effectif des groupes politiques, elle désigne chaque année des rapporteurs sur deux ou trois sujets. Elle procède par auditions et publie des rapports accompagnés de propositions de réforme.



Quel constat pouvons-nous dresser aujourd'hui sur les pouvoirs du Parlement français en matière d'exécution et de contrôle budgétaires ?

J'estime pouvoir affirmer devant vous que la loi de Finances devient de plus en plus une prérogative de l'exécutif. C'est notamment l'existence du fait majoritaire qui explique pourquoi le vote parlementaire devient très formel.

A noter que nous modifions le projet de loi de Finances du gouvernement à hauteur de 3 % (un enjoliveur sur une automobile !).

Malgré tout, le contrôle budgétaire pouvant s'exercer toute l'année, je ne pense pas que le Parlement soit dépossédé de ses prérogatives. Mais nous oublions trop souvent que ce contrôle budgétaire doit être la seconde matière du Parlement.

Si nous n'assumons pas cette compétence, les électeurs pourraient se questionner sur notre utilité.

Ce qui me conduit à poser devant vous cette question : « Et si le contrôle budgétaire était l'avenir de nos Parlements ? ».

C'est en tout cas, la voie explorée par le Parlement français, notamment en modifiant l'ordonnance de 1959 en matière budgétaire, qui n'avait jamais été modifiée.

Je vous ai montré une première partie en matière de contrôle, le contrôle comptable, c'est-à-dire la vérification de l'exactitude de prévisions. C'est la tâche des services du Ministère des Finances, à travers l'élaboration des divers documents qui sont toujours communiqués aux Présidents des commissions des Finances de l'Assemblée et du Sénat, ainsi qu'aux deux rapporteurs généraux du Budget qui les tiennent à la disposition des députés et sénateurs.

Mais cet exercice comptable trouve rapidement ses limites, car le gouvernement peut modifier le budget en cours d'année et tous les gouvernements ont largement pratiqué cette procédure.

Les régulations budgétaires se manifestent par des reports de crédits, des décrets d'avance, le gel et l'annulation des dépenses nouvelles.

Ces méthodes aboutissent à modifier près de 10 % du budget initial, soit, vous le notez, un chiffre trois fois supérieur aux modifications du Parlement, sans que les parlementaires en soient informés au préalable.

C'est pourquoi dans le cadre de la loi organique votée en 2001 (la LOLF) et qui s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2006, il est prévu que les commissions des finances de chacune des deux assemblées devront être informées au préalable, et des limites sont désormais fixées au gouvernement (1 % des crédits initiaux pour les décrets d'avances, 1,5 % des crédits pour les annulations de crédit, 2 % pour les tiers faits et les virements, 3 % pour les reports), ce qui obligera le gouvernement à être plus précis dans les évaluations initiales.

A ce contrôle comptable, s'ajoutent les contrôles plus politiques des rapporteurs spéciaux des commissions des finances qui disposent de tous les pouvoirs d'investigations et qui peuvent se déplacer dans les ministères ou toutes institutions bénéficiant de finances publiques, pour contrôler sur place les pièces comptables qui leur paraissent indispensables.

Les rapporteurs spéciaux ont peu usé de cette prérogative. Il faut dire que cette mission requiert un engagement formel et politique.

Le rapporteur devient le représentant de la commission des finances pour le domaine dont il a reçu la charge. Il s'appuie dans l'exercice de ses contrôles sur des faits objectifs et vérifiables. Il dispose à cet effet d'une entière liberté et peut, en tant que de besoin, solliciter l'appui du Président de la commission et du rapporteur général.

Pour garantir cette procédure, la nouvelle loi budgétaire (LOLF) prévoit qu'en cas de non réponse du « contrôle », la justice pourra être saisie et « faire cesser cette entrave sous astreinte ».

Quelque soit la volonté des parlementaires, le contrôle budgétaire sur place et sur pièces nécessite le concours (plus ou moins volontaire !) de partenaires qui sont les ministères, la cour des comptes et les médias.

J'ai beaucoup insisté sur le rôle de la cour des comptes, composée de magistrats indépendants, qui assiste traditionnellement le Parlement. A noter que sa coopération sera renforcée dans le cadre de la nouvelle loi organique.

Le rôle de la cour des comptes sur lequel j'ai insisté dans la première partie est déjà fondamental pour étudier la loi de règlement.

En effet, la cour procède à un rapport sur « l'exécution de la loi de Finances » qui établit une analyse fouillée des réalisations et des écarts avec les prévisions. Ce rapport est joint à la loi de règlement et il doit être discuté avant la loi de Finances de l'année à venir.

De leur côté, les médias se font souvent l'écho des travaux du Parlement et de la Cour et contribuent à mobiliser l'opinion publique. D'ailleurs ils mènent souvent leurs propres investigations.

A travers mon intervention, j'ai tenté non seulement de vous faire un état des procédures comptables, tout en vous donnant mon analyse sur le contrôle budgétaire, et je me suis efforcée de démontrer l'importance de ce contrôle pour renouveler et amplifier le pouvoir parlementaire.

*Intervention de M. Rigobert Maboundou,
Député du Congo*

INTRODUCTION

Le contrôle est l'une des activités essentielles du Parlement, affirme René Monory, alors Président du Sénat français dans sa préface à un ouvrage collectif (1) consacré au contrôle parlementaire.

Quand on parle de l'exécution et du contrôle des lois de finances, on touche donc à l'un des fondements de l'action parlementaire qui, dans tous les continents, est en quête de renouveau du fait des contours et des contraintes communs ou différenciés de la réalité.

En effet, qu'il s'agisse de la loi de finances initiale, des lois de finances rectificatives ou de la loi de règlement, le primat de l'intérêt public, qui devrait (sur le plan doctrinal) déterminer les pouvoirs de contrôle du Parlement, se heurte concrètement à des problèmes variés dont les effets des solutions sont au cœur de la problématique de la crédibilité de l'action législative.

Le contrôle des lois de finances mérite d'être l'objet des réflexions des parlementaires qui, au-delà de la diversité des cultures politiques, sont confrontés aux grandes évolutions économiques du monde. Ces dernières rendent préoccupante l'évaluation des politiques économiques nationales dont la vocation est de changer les conditions sociales des citoyens. Toute idée de réflexion commune des parlementaires renvoie à l'exigence de l'échange sans lequel il n'y a point de progrès dans un domaine qui s'accommode mal d'immobilisme. Cet échange entre parlementaires est une dimension du défi démocratique dans la mesure où, pour reprendre l'expression de René Monory, « le contrôle parlementaire moderne (...) assure la représentation du citoyen non seulement pour définir, mais aussi pour juger les politiques mises en œuvre pour sa sauvegarde et son bien-être ».(2)

Dans un tel contexte, la référence à l'expérience de l'Assemblée Nationale du Congo Brazzaville a plutôt valeur de prétexte pour engager un débat général sur les différents modes de traitement des difficultés que rencontrent les Parlements des nouveaux pays démocratiques pour assurer le contrôle sur l'exécution de la loi de finances (qui est un aspect du contrôle sur l'application des lois).

La démarche que nous avons choisie présente tour à tour :

- des généralités et des évidences relatives à la problématique du contrôle budgétaire pour insister sur le rôle du Parlement (le contrôle) selon les principes de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des Assemblées parlementaires ;
- des indications de principe sur l'exécution de la loi de finances ;
- des indications sur les problèmes majeurs que révèle le contrôle de l'exécution des lois de finances sous l'éclairage de l'expérience de la République du Congo – Brazzaville.



I – DES GENERALITES ET EVIDENCES REELLES OU SUPPOSEES DE LA PROBLEMATIQUE DU CONTROLE BUDGETAIRE

1. Le contrôle est à la source du droit constitutionnel comme le souligne le Professeur Jean Gicquel (3) et le contrôle budgétaire fait partie des droits humains.

En effet, l'article XIV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (4) souligne que les citoyens ont le droit, non seulement « de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique et de la consentir librement » mais aussi « d'en suivre l'emploi ».

Ce droit a eu l'avantage d'être si mondialement constitutionnalisé que les dispositions budgétaires de la loi de finances sont aussi les seules dispositions législatives dont les parlements sont universellement appelés à suivre et sanctionner la totalité du processus d'exécution. En particulier, Michel DRAIN (5) écrit que « le Parlement adopte la loi de finances de l'année et la modifie en cours d'année par des lois de finances rectificatives, soit pour procéder aux ajustements nécessaires lorsqu'ils excèdent les limites de la simple gestion, soit, le cas échéant, pour réorienter en profondeur la politique budgétaire. Il vote enfin la loi de règlement qui constate les résultats financiers de l'année considérée et approuve les différences entre ces résultats et les prévisions des lois de finances (6).

En démocratie, le contrôle est donc un droit humain que les Parlementaires assument au nom des citoyens de qui ils reçoivent leur mandat.

Vu sous l'angle du droit constitutionnel, le contrôle prend la forme d'un jugement porté par les représentants de la Nation sur l'activité du pouvoir exécutif. C'est pourquoi le Professeur Jean GICQUEL peut affirmer que l'on trouve là l'origine du régime représentatif et de tout ce qui en découle (3).

2. Tout contrôle des lois de finances se situe en aval de l'élaboration des lois elles-mêmes. Le Parlement n'a pas de compétence dans l'initiative des lois de finances qui appartient au pouvoir exécutif, même s'il est vrai que le Parlement n'exploite pas tout le potentiel légistique (7) du pouvoir dont il dispose (8)

Les lois de finances comportent des spécificités et des dispositions normatives et fonctionnelles qui sont généralement codifiées dans la loi organique relative au régime financier de l'Etat ou relative aux lois de finances tout simplement. La nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat sont déterminés dans ces lois selon un mode d'équilibre économique et financier qui relève de la vision de l'action publique de l'exécutif. Les lois de finances contiennent toutes les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

3. Les lois de finances n'ont jamais été autre chose que l'expression budgétaire et fiscale de la politique économique de l'Etat, déterminée et conduite par le pouvoir exécutif. Souvent l'abondance et donc le caractère fastidieux des chiffres qui structurent le budget et le principe de l'annualité budgétaire qui, par le jeu lassant de la répétition, rend l'exercice ordinaire, masquent mal cette réalité. Les lois de finances offrent donc aux parlementaires une fantastique occasion d'un débat avec le Gouvernement sur la politique générale et éventuellement les politiques sectorielles de l'Etat.

4. Les lois de finances sont marquées par la spécificité et la technicité de la partie budgétaire d'une part, et par la possibilité de procéder périodiquement au réexamen de la législation fiscale d'autre part. Etant au surplus au cœur de l'action parlementaire, les lois de finances ont fait sentir aux Parlements la nécessité de créer des commissions techniques. Selon Michel DRAIN (9) la Commission des Finances (d'abord dénommée en France Commission du budget) est historiquement la première des commissions permanentes formées au sein des Assemblées élues au suffrage universel direct. Son organisation est également très ancienne en France puisqu'elle remonte à 1871. On comprend pourquoi la commission des finances, au-delà du prestige qu'elle a acquis dans les chambres, est en quête permanente de compétence, de spécialisation/ technicité et d'organisation (ouverture des fonctions de rapporteur général, de rapporteurs spéciaux, etc.) afin d'assumer efficacement la position d'interlocutrice privilégiée du Gouvernement dans la définition de la politique budgétaire et fiscale que lui impose la matière qu'elle est chargée de traiter sans cesse (le budget)

5. Dès leur origine, tous les Parlements exercent la fonction de contrôle. Les itinéraires et les formes concrètes de ce contrôle de même que son efficacité varient d'un Parlement à un autre, selon la culture politique, les enjeux du pouvoir qui intègrent le jeu de la discipline majoritaire, la conscience collective de l'image de l'action parlementaire et de son rôle dans le processus de la transformation sociale.

Dans tous les cas, en France comme dans les autres démocraties comparables, de même que dans tous les pays francophones, c'est le constat fait par Michel ROCARD qui reste valable : l'exécutif domine le système, la majorité soutient le Gouvernement plus qu'elle ne le contrôle, le Parlement vote les lois qui lui sont demandées plus qu'il n'en prend l'initiative (10).

De toute évidence, le contrôle parlementaire a vocation à dépasser le champ purement politique de la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, appréciée par rapport à la politique d'ensemble, pour investir de plus en plus le vaste champ de la complexité, de la technicité et de la pertinence de l'action parlementaire où l'on découvre de nombreux goulots d'étranglement.

II – DES INDICATIONS DE PRINCIPE RELATIVES A L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES

1. L'exécution de la loi de finances est de la compétence du pouvoir exécutif, qui applique le système de gestion au budget général de l'Etat, aux budgets annexes et aux budgets des autres organismes publics, selon les modalités définies par le règlement général sur la comptabilité publique.
2. L'exécution de la loi de finances initiale est faite d'opérations concernant les recettes, les dépenses, la trésorerie et le patrimoine. Ces opérations incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics qui tiennent des comptabilités dans lesquelles elles sont retracées conformément aux normes générales arrêtées par le Ministre des finances.
3. Les recettes de l'Etat ou de tout autre organisme public comprennent les produits des impôts, des taxes et des droits, les subventions et les emprunts, les dons et legs et tout autre produit dont la perception est autorisée par les lois et règlements, par une décision de justice ou par des conventions.



Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par les comptables publics.

4. Les dépenses de l'Etat sont prévues dans les lois de finances, en conformité avec les lois et règlements. Elles sont structurées en crédits répartis par départements ministériels, crédits qui sont détaillés dans les annexes des lois de finances. Ces dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnancements ou les titres de paiement ont été visés par les comptables assignataires. Elles doivent être payées sur les crédits de l'année au cours de laquelle elles ont été prises en charge, quelle que soit la date de créance, à l'exception des mandats de régularisation. Toute opération de dépense s'opère selon une procédure qui comporte les quatre étapes suivantes : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.
5. Les agents d'exécution du budget de l'Etat sont :

a) Les ordonnateurs

- Le Ministre de finances est l'ordonnateur principal du budget de l'Etat. Il peut confier ces pouvoirs à des ordonnateurs délégués tant en recettes qu'en dépenses (directeur général du budget, directeur général des impôts, directeur général des douanes) ;
- Les Ministres participent à l'exécution du budget de l'Etat en qualité d'administrateurs de crédit. Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs à des agents de l'ordre administratif ;
- Les directeurs des établissements publics, le responsable de l'organe délibérant ou de l'organe administratif chargé de la gestion des collectivités locales sont ordonnateurs principaux des recettes et dépenses de ces établissements et de ces collectivités locales.

b) Les comptables publics

Ils sont répartis en plusieurs catégories :

- les comptables directs du trésor ;
 - les comptables des administrations financières ;
 - les comptables spéciaux du trésor ;
 - les comptables des collectivités locales ;
 - les comptables des budgets annexes ;
 - les agents comptables des établissements publics ;
 - les comptables d'ordre ;
 - les régisseurs ;
 - les comptables intérimaires.
6. Toutes les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont en principe appuyées par des pièces justificatives prévues par la réglementation en matière de procédures budgétaires et comptables.

C'est à partir de ces pièces que le directeur général du budget élabore, à la fin de l'exercice, le compte administratif sur base engagement et le trésorier payeur général le compte de gestion sur base caisse.

III – DES PROBLEMES MAJEURS DU CONTROLE PARLEMENTAIRE DES LOIS DE FINANCES (Inspirés par l'expérience du Congo-Brazzaville)

1. Rappel des dispositifs législatifs généraux

Le mode de présentation du budget et le contrôle de la loi de finances sont visés dans la constitution du 20 janvier 2002 (Art. 110, 112, 127, 128, 129). Les règles fondamentales relatives à la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption des lois de finances et aux opérations d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat sont régies au Congo par deux lois organiques :

- la loi n° 1-2000 du 1er février 2000 relative au régime financier de l'Etat ;
- le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du 22 août 2002 (11^e législature)

La loi n°1-2000 a fait l'objet du décret d'application n°187-2000 du 10 août 2000 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Comme toutes les lois organiques relatives aux lois de finances, la loi n° 1-2000 recouvre deux aspects :

- l'aspect budgétaire avec la détermination de la nature du montant et de l'affectation des ressources et des charges de l'Etat sur une base équilibrée ;
- l'aspect normatif qui renvoie principalement à la fiscalité dont les mesures ont leur place en loi de finances.

Le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale comporte des dispositions qui concernent :

- la procédure législative de la discussion des lois des finances en général et la technique de l'amendement en particulier ;
- le contrôle parlementaire dont les procédures informatives restent conventionnelles, à savoir : l'interpellation, la question écrite, la question orale, les questions d'actualité, l'audition en commission, l'enquête parlementaire et la mission d'information temporaire des membres de la commission des finances.

2. Problèmes majeurs du contrôle de l'exécution de la loi de finances initiale

Ces problèmes sont généralement d'ordre doctrinal, temporel, documentaire et financier.

- **Au plan doctrinal**, la loi de finances initiale manque souvent de lisibilité du fait de l'absence sinon du plan de développement économique et social basique, au moins des supports des stratégies sectorielles qui devraient constituer la trame de la philosophie de la politique économique et sociale de l'Etat dont le budget est la traduction annuelle chiffrée. De ce fait, il est difficile pour le législateur de s'assurer que le pouvoir exécutif respecte ses intentions et ses prérogatives constitutionnelles et que ces intentions émanant du politique sont bien appliquées, qu'elles ont atteint leur but. Le législateur est ainsi privé d'un débat d'orientation budgétaire.

- *Au plan temporel*, les dispositions constitutionnelles et législatives relatives au délai de dépôt au Parlement du projet de loi de finances (une semaine avant la session d'octobre) ne sont jamais respectées (11).

De ce fait, le législateur est privé d'une grande partie du potentiel de temps (et souvent la plus importante) qui devrait être consacré à l'exercice des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire. C'est ainsi que tout contrôle en amont est rendu très limité, le Parlement ne disposant surtout pas des instruments structurés pour porter un jugement ou une opinion sur les indications et les hypothèses présentées par le Gouvernement pour construire le budget.

- *Au plan documentaire*, les documents visés dans la loi organique relative aux finances publiques qui accompagnent le projet de loi de finances sont déposés au Parlement séparément bien plus tard que le projet de loi de finances quand ils ne sont pas souvent incomplets.

De ce fait, le législateur et particulièrement les membres de la Commission des finances sont exposés à plusieurs insuffisances, notamment celle qui concerne le non examen des services votés qui représentent en général plus de 70% des crédits du budget déjà voté dans les précédents exercices et qui sont tacitement reconduits sans discussion sur leur utilité réelle.

- *Au plan financier*, les crédits alloués à la Commission des finances sont si limités qu'ils laissent très peu de possibilités aux missions d'information ou aux diverses investigations par lesquelles le législateur exerce le contrôle sur pièce ou sur place.

3. Problèmes majeurs du contrôle de l'exécution de la loi de finances rectificative ou collectif budgétaire

Toutes les législations nationales disposent que seules les lois de finances rectificatives peuvent modifier les dispositions budgétaires de la loi des finances de l'année (12).

Selon le mode de catégorisation de Michel Drain, « on distingue deux types de loi de finances rectificative. Le premier est celui des lois de finances rectificatives de fin d'année qui opèrent un simple ajustement des prévisions de la loi de finances initiale aux évolutions constatées au cours de son exécution. Le second type est celui de loi de finances rectificative qui prévoit en revanche une véritable réorientation de la politique budgétaire, normalement consécutive à un changement de majorité parlementaire » (13).

Il y a donc une loi de finances rectificative de type ajustement qui procède d'un remaniement de droit des hypothèses de base, et une loi de finances rectificative de type réorientation qui est la conséquence d'une modification de fait de ces hypothèses. Dans le premier cas, la loi a un caractère d'acte de régularisation de mesures déjà prises et, dans le second, la loi a un caractère d'autorisation.

Les problèmes majeurs qui se posent dans le cas de la loi de finances rectificative sont d'abord l'opportunité que le gouvernement est seul à apprécier quand bien même les hypothèses de base d'élaboration du budget de l'Etat sont de fait remises en cause par la conjoncture économique et l'inaction du Parlement au nom du fait majoritaire.

Parce qu'elle est la récapitulation très pratique des mesures de gestion non soumises à l'appréciation du parlement et qui ont affecté la loi de finances initiale, la loi de finances rectificative est donc bien un moment privilégié du suivi et de l'évaluation budgétaire.



4. Problèmes majeurs du contrôle par la loi de règlement

La loi de règlement est la moins connue des trois catégories des lois de finances. Son importance est cependant indéniable parce qu'elle constate les montants définitifs des recettes et des dépenses et établit les soldes qui en résultent.

Toutes les législations nationales (au Congo, la loi organique n°1-2000 du 1er février 2000) reconnaissent à la loi de règlement cet objet fondamental. Elles se rassemblent également autour de trois autres exigences. Ce sont :

- 1) Le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget concerné ;
- 2) La déclaration générale de conformité entre le compte de gestion et le compte administratif rendue par la Cour des Comptes ;
- 3) Le dépôt et la distribution du projet de loi qui doivent s'opérer au plus tard à la fin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget.

Il faut reconnaître que l'un des plus grands avantages de la loi de règlement est l'intérêt qui est accordé au rapport de la Cour des comptes. Michel DRAIN note, à juste titre, que « la richesse des informations contenues dans ce rapport permet immédiatement un jugement sur l'exécution budgétaire du dernier exercice clos et de mieux mettre en perspective l'examen de la loi de finances de l'année à venir » (14).

Ainsi, contrairement à la loi de finances initiale tournée vers l'avenir et qui, de ce fait ouvre aux services dépensiers des possibilités d'action, la loi de règlement est un constat basé sur le contrôle à posteriori de l'exécution des autorisations budgétaires (15).

C'est pourquoi, il faut constater que dans beaucoup de pays de l'APF, le retard dans la production de la loi de règlement est systématique, en dépit des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires pourtant contraignantes.

Pour le cas de la République du Congo, les causes de ce retard sont à rechercher dans :

- la lenteur dans la publication du décret d'application de la première loi organique post-coloniale (loi n°24/66 du 23 novembre 1966), relative au régime financier de l'Etat. Le Congo a mis vingt ans pour disposer de ce cadre réglementaire (16) qui a permis de démarrer l'expérience de la production des lois de règlement ;
- la création tardive de la direction de la comptabilité publique et du plan comptable, structure administrative chargée d'élaborer le projet de loi de règlement (création 1982, soit 16 ans après la première loi organique) ;
- les faiblesses de la Cour des comptes quand elle existe ;
- l'absence des comptes administratifs et des comptes de gestion ;
- la non concordance entre les comptes administratifs de l'ordonnateur principal et les comptes de gestion du comptable principal du budget de l'Etat ;
- l'instabilité institutionnelle consécutive à l'instabilité politique ;
- la non application du principe de l'unicité de caisse ;
- l'existence de nombreuses caisses d'avance non justifiées ;
- l'absence de nombreuses pièces comptables égarées pendant les guerres connues entre 1993 et 1999.



Par ailleurs, au fur et à mesure que la non production de la loi de règlement creuse du retard, apparaissent de nouveaux problèmes à savoir :

- le manque des archives du fait de l'ancienneté des comptes ;
- l'instabilité du personnel technique chargé d'établir les comptes ;
- la diversité dans la contenance des comptes ;
- le caractère incomplet de certains comptes.

Chacune de ces raisons ou toutes ces raisons cumulées justifient le bilan peu élogieux que la République du Congo présente en matière de production de loi de règlement.

Ce bilan est ainsi structuré :

- De 1965 à 1980. Cette période n'a pas connu de loi de règlement. Sous l'impulsion de la direction de la comptabilité publique et du plan comptable, une commission de reconstitution des comptes définitifs a été mise en place en 1983 pour élaborer à posteriori les seize premières lois de règlement couvrant la période de 1965 à 1980.

Des problèmes de concordance entre les comptes ont fait l'objet de l'établissement de seize (16) certificats administratifs signés par le Ministre des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat.

- De 1981 à 1989. Cette période a connu une production régulière de la loi de règlement sur laquelle la chambre des comptes de la Cour Suprême a exercé son pouvoir de contrôle de conformité.
- De 1990 à 1992. Cette période a connu la production de la loi de règlement de 1990, 1991 et 1992. Ces lois n'ont pu être examinées par le parlement pour défaut de déclaration de conformité.
- De 1995 à 1999. Cette période n'a connu aucune production de la loi de règlement pour des raisons qui renvoient toutes à la guerre civile.
- De 2000 à 2004. Cette période est très pédagogique à plus d'un titre :
 - Une nouvelle législation est mise en œuvre (loi n°1-2000 du 1^{er} février 2000, décret d'application n°2000-187 du 10 août 2000, constitution du 20 janvier 2002, instruction n°1-2001 du 13 janvier 2001 et instruction n°1819/2002 du 09 août 2002 (17).
 - la loi n°1-2000 du 1^{er} février 2000 contient une disposition suspensive des lois de finances initiales ultérieures à soumettre au parlement. Il s'agit de l'alinéa 2 de l'article 58 qui stipule :

« Si le projet de loi de règlement n'est pas déposé dans les délais impartis, tous les projets de lois de finances initiales à venir ne peuvent pas être soumis au parlement tant que le projet de loi de règlement dont s'agit n'a pas été déposé. »



Cette nouvelle législation, qui risquait de bloquer le fonctionnement de l'Etat, a conduit le Ministre en charge des finances de solliciter l'avis de la Cour Suprême selon la saisine suivante :

« Les pièces justificatives devant accompagner le compte de gestion des comptables assignataires du budget de l'Etat ont été détruits du fait des guerres successives. Devant la nécessité d'apurer les comptes de l'Etat et de se conformer aux dispositions de la loi n°1-2000 du 1^{er} février 2000 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat en ses articles 52 et 58, quelle est la conduite à tenir en vue de la clôture définitive des exercices budgétaires de 1992 à 1997 restés pendants ? »

L'avis n°015/CS.2000 de la Cour Suprême a été rendu le 16 avril 2002 sous le contenu suivant :

« Considérant que les projets de loi de règlement des exercices 1992 à 1997 n'ont pas été élaborés et présentés au Parlement dans les délais de la loi suite à la disparition des supports comptables du fait des guerres, la Cour Suprême a émis l'avis qu'il soit passé outre l'élaboration des projets de lois de règlement relatifs à l'exécution du budget de l'Etat pour les années 1992 à 1999 inclus. »

La Cour Suprême émettait en outre l'avis que **« le projet de loi de règlement pour l'exercice 2000 devait cependant être élaboré en prenant comme support d'entrée la balance de sortie au 31 décembre 1999. »**

C'est à la faveur de cet avis que le Ministre des finances a élaboré et fait adopter par le Parlement la loi de règlement 2000 qui est le point de départ d'un nouvel engagement du retour à l'orthodoxie financière avec la production régulière de la loi de règlement.

L'expérience congolaise de l'élaboration de la loi de règlement est transposable à d'autres pays.

Tant que la loi de règlement sera traitée comme une loi de finances marginale, les parlementaires, donc les citoyens qu'ils représentent, seront privés d'un instrument de contrôle budgétaire. Il en découle des conséquences graves sur la mesure des effets et de la pertinence des politiques publiques.

CINQ OBSERVATIONS POUR CONCLURE

L'exécution et le contrôle des lois de finances dans nos pays accusent encore de nombreuses insuffisances qui tiennent :

- 1- aux mauvaises habitudes prises par les administrations, habitudes faites de lenteurs, de conservatismes, d'incohérences et de défauts de coordination, de résistance et parfois d'indifférence d'une part et à la résignation des parlements ancrés dans le jeu et le tempérament du fait majoritaire d'autre part.



2- au décalage entre l'exigence de plus en plus technique et complexe du travail parlementaire et la faiblesse des liens organiques entre les parlements et l'expertise extérieure (Universités, Sociétés Savantes, Instituts de Recherche et les autres institutions et corps d'Etat assurant le contrôle ou l'évaluation comme le Conseil Economique et Social ou la Cour des Comptes).

C'est la même chose que de dire qu'il y a peu de débats dans nos Parlements qui devraient être un excellent lieu de synthèse, simplement parce que l'un des rôles du Parlement, affirme René MONORY, est d'être un carrefour et un lieu d'échange.

3- à la déconnection entre la vocation du contrôle parlementaire budgétaire qui est l'application des lois des finances qui s'accompagne d'un jugement à la fois sur la conformité à l'intention du législateur, sur les politiques économiques constitutives de l'action publique et sur le fonctionnement de l'Etat et le besoin récurrent de l'évaluation (appréciation des effets de la législation ou de la politique) qui ne figure pas explicitement dans l'ordre des missions du parlement.

4- au couplage projet de loi de règlement/rapport de la Cour des Comptes qui rend dépendante cette dernière de l'exécutif et prive ainsi le pouvoir législatif d'un moyen d'information dont il peut disposer indépendamment de l'exécutif.

5- à la faible utilisation du potentiel des ressources multiples du contrôle budgétaire (contrôle en amont, contrôle par la collaboration étroite avec la Cour des Comptes conformément à son rôle d'assistance reconnu par les dispositions constitutionnelles).



NOTES DU TEXTE

- (1) Alain DELCAMP, Jean-Louis BERGEL et Alain DUPAS (contributions réunies par) : Contrôle parlementaire et Evaluation, Les études de la documentation française. 244 pages, Paris 1995, page 9.
- (2) Ibidem, page 11.
- (3) Jean GICQUEL : Le rôle du parlement en matière de contrôle et d'évaluation des lois, in Contrôle parlementaire et Evaluation, op. cité, page 31.
- (4) Michel DRAIN : Le cas particulier du contrôle de l'exécution de la loi de finances, in Contrôle parlementaire et Evaluation, op cité, page 55.
- (5) Michel DRAIN a exercé les fonctions de conseiller chargé de mission auprès du Président de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan de l'Assemblée Nationale de la République Française.
- (6) Michel DRAIN : op cité, page 55.
- (7) Entendue au sens large, la légistique est une « science » (science appliquée de la législation), qui cherche à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application des normes.
- (8) Evaluation d'impact, du contexte et de l'opportunité des lois, contrôle sur l'application des lois par l'information sur l'élaboration et la publication des décrets d'application des lois par exemple.
- (9) Michel DRAIN : op cité page 57.
- (10) Michel ROCARD : Le cœur à l'ouvrage. Edition Odile Jacob. SEUIL, Octobre 1987, page 291.
- (11) Article 26 de la constitution du 20 janvier 2002.
- (12) Article 18 de la loi n°1-2000 du 1^{er} février 2000.
- (13) Michel DRAIN : op cité, page 65.
- (14) Ibidem.
- (15) Voir préambule de l'Instruction n°1819/2002 du 09 août 2002 relative aux modalités d'élaboration du projet de loi de règlement.
- (16) Décret n°87/007 du 13 janvier 1987 portant règlement général de la comptabilité publique.



- (17)– Loi n°1-2000 du 1^{er} février 2000 qui a remplacé la loi 24/66 du 23 novembre 1966 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat ;
- Décret d'application n°2000-187 du 10 août 2000 qui a remplacé le décret 87/007 du 13 janvier 1987 portant règlement général de la comptabilité publique ;
 - Constitution adoptée par référendum le 20 janvier 2002 et promulguée le 17 février 2002 ;
 - Instruction n°1-2001 relative à la mise en application du plan comptable de l'Etat publiée le 13 janvier 2001 ;
 - Instruction n°1819/2002 relative aux modalités d'élaboration du projet de loi de règlement publiée le 09 août 2002.





Séance de clôture

*Synthèse générale par M. Mathieu Ahouansou,
Député du Bénin*

Du lundi 15 au mercredi 17 novembre 2004 s'est déroulé au Palais des Gouverneurs (siège de l'Assemblée Nationale du Bénin) à Porto-Novo, un séminaire parlementaire sur le thème : Les mécanismes d'élaboration des lois et les pouvoirs de contrôle parlementaire. A la demande du Parlement béninois, le séminaire a été organisé par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) au profit des députés béninois. Il a été animé par six conférenciers parlementaires venus des trois régions de l'APF à savoir :

– Région Afrique :

Messieurs : - Demba Traoré, député du Mali
- Bongnessan Arsène Yé, député du Burkina-faso
- Rigobert Maboundou, député du Congo

– Région Amérique :

Monsieur : Ronald Ouellette, député du Nouveau-Brunswick (Canada)

– Région Europe :

Madame : Marie-Claude Beaudou, ancienne sénatrice de France
Monsieur : Guy Penne, ancien sénateur de France.

Les étapes ci-après ont été les temps forts du séminaire :

I - OUVERTURE DU SEMINAIRE

Le lundi 15 novembre à l'ouverture du séminaire, trois allocutions ont été enregistrées. Celle du vice-président de la section béninoise de l'APF et celle du Chargé de mission Afrique Monsieur Bouba Samali, représentant le Secrétaire Général parlementaire de l'APF, ont souhaité la bienvenue aux participants et situé le cadre de l'organisation du séminaire. Monsieur Bouba Samali a, à l'occasion, lu un message de Monsieur le Secrétaire Général parlementaire de la Francophonie aux participants. L'allocution du Président de l'Assemblée Nationale du Bénin a montré l'enjeu de cette organisation avant de déclarer ouverts les travaux du séminaire.



II - DEROULEMENT DES TRAVAUX DU SEMINAIRE

Les travaux du séminaire ont été centrés sur la présentation et les débats autour des sous-thèmes ci-après :

1. les mécanismes d'élaboration des lois ; de l'initiative à la promulgation, présenté par maître Demba Traoré, député du Mali et Monsieur Ronald Ouellette, député du Nouveau-Brunswick ;
2. les pouvoirs de contrôle du Parlement, présenté par Monsieur Bongnessan Arsène Yé, député du Burkina-faso et Monsieur Guy Penne, ancien sénateur de France ;
3. l'exécution et le contrôle de la loi de finances, présenté par Madame Marie-Claude Beaudeau, ancienne sénatrice de France et Monsieur Rigobert Maboundou, député du Congo.

Les séances de débats ont été l'occasion de fructueux échanges d'expériences entre les parlementaires du Burkina-Faso, du Canada, du Congo, du Mali, du Bénin et de la France.

Au cours de la première journée, les exposés sur le premier sous-thème ont provoqué de nombreuses questions de la part des parlementaires relatives :

- aux projets de loi d'intérêt privé au Canada ;
- aux fonctions de vérificateur ;
- aux moyens d'associer les courants de pensée non présents au Parlement dans l'élaboration des lois ;
- à l'absence de l'opposition au parlement malien ;
- à la modification apportée par l'exécutif à un texte entre son adoption par l'Assemblée et sa promulgation ;
- à la restitution aux populations des textes votés par le Parlement après une session.

Dans leurs réponses à ces interrogations, Monsieur Ouellette a précisé que le projet de loi d'intérêt privé est une initiative de groupes ou d'associations privés mais que ledit projet est toujours déposé par un parlementaire. Il a ensuite montré que très peu de lois votées sont d'initiative parlementaire et cela est une situation regrettable.

Maître Demba Traoré ayant été longuement interrogé sur l'expérience malienne, a décrit la situation politique depuis l'année 2002 et le jeu d'alliance qui a amené à la majorité unique qui existe au parlement du Mali. Il a toutefois précisé que les huit partis politiques qui ont formé cette coalition étaient représentés au sein du bureau de l'Assemblée. Il a ensuite insisté sur la responsabilité du député qui a l'initiative législative et que malheureusement cette faculté du député est insuffisamment utilisée. Le parlementaire devrait assumer cette responsabilité malgré ses multiples sollicitations ; tout est une affaire d'organisation. Il doit être vigilant et faire appel à la cour suprême en cas de besoin pour déjouer toute situation insolite créée par l'exécutif.



Le mécanisme de restitution des lois à la population propre au Mali consiste en une dotation budgétaire destinée aux députés qui lui permet d'organiser après les sessions parlementaires, des séances d'information dans les localités où il a été élu en vue de faire le bilan de ses activités en tant que parlementaire et de sensibiliser la population sur les textes votés. Ce sont des occasions où le député est au contact de ses électeurs.

Des échanges de vue ont également porté sur la composition des bureaux des commissions parlementaires, sur les problèmes de traduction des textes techniques aux populations, sur l'assistanat parlementaire, sur le déficit de communication. Les expériences des uns et des autres ont été l'objet d'échanges sur ces différents sujets.

La deuxième journée a été consacrée aux conférences de messieurs Bongnessan Arsène Yé et Guy Penne. Très vite des échanges de vue ont été engagés sur la composition et le fonctionnement de la Haute Cour de Justice dans nos pays. Les parlementaires ont regretté que cette institution ne fonctionne correctement nulle part à cause des textes qui la régissent.

Toutefois, les travaux des commissions d'enquête parlementaires permettent aux gouvernements de rendre certaines pratiques plus transparentes.

Quant aux pétitions populaires, une expérience du Burkina Faso, il s'agit de réunir quinze mille (15.000) signatures de personnes en âge de voter pour faire une requête fondamentale.

La difficulté de vérifier la validité des signatures n'a pas permis de mener à bien cette expérience. Néanmoins, le gouvernement a tenu compte des observations faites qui avaient trait à la révision du code de l'information.

Monsieur Guy Penne a décrit le fonctionnement de la conférence des présidents au parlement français où l'opposition est minoritaire et justifié la présence en son sein d'un membre du gouvernement. Il a expliqué la technique des amendements dans le cas du parlement français où des milliers d'amendements ont été déposés à l'Assemblée Nationale Française. Sur les trente cinq mille (35.000) amendements déposés en 2002 – 2003 à l'Assemblée Nationale, plus de 80% ont porté sur trois textes pour ralentir la discussion en séance publique, seuls trois mille (3000) ont été adoptés.

Un point qui a retenu l'attention des participants a concerné la diplomatie parlementaire. Celle-ci se développe de plus en plus et l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie joue aujourd'hui un rôle important à travers ses missions et contacts au niveau des parlements des pays membres. Les parlementaires ont plus de facilité que les gouvernements pour échanger entre eux à travers les groupes d'amitié et les jumelages.

Une question ayant été posée à monsieur Guy Penne sur la place de la femme dans la vie politique, il a estimé que la mise en œuvre de la parité a été un processus de longue haleine. Madame Beaudeau a renchéri et a rappelé qu'en 25 ans, la lutte des femmes a porté le nombre des femmes au Sénat de 6 à 54 seulement pour une population comprenant 52% de femmes. Et le droit de vote en France n'a été acquis pour les femmes qu'en 1945.

Des discussions ont eu lieu sur le discours sur l'état de la Nation. Au Burkina Faso, le discours du premier ministre devant le parlement donne lieu à des discussions. Les participants ont souhaité que cette expérience soit vue ailleurs.

Les autres sujets qui ont été l'occasion des échanges d'idées entre parlementaires ont porté sur



la retransmission des débats parlementaires à la radio et à la télévision, sur la parution ou non des journaux officiels.

Le dernier thème abordé et qui a porté sur l'exécution et le contrôle de la loi de finances a permis à Madame Marie-Claude Beaudeau et Monsieur Rigobert Maboundou de montrer l'intérêt de l'étude et de l'adoption de cette loi au niveau des parlements.

Si partout la loi de règlement a connu du retard pour son adoption par le parlement, des efforts doivent être faits pour rattraper ce retard car la loi de règlement est le lieu de la vérité, c'est l'occasion de saisir la réalité des chiffres et la philosophie professée par le pouvoir exécutif. Elle a été souvent loin des prévisions annoncées lors de la présentation de la loi de finances initiale. Ici, les parlementaires béninois ont souhaité que le retard observé au Bénin soit rattrapé.

Le contrôle "sur pièce et sur place" pratiqué en France a retenu l'attention des séminaristes. A ce sujet, Madame Beaudeau a montré que cette pratique est inscrite dans la loi en France et représente une touche fondamentale du parlement français même si le travail est difficile à faire. Contrairement aux autres commissions qui travaillent ponctuellement sur un texte, le travail de la commission des finances au sein du parlement est continu. Cette commission suit l'exécution du budget tout au long de l'année. C'est alors que les parlementaires ont souhaité que les rapporteurs spéciaux suivent l'exécution du budget dans les ministères sectoriels dont ils ont la charge. Madame Beaudeau a mis un accent particulier sur les effets de la décentralisation sur la fiscalité des citoyens et a insisté sur le rôle primordial que joue la commission des finances dans l'exécution du budget. Le contrôle budgétaire n'est-il pas l'avenir de nos parlements s'est-elle demandée ?

Pour Monsieur Rigobert Maboundou, l'histoire des parlements a avancé grâce aux échanges faits à l'occasion des séminaires. Il a fait remarquer que toute nouvelle imposition est insérée dans le budget d'où la responsabilité du député qui doit l'amener à être vigilant lors de l'examen et du vote de la loi de finances chaque année.

La loi de règlement étant l'heure de la vérité, il a estimé qu'il faut développer chez le parlementaire l'expertise technique pour lui permettre, au-delà des arguments politiques et idéologiques, de mieux pénétrer la réalité des chiffres annoncés et leur contenu réel.

Enfin, après avoir montré le rôle de l'opposition dans toute démocratie, les participants se sont penchés sur le contrôle-influence, les relations entre les démocraties avancées et les jeunes démocraties et la possibilité de trouver un langage commun quand les situations ne sont pas les mêmes.

Ainsi, pendant trois jours, les parlementaires béninois, burkinabé, malien, congolais, canadien et français ont eu des occasions de fructueux échanges de vues entre eux sur leur vie de parlementaire. Des expériences originales des uns ont suscité la curiosité des autres.

Le mercredi 17 novembre 2004 à 17 heures, le séminaire a pris fin par un cocktail offert par le Président de l'Assemblée Nationale du Bénin dans une ambiance de satisfaction générale.

Les discours prononcés à l'ouverture comme à la clôture du séminaire sont annexés au présent rapport de même que les textes des communications présentées.



*Discours de clôture de M. Antoine Idji Kolawole,
Président de l'Assemblée nationale du Bénin*

- Monsieur Bernard Bouba Samali, Député du Cameroun, Chargé de mission Afrique de l'APF, Représentant du Secrétaire Général Parlementaire de l'APF,
- Mesdames et messieurs les députés et sénateurs,
- Mesdames et messieurs,
- Mes chers collègues,

Nous voici donc parvenus au terme de nos travaux et c'est un grand plaisir de me retrouver au milieu de vous pour clôturer ce séminaire.

La francophonie est un espace d'échanges et de démocratie qui nous enrichit, que l'on soit du nord ou du sud. Que le français soit notre langue maternelle ou non, nous avons quelque chose à donner et quelque chose à recevoir. A tous ceux qui, de façon visible ou invisible, travaillent pour que cette chose là constitue une réalité tangible, je dis encore une fois merci.

Notre parlement est jeune, très jeune même comparé à certains des parlements dont nos amis sont issus. Les débats viendront renforcer la conviction et la pratique que nous avons au Bénin de faire un état de droit où la démocratie se construit dans la douleur ou le tâtonnement, mais se construit durablement, parce que ce système répond au désir de notre temps. Comme français, comme canadien, camerounais, congolais, burkinabé, vous nous avez largement enrichis de votre expérience. Je pense que cet esprit de partage fraternel est à l'honneur de l'APF .

Avant de prononcer la clôture de notre séminaire, je voudrais dire que nous avons été très heureux de vous recevoir, vous qui êtes venus parfois de si loin. Votre déplacement coïncide avec la session budgétaire de l'Assemblée nationale du Bénin. Les expériences que vous nous avez présentées seront utiles. Je regrette que nous n'ayons pas été plus nombreux, mais les députés se sont montrés très intéressés par les débats. Au nom de tous les députés de l'Assemblée nationale du Bénin, merci et bon retour chez vous dans vos familles. Je souhaite que l'esprit qui nous anime de partage et d'échanges continue et renforce la démocratie dans l'espace francophone, cet esprit de fraternité sans lequel les relations internationales ne sont pas ce que nous attendons.

Je déclare clos le séminaire parlementaire animé par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.





Annexes

Coupures de presse relatives au Séminaire

Bangui 1994 : Le Parlement et l'état de droit

Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire
Le rôle et le fonctionnement du Parlement
Le Parlement et la société civile

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

L'initiative de la loi
Examen par les parlements des projets et propositions de loi
Les relations entre majorité et opposition

Bamako 1995 : Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement

Le processus démocratique
Le contrôle de l'action du gouvernement
Les relations entre majorité et opposition

Bucarest 1995 : Le pouvoir de contrôle du Parlement

Les relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif
Les relations entre majorité et opposition

Port-Louis 1996 : Le mandat parlementaire

Le parlementaire dans sa circonscription
Le parlementaire dans son Assemblée

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

La désignation de la représentation nationale
Monocamérisme ou bicamérisme : les termes d'un choix institutionnel
Le modèle de démocratie parlementaire a-t-il une valeur universelle ?

Lomé 1997 : Le statut de l'opposition parlementaire

Le rôle et le financement des partis politiques
Les relations entre majorité et opposition
Le rôle de l'opposition parlementaire

Sofia 1998 : Le consensus parlementaire

Les relations entre majorité et opposition
Quel rôle pour les groupes de pression au sein du Parlement ?
Les petits partis politiques : représentation et rôle

Vientiane 1998 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement

Le processus législatif
Le contrôle de l'action gouvernementale et de l'application des lois
Table ronde de synthèse : quelles fonctions pour le Parlement de demain ?

Antananarivo 1999 : Le Parlement de l'an 2000

Le processus législatif
Les droits et devoirs de l'opposition et de la majorité
Le rôle des partis politiques



Bangui 1999: Le Parlement de l'an 2000

Le travail et le rôle du parlementaire
Le rôle de l'opposition et de la majorité
Le rôle des partis politiques

Port-Vila 2000 : Démocratie et bonne gouvernance

Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement
Les mécanismes de stabilité gouvernementale
Les groupes politiques au Parlement

Niamey 2000 : Le travail et le rôle du parlementaire

La procédure législative et la procédure budgétaire
Le contrôle de l'action gouvernementale et le contrôle de l'application des lois
Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

Bissau 2001 : Démocratie et bonne gouvernance

Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire
Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire
La procédure législative et la procédure budgétaire

Dakar 2002 : Le Parlement et les relations internationales

Les pouvoirs du Parlement en matière internationale
La diplomatie parlementaire
Parlements nationaux et Parlements supra-nationaux (les exemples comparés de l'Union européenne et de l'Union africaine)

Chisinau 2002 : Les pouvoirs de contrôle du parlement

Le contrôle de l'action du gouvernement
Les commissions d'enquête parlementaires
Le contrôle des activités des autorités administratives de l'audiovisuel, des télécommunications et de l'énergie
Le contrôle de l'exécution de la loi par les autorités de l'administration publique locale

Yaoundé 2002 : Le mandat parlementaire

Le rôle du député au sein du parlement
Le rôle du député dans sa circonscription
Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

Ouagadougou 2003 : Les femmes africaines, actrices majeures du développement

Femmes, éducation et santé
Femmes, développement économique et environnement
Femmes, paix, démocratie et droits de l'Homme

Libreville 2003 : Le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance

La procédure budgétaire (cas pratiques)
L'exécution et le contrôle de la loi de finances
Le contrôle de l'application des lois

Brazzaville 2004 : Le travail et le rôle du parlementaire

Qu'est-ce que la bonne gouvernance ?
Le travail du parlementaire
Les relations majorité-opposition

