



Actes du Séminaire parlementaire
en coopération avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie

sur

LE MANDAT PARLEMENTAIRE

Yaoundé (Cameroun) – 12-14 décembre 2002

– Sommaire –

SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE DE YAOUNDÉ.....	3
PRÉSENTATION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE	5
PROGRAMME.....	9
BIOGRAPHIES DES CONFÉRENCIERS	11
Liste des participants (par ateliers)	23
SÉANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE	29
ALLOCATION DE M. HILARION ETONG, PREMIER VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU CAMEROUN, PRÉSIDENT DE LA SECTION CAMEROUNAISE DE L'APF	31
ALLOCATION DE M. NICOLAS AMOUGOU NOMA, PRÉSIDENT D'HONNEUR DE L'APF, MAIRE DE YAOUNDÉ.....	33
ALLOCATION DE S.E.M. MAHAMANE OUSMANE, PREMIER VICE-PRÉSIDENT DE L'APF, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU NIGER, ANCIEN PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU NIGER.....	35
ALLOCATION DE M. CAVAYE YEGUIE DJIBRIL, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU CAMEROUN	39
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE : LE RÔLE DU PARLEMENTAIRE.....	43
INTERVENTION DE M. YVES DAUGE, SÉNATEUR (FRANCE).....	45
<i>Thème : Le parlementaire : représentant de la nation ou élu d'une circonscription ?</i>	
INTERVENTION DE M. ROSARIO MARCHESE, DÉPUTÉ (ONTARIO).....	53
<i>Thème : Le rôle d'interface entre la population et le pouvoir exécutif</i>	
SYNTHÈSE DES ATELIERS.....	61
<i>Jeudi 12 décembre – Atelier n° 1.....</i>	61
<i>Jeudi 12 décembre – Atelier n° 2.....</i>	63
<i>Jeudi 12 décembre – Atelier n°3.....</i>	65
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE : LE RÔLE DU DÉPUTÉ AU SEIN DU PARLEMENT	67
INTERVENTION DE M. DIDIER BERBERAT, CONSEILLER NATIONAL (SUISSE)	69
<i>Thème : L'élaboration de la loi</i>	
INTERVENTION DE M. ARSÈNE BONGNESSAN YE, DÉPUTÉ (BURKINA FASO)	91
<i>Thème : Le contrôle de l'action gouvernementale</i>	
SYNTHÈSE DES ATELIERS.....	103
<i>Vendredi 13 décembre – Atelier n° 1.....</i>	103
<i>Vendredi 13 décembre – Atelier n° 2.....</i>	105
<i>Vendredi 13 décembre – Atelier n° 3.....</i>	107
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE : LE RÔLE DE LA MAJORITÉ ET DE L'OPPOSITION DANS LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE	109
INTERVENTION DE M. ABDEL AHAD GAMAL EL DINE, DÉPUTÉ (ÉGYPTE)	111
<i>Thème : Les groupes politiques au parlement</i>	
INTERVENTION DE M. IBRAHIMA BAH, ANCIEN DÉPUTÉ (GUINÉE).....	119
<i>Thème : Les droits et obligations des députés</i>	
SYNTHÈSE DE LA SÉANCE DE QUESTIONS-RÉPONSES PAR MME MARIE-ROSE NGUINI-EFFA (CAMEROUN)	123
SÉANCE DE CLÔTURE	125
SYNTHÈSE GÉNÉRALE PAR M. YVES DAUGE, SÉNATEUR (FRANCE).....	127
SYNTHÈSE GÉNÉRALE PAR M. ESSOMBA TSOUNGUI, DÉPUTÉ (CAMEROUN).....	129
DISCOURS DE CLÔTURE DE M. HILARION ETONG, PREMIER VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU CAMEROUN, PRÉSIDENT DE LA SECTION CAMEROUNAISE DE L'APF	131
ANNEXES	133
SÉMINAIRES D'INFORMATION ET D'ÉCHANGES.....	135



Synthèse du séminaire de Yaoundé

Un séminaire parlementaire s'est tenu du **12 au 14 décembre 2002 à Yaoundé (Cameroun)**, au bénéfice de l'ensemble des 180 députés qui composent le parlement camerounais. Les élections du 30 juin 2002 ont entraîné un renouvellement de 80 % des députés, et la tenue du séminaire peu après leur prise de fonction et après leur première session budgétaire, a permis des échanges riches et fructueux.

À la demande des autorités camerounaise, le séminaire a porté sur **le mandat parlementaire**, et a permis d'aborder en séance plénière et en ateliers les sous-thèmes suivants :

- 4 le parlementaire : représentant de la nation ou élu d'une circonscription ? ;
- 4 le rôle d'interface entre la population et le pouvoir exécutif ;
- 4 l'élaboration de la loi ;
- 4 le contrôle de l'action gouvernementale ;
- 4 les groupes politiques au parlement ;
- 4 les droits et obligations des députés.

Le séminaire a été présidé par Son Excellence Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, 1^{er} Vice-Président de l'APF, et les six conférenciers représentant les trois régions représentées à l'APF étaient :

- 4 M. Ibrahima Bah, ancien député de Guinée, ancien ministre, ancien rapporteur de la commission politique ;
- 4 M. Arsène Bongnessan Ye, député à l'Assemblée nationale du Burkina Faso, ancien ministre, ancien Président de l'Assemblée ;
- 4 M. Yves Dauge, sénateur français, ancien député ;
- 4 M. Didier Berberat, député au Conseil national Suisse, ancien membre du Bureau ;
- 4 M. Abdel Ahad Gamal El Dine, député égyptien, ancien ministre, ancien Vice-Président de la commission politique de l'APF ;
- 4 M. Rosario Marchese, député à l'Assemblée législative d'Ontario, ancien ministre.

Le séminaire s'est ouvert en présence des membres du gouvernement et du corps diplomatique avec les allocutions de M. Hilarion Etong, 1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de la section camerounaise de l'APF, de M. Nicolas Amougou Noma, Président d'honneur de l'APF, Maire de Yaoundé, de M. Mahamane Ousmane, 1^{er} Vice-Président de l'APF, Président de l'Assemblée nationale du Niger et de M. Cavaye Yeguie Djibril, Président de l'Assemblée nationale du Cameroun.



Les travaux ont commencé avec des exposés en séance plénière suivis de travaux en ateliers, puis une synthèse des ateliers par les rapporteurs désignés parmi les députés camerounais. La participation de 70 % des députés camerounais tout au long des trois journées du séminaire a été remarquée, et leur implication active et enthousiaste dans les ateliers a permis d'aborder non seulement tous les sous-thèmes, mais également de les dépasser largement pour aborder d'autres préoccupations.

Le séminaire a permis également d'expliquer le rôle et la marge de manœuvre de l'APF auprès des parlements membres : en effet, nombre de députés camerounais ont émis le souhait que l'APF puisse organiser des séminaires s'adressant aux membres du gouvernement, afin que leur soit expliqué clairement ce que les parlementaires sont en droit d'obtenir. Le séminaire a été finalement l'occasion de faire passer des messages importants, lors de la synthèse générale et de la séance de clôture, qui s'est déroulée en présence des membres du gouvernement. Le rapporteur désigné parmi les députés camerounais, M. Essomba Tsoungui (RDPC) a résumé les travaux et a appelé l'attention des participants sur plusieurs points essentiels pour que le parlement joue le rôle que la Constitution lui attribue :

- 4 le Parlement doit recevoir les projets de lois dans des délais raisonnables, pour pouvoir les examiner avec sérieux, et non dans le but de nuire au gouvernement ;
- 4 le Parlement doit avoir les moyens d'exercer un contrôle effectif du gouvernement ;
- 4 le parlementaire doit rendre régulièrement compte de l'exercice de son mandat à ses électeurs ;
- 4 le député doit identifier les actions de développement qui sont le mieux adaptées à sa circonscription, et suivre leur réalisation, en jouant un rôle d'intermédiaire avec le pouvoir exécutif et les organismes de coopération internationale ;
- 4 les députés camerounais ont estimé qu'un chantier a été ouvert grâce au séminaire, et qu'un dialogue constructif entre le parlement et le gouvernement doit lui faire suite.

Pour la première fois, ce séminaire a été jumelé avec un stage destiné aux 57 fonctionnaires de catégorie A de l'Assemblée nationale du Cameroun.

Ce stage a été suivi de façon assidue et active, a porté sur les deux aspects essentiels du travail législatif : le travail en commission et le travail en séance plénière. Il a été animé par deux hauts fonctionnaires parlementaires :

- 4 M. Moutari Moussa, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger, Secrétaire administratif de la section nigérienne de l'APF
- 4 M. Paul Dannaud, Directeur-adjoint, Chef de la Division de la Francophonie au service des Affaires internationales de l'Assemblée nationale française, Secrétaire administratif de la section française de l'APF.

*

* *



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.

Depuis 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 ordinaire tenue à Abidjan en juillet 1998 décidé de modifier son appellation et elle est devenue l'**Assemblée parlementaire de la Francophonie**.

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

- € **Séminaires** d'information et d'échanges au bénéfice des parlementaires sur des thèmes tels le mandat parlementaire, les relations entre la majorité et l'opposition, la procédure législative et budgétaire, les pouvoirs de contrôle du Parlement, etc ;
- € **Stages** de formation des fonctionnaires parlementaires.
- € 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, 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 se tiendra le deuxième Parlement francophone des jeunes.

Dans le cadre de ses actions de coopération, il faut enfin souligner que l'APF entretient des relations suivies avec diverses organisations internationales du système des Nations Unies (Banque mondiale, ONUSIDA, UNESCO, etc.)

*

* *



Séminaire Parlementaire
Yaoundé – 12-14 décembre 2002

Programme

Judi 12 décembre

- € 9 h 30 Séance d'ouverture solennelle
- Allocution de M. Hilarion Etong, 1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de la section camerounaise de l'APF
 - Allocution de M. Nicolas Amougou Noma, Président d'honneur de l'APF, Maire de Yaoundé
 - Allocution de M. Mahamane Ousmane, 1^{er} Vice-Président de l'APF, Président de l'Assemblée nationale du Niger
 - Allocution de M. Cavaye Yeguie Djibril, Président de l'Assemblée nationale du Cameroun
- € 11 h 15 Exposés des conférenciers en séance plénière sur *le rôle du parlementaire*
- Le parlementaire : représentant de la nation ou élu d'une circonscription ?
Rapporteur : M. Yves Dauge (France)
 - le rôle d'interface entre la population et le pouvoir exécutif
Rapporteur : M. Rosario Marchese (Ontario)
- € 13 h *Déjeuner offert par l'APF (Hôtel des Députés)*
- € 15 h – 17 h Travaux en ateliers
- € 17 h 30 – 18h Synthèse des ateliers en plénière
- 19 h 30 *Cocktail dînatoire offert par M. le Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Cameroun (Hôtel des Députés)*



Vendredi 13 décembre

- € 10 h Exposé des conférenciers en séance plénière sur le rôle du député au sein du parlement
– L'élaboration de la loi
Rapporteur : M. Didier Berberat (Suisse)
- € 11 h 15 – Le contrôle de l'action gouvernementale
Rapporteur : M. Arsène Bongnessan Ye (Burkina Faso)
- € 12 h Déjeuner offert par l'APF (Hôtel des Députés)
- € 14 h 30– 17 h Travaux en ateliers
- € 17 h 30 – 18h Synthèse des ateliers en plénière
- € 18 h 15 Cocktail offert par Son Excellence M. Jean-Paul Véziant, Ambassadeur de France au Cameroun (Ambassade)
- 19 h 30 Dîner offert par M. Hilarion Etong, 1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de la section camerounaise de l'APF (domicile)

Samedi 14 décembre

- € 10 h Exposé des conférenciers en séance plénière sur le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire
– les groupes politiques au parlement
Rapporteur : M. Abdel Ahad Gamal El Dine (Egypte)
- € 11 h 15 – les droits et obligations des députés
Rapporteur : M. Ibrahima Bah (Guinée)
- € 12 h Déjeuner offert par l'APF (Hôtel des Députés)
- € 15 h - 17 h Séance de questions-réponses en séance plénière
- € 17 h Séance de clôture
Synthèse des travaux du séminaire
Discours de clôture de M. Hilarion Etong, 1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de la section camerounaise de l'APF
- 19 h 30 Dîner de clôture offert par M. Cavaye Yeguie Djibril, Président de l'Assemblée nationale du Cameroun (Salle des fêtes de l'Assemblée nationale)



Biographies des conférenciers

M. Ibrahima Bah *Ancien Député (Guinée)*

Né le 1^{er} janvier 1938 à Téliélé (Guinée)

FORMATION

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

EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE

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

MANDATS ELECTIFS

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



M. Didier Berberat
Député (Suisse)

Né le 1^{er} décembre 1956 à La Chaux-de-Fonds (Suisse)

FORMATION

Licence en Droit
Brevet d'avocat
Certificat d'études de journalisme

ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Assistant de droit constitutionnel à l'Université de Neuchâtel
Chancelier communal (Secrétaire général) de la Ville de La Chaux-de-Fonds
Conseiller communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds (membre de l'Exécutif)
Directeur de L'instruction publique, des affaires sociales et des transports

MANDATS ELECTIFS

Depuis 1995	Député au Conseil national Suisse Groupe Socialiste – Canton de Neuchâtel Membre de la Commission de l'économie et des redevances, de la Commission de rédaction législative, membre de la commission sur la nouvelle péréquation entre la Confédération et les cantons Membre de la commission de la coopération et du développement de l'APF Directeur de l'Instruction publique des services sociaux et des transports
De 1989 à 1995	Député au Grand Conseil neuchâtelois Rapporteur puis Président de la commission des lois, rapporteur de la commission intégration européenne
1988-1989	Conseiller général



M. Yves Dauge
Sénateur (France)

Né le 26 janvier 1935 à Fontevraud – l'Abbaye (Maine-et-Loire)

FORMATION

	Etudes secondaires, Externat Sainte-Maurille à Angers
	Baccalauréat Lycée Louis-le-Grand à Paris (A et Philo)
	Diplôme d'Etudes Supérieures d'économie politique à Paris
	Diplôme d'Etudes Supérieures de sciences économiques à Paris
1959	Economic's Institute University of Colorado -
1960	Institute of World Affairs, Harvard University
1960	Masters of Arts – University of Notre Dame (India)

ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Depuis juin 1996	Conseiller spécial auprès du Centre du Patrimoine mondial de l'UNESCO
Jusqu'en juin 1997	Inspecteur général des Ponts et Chaussées, Ministère de l'Equipement
Juillet 1991 à mai 1995	Chargé de mission auprès du Président de la République
1988-1991	Délégué Interministériel à la Ville et au Développement social urbain
1985-1988	Président de la mission interministérielle de coordination des grandes opérations d'architecture et d'urbanisme
1982-1985	Directeur de l'urbanisme et des paysages (Ministère de l'Equipement) et coordinateur des grandes opérations d'architecture et d'urbanisme
1981	Chargé de mission au Cabinet de M. Mauroy, Premier ministre
1980	Directeur général de la Fédération des Centres PACT - ARIM
1976-1980	Directeur au CREPAH (Centre de Réalisations et d'Etudes pour la Planification et l'Aménagement de l'Habitat), organisme d'étude de l'Union HLM
1967-1975	Directeur d'Etudes au BERU (Bureau d'Etudes et de Réalisations Urbaines) Urbanisme opérationnel
1966-1967	Chargé de mission au Cabinet de M. Pisani, Ministre de l'Equipement et du logement
1963-1965	Chargé de mission au Cabinet de M. Pisani, Ministre de l'Agriculture
1962-1963	Service d'Etudes économiques au Ministère de l'Agriculture

MANDATS ELECTIFS

Depuis septembre 2001	Sénateur d'Indre-et-Loire
De juin 1997 à septembre 2001	Député d'Indre-et-Loire (4 ^{ème} circonscription)
Depuis 1989	Maire de Chinon (Indre-et-Loire)
Depuis 1989	Vice-président de l'Association des Maires
De 1986 à 1997	Conseiller Régional du Centre
De 1976 à 2001	Conseiller Général du Canton de Chinon (Indre-et-Loire)
De 1971 à 1989	Maire de Saint-Germain sur Vienne (Indre-et-Loire)

DISTINCTIONS HONORIFIQUES

Chevalier de la Légion d'Honneur
Officier de l'Ordre national du Mérite



M. Abdel Ahad Gamal El Dine
Député (Egypte)

FORMATION

1963	Doctorat en Droit, Université de Paris
1955	Licence en Droit

ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

1982	Conseiller culturel de la République arabe d’Egypte en Europe (France, Belgique, Italie, Suisse)
1977-1979	Conseiller culturel de la République arabe d’Egypte en France
1966-1973	Conseiller culturel de la République arabe d’Egypte en Autriche Président de l’Union de la Radio et de la Télévision de l’Egypte Professeur de Droit à l’Université d’Ein Shams
1956	Assistant à la faculté de Droit

MANDATS ELECTIFS

	Député à l’Assemblée du Peuple d’Egypte Ancien membre de la Shoura (seconde chambre) Président de l’Association égyptienne des Nations Unies Secrétaire de la Capitale –Gouvernorat du Caire- au Parti National Démocrate Secrétaire de la Jeunesse et membre du Secrétariat général du Parti National Démocrate
1982-1990	Ministre de la Jeunesse et des Sports
1974-1978	Président de la Commission permanente de l’information à la Ligue des Etats arabes

DISTINCTIONS HONORIFIQUES

Décoration du Sport d’Egypte
Ordre du Mérite autrichien
Ordre du Mérite français du grade « Commandeur »
Ordre de la Légion d’Honneur française du grade « Officier »
Ordre du Mérite de la République d’Italie, du grade « Grand Officier »



M. Rosario Marchese
Député (Ontario)

Né le 10 mai 1952

FORMATION

1974	Diplômé de Harbord Collegiate 1 ^{er} cycle en Education
1978	Baccalauréat ès arts (Université de Toronto) Spécialisation en anglais, français et philosophie

ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

	Professeur d'anglais Professeur de français Vice-Président du Congrès national des Canadiens Italiens Administrateur du Conseil des Bibliothèques publiques de Toronto Président du Centre d'alphabétisation multilingue de Toronto
De 1982 à 1990	Administrateur du Conseil scolaire de Toronto Président du comité des programmes scolaires

MANDATS PUBLICS

Depuis 1990	Député à l'Assemblée législative d'Ontario (Député de Trinity-Spadina) Parti NDP (Nouveau Parti Démocratique)
1990	Ministre de la Culture
Depuis 1995	Porte parole du NDP pour la Culture, l'Education, le Logement, le Multiculturalisme, Les questions relatives au Grand Toronto et les Loisirs Président du comité des projets de loi privés



M. Bongnessan Arsène Ye
Député (Burkina Faso)

Né à Bagassi (Burkina Faso) le 10 octobre 1957 – Docteur en médecine

ETUDES

Janvier 1984	Doctorat d'Etat en médecine
1976-1984	Ecole militaire de Santé (Faculté mixte de médecine et de pharmacie de l'Université de Dakar)

CARRIÈRE PROFESSIONNELLE

1984-1992	Chargé de cours à l'Ecole nationale de santé publique (ENSP)
1984-1987	Directeur central des services de santé des forces armées

CARRIÈRE POLITIQUE

– au niveau national

Février 1996-1999	Président du Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP, nouveau parti majoritaire au Parlement)
Depuis 1992	Député (réélu en 1997 et 2002)
Juin 1997-novembre 2000	Membre du Gouvernement : . Ministre d'Etat à la présidence du Faso (juin 1997-janvier 1999) . Ministre d'Etat, Ministre de l'agriculture (janvier 1999-octobre 1999) . Ministre d'Etat, Ministre de l'environnement et de l'eau (oct. 1999-nov. 2000)
Juin 1992-juin 1997	Président de l'Assemblée des députés du Peuple, devenue en janvier 1997, Assemblée nationale
Février 1993-février 1996	Président de l'ODP/MT (parti majoritaire à l'Assemblée des députés du Peuple)
1987-1991	. Secrétaire général national des comités de défense de la révolution . Coordonnateur national des structures populaires (avec rang de ministre, participant au Conseil des ministres) . Membre du comité exécutif du Front populaire (Secrétaire à l'organisation)
Mai-octobre 1990	Président de la commission constitutionnelle (commission chargée de l'élaboration de l'avant-projet de Constitution de la IV ^e République ; Constitution adoptée le 2 juin 1991)
1986-1987	Membre du Bureau politique du Conseil national de la Révolution (CNR, organe dirigeant du pays) . Président de la sous-commission relations extérieures

– au niveau international

Janvier 1996-juin 1997	Vice-président de la Conférence du Dialogue parlementaire afro-arabe
Octobre 1995-juin 1997	Membre du Comité exécutif de l'Union interparlementaire (UIP)
Juillet 1995-Août 1996	Président de l'Union des parlements africains (UPA)
Septembre 1993-sept. 1995	Vice-président de l'Assemblée paritaire Afrique, Caraïbe, Pacifique Union Européenne (ACP/UE)

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 participants (par ateliers)

– Atelier n° 1 –

1 Hon. ABANDA METOGO Valère	RDPC
2 Hon. ADJIBOLO Philémon	RDPC
3 Hon. ALAKE ATENGOUASI	RDPC
4 Hon. ALI ADJIT	RDPC
5 Hon. ALI Bachir HAMMADOU	RDPC
6 Hon. ALiOUM Alhadji HAMADOU	RDPC
7 Hon. AMOUGOU NOMA Nicolas	RDPC
8 Hon. AM RA KA YE Martin	RDPC
9 Hon. ANDZE ANDZE Emile	RDPC
10 Hon. ASSENE NKOU	RDPC
11 Hon. AVA AVA Joseph Emmanuel	RDPC
12 Hon. AWUDU MBAYA Cyprian	SDF
13 Hon. BAORO Théophile	SDF
14 Hon. BLAMA MALLA	RDPC
15 Hon. BOOTO à NGON André	RDPC
16 Hon. BOUBA DJOULDE	RDPC
17 Hon. BOULOU GUIZI Joseph	RDPC
18 Hon. DANWE RAIDANDI	RDPC
19 Hon. DENTALE DOUNA Joël	RDPC
20 Hon. DJAMARA LOURSANTOU	RDPC
21 Hon. EKOUM Emilienne	RDPC
22 Hon. ESSOMBA TSOUNGUI Elie Victor	RDPC
23 Hon. ETONG Hilarion	RDPC
24 Hon. EYEFFA Salomé	RDPC
25 Hon. ZONDOL HERSESSE	RDPC
26 Hon. HAMADOU SALI	RDPC
27 Hon. HAMASSOUMOU NDIFOANE	RDPC
28 Hon. HAMATOUKOUR BOBBO	RDPC
29 Hon. HAMIDOU	RDPC
30 Hon. IBRAHIMA DEWA	RDPC
31 Hon. KELDAI KAVAYE	RDPC
32 Hon. KOA Luc	RDPC
33 Hon. KWEMO Pierre	RDPC
34 Hon. LOMIE MABIA Gérard	SDF
35 Hon. MAN Jacqueline Epse SIMBE	RDPC
36 Hon. MATTA Jaseph Raland	RDPC
37 Hon. MBAH NDAM Jaseph	RDPC
38 Hon. MBASSI AWONA	SDF
39 Hon. MBILE Narbert NANGIYA	RDPC



– Atelier n° 1 (suite) –

40 Hon. MEBANDE Brigitte	RDPC
41 Hon. MVINDI OBAMA Gastan	RDPC
42 Hon. NDONGO ESSOMBA Jean Bernard	RDPC
43 Hon. NEBA Aaron SUH	RDPC
44 Hon. NGETCHAM	SDF
45 Hon. NGUINI EFFA Marie Rase	RDPC
46 Hon. NKODO Rager	RDPC
47 Hon. NNANGA née ESSOMBA MENGUE Delphine	RDPC
48 Hon. NNEMDE Emmanuel	RDPC
49 Hon. NYASSA Louis Claude	RDPC
50 Hon. OLOUME Ernest	RDPC
51 Hon. ONANA Vincent	RDPC
52 Hon. ONDIGUI Thaddeus	RDPC
53 Hon. ONDOUA MENYE Paul Aimé	RDPC
54 Hon. OUSMANOU	RDPC
55 Hon. SALE Charles	RDPC
56 Hon. TAS 1 NTANG Lucas	SDF
57 Hon. TEMHOUK Thamas Lucie	SDF
58 Hon. YAYA DOUMBA Marius	RDPC
59 Hon. YOYO MOHMBANKAH Emmanuel	RDPC
60 Hon. ZAM Jean Jacques	RDPC

*

* *



1 Hon.	ABBA BOUKAR	RDPC
2 Hon.	ABAKAR MAHAMA T	RDPC
3 Hon.	ABDOULA YE BOUGUE	RDPC
4 Hon.	ADAMOU NDAM NJOY A	UDC
5 Hon.	ALIYOUM FADIL	RDPC
6 Hon.	A Y ANGWE A. Christopher	SDF
7 Hon.	BANGSI Emmanuel	SDF
8 Hon.	BATOUM Thémotio	RDPC
9 Hon.	BELONG Maurice	RDPC
10 Hon.	BOUBA SAMALI Bernard	RDPC
11 Hon.	CHE Philip	SDF
12 Hon.	CHEMO SAMA EYIKESHI	SDF
13 Hon.	DASSIDI SADANI	RDPC
14 Hon.	DIN BELL Armande	RDPC
15 Hon.	EKANDE Frédéric	RDPC
16 Hon.	ELINGUI Née KOUNA NGA Léonie	RDPC
17 Hon.	ETONDE EKOTO Edouard	RDPC
18 Hon.	FON DOH GAH NWANYIM III	RDPC
19 Hon.	FONGANG Joseph Confiance	RDPC
20 Hon.	FONING Françoise	RDPC
21 Hon.	FONSO Peter CHO'O	SDF
22 Hon.	FOUDA FOU DA Frédéric	RDPC
23 Hon.	FOYET Michel	RDPC
24 Hon.	GAMANAN LAOBOL	RDPC
25 Hon.	GONDJI Elias	RDPC
26 Hon.	GONONDO JEAN	RDPC
27 Hon.	HAMADOU SEÏDOU	RDPC
28 Hon.	HAMAN TCHIOUTO	RDPC
29 Hon.	HAROUNA NYAKO	RDPC
30 Hon.	KAL VOKSOU Rigobert	RDPC
31 Hon.	KAMSOULOUM ABBA KABIR	RDPC
32 Hon.	MBONDA Elie	RDPC
33 Hon.	MBOTCHAK Philippe	RDPC
34 Hon.	MBOUI Joseph	RDPC
35 Hon.	MISSI Raymond	RDPC
36 Hon.	MOUT ASSI Benoît Roger	RDPC
37 Hon.	NDEMBIYEMBE Paul Célestin	RDPC
38 Hon.	NGAHLE Isaac	RDPC
39 Hon.	NGAÏMA	RDPC
40 Hon.	NGORAN Lawrence	SDF
41 Hon.	NGOULA Anne	RDPC
42 Hon.	NJOCKE Abel Calvin	RDPC
43 Hon.	NSANYUY AUDU	SDF
44 Hon.	NTONE Henri	RDPC
45 Hon.	OUSMANOU MOUSSA	RDPC
46 Hon.	OUSMANOU TOUMBA	RDPC
47 Hon.	OWONA KONO Joseph	RDPC
48 Hon.	PA TEHALE Jean Claude	RDPC
49 Hon.	SAKA T Aï Claude	RDPC



– Atelier n° 2 (suite) –

50 Hon. SALI DAÏROU	RDPC
51 Hon. SANIMOHAMADOU	RDPC
52 Hon. SASSOUAN HIRI HIRI	RDPC
53 Hon. SILIKAM née MANAMOUREOU Isabelle	RDPC
54 Hon. SI ME Pierre	RDPC
55 Hon. SINGAÏ KANGOUCÉ Célestin	RDPC
56 Hon. TCHOFFO Lucas	RDPC
57 Hon. TIAKO née TANKEU Clémentine	RDPC
58 Hon. VICHE TIGA	RDPC
59 Hon. WEMBE Samuel	RDPC
60 Hon. YOUSOUFA DAOUA	RDPC

*

* *



1 Hon.	ABUNAW Rose AGBOR	RDPC
2 Hon.	AKA AMUAM Joseph	SDF
3 Hon.	AMADOU MOHAMAN	UNDP
4 Hon.	AMOUGOU EKOMAN Marcel	RDPC
5 Hon.	AMOUGOU NKOLO Jean Pierre	RDPC
6 Hon.	ATEAWUNG FORJU Bernard	RDPC
7 Hon.	AYAH Paul ABINE	RDPC
8 Hon.	AYUK ARREY Peter	RDPC
9 Hon.	BANADZEM Joseph LUKONG	SDF
10 Hon.	BENAE Serge	RDPC
11 Hon.	BILE BIDJANG Martin	RDPC
12 Hon.	BOKWE Samuel NGOE	RDPC
13 Hon.	BUNGONG NJINKA Jonathan	SDF
14 Hon.	CHE Philip	SDF
15 Hon.	CHEDJOU Gabriel	RDPC
16 Hon.	Chief ESONG Joseph NTONGWE	RDPC
17 Hon.	DANATA Paul	RDPC
18 Hon.	DONGHO Clément	RDPC
19 Hon.	EFITE Andrew ENGANGE	SDF
20 Hon.	ESSAME François	RDPC
21 Hon.	ESSAME Joseph Ernest	RDPC
22 Hon.	FAI MBUH YANG Daniel	SDF
23 Hon.	FEUTHEU Jean Claude	RDPC
24 Hon.	FOINDING Calvin	RDPC
25 Hon.	FOSSI Jacob	RDPC
26 Hon.	FOTABE née BASUA Hannah	RDPC
27 Hon.	FOTI Pierre	RDPC
28 Hon.	IMBIA Sylvestre ITOE	RDPC
29 Hon.	JUA Paulinus TOH	SDF
30 Hon.	KAMBALA NDANGAYA Jean Pierre	RDPC
31 Hon.	KENGNE MAFON Josephine Epse FOTSO	RDPC
32 Hon.	LIMI ADAMOU	UDC
33 Hon.	MBE ASAE MENDOMO	RDPC
34 Hon.	MBOCK Charly Gabriel	UPC
35 Hon.	MEBOKA Cathérine EPOSI	RDPC
36 Hon.	MOHAMADOU GASSIMOU	RDPC
37 Hon.	MONJOWA LIFAKA Emilia	RDPC
38 Hon.	NASELI Emmanuel SAKO	RDPC
39 Hon.	NDI François	RDPC
40 Hon.	NDINDA NDINDA Ferdinand	RDPC
41 Hon.	NDO Née ENGOLO EVINA Angéline	RDPC
42 Hon.	NGONGO NDJEMBA Benjamin	RDPC
43 Hon.	NGWASIRI NFORTI Clement	SDF
44 Hon.	NJIE MEOTO Paul	RDPC
45 Hon.	NKELE PALMY William MBOE	SDF
46 Hon.	NSANGO MAMADOU	UDC
47 Hon.	NZEFA TSACHOUA Pierre	RDPC
48 Hon.	OUSMANOU MOUSSA	RDPC
49 Hon.	OWONA ESSOMBA René	RDPC



– Atelier n° 3 (suite) –

50 Hon. PEYIPAHOUO RIRATOU	UDC
51 Hon. SAMBA LETINA Alphonse	RDPC
52 Hon. SENDE Pierre	UPC
53 Hon. SONKE Benjamin	RDPC
54 Hon. SOUNDJOCK SOUNDJOCK	UPC
55 Hon. TANSAH Jones NDZI	SDF
56 Hon. TCHOUTA MOUSSA	RDPC
57 Hon. VOUMIA BAHOUÉ Rigobert	RDPC
58 Hon. WA Mathurin Martial	RDPC
59 Hon. YAMEKUE Samuel	UDC
60 Hon. YOUWO Bernard	RDPC

*

* *





Séance solennelle d'ouverture

*Allocution de M. Hilarion Etong,
Premier Vice-président de l'Assemblée nationale du Cameroun,
Président de la section camerounaise de l'APF*

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale du Niger, Premier Vice-président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,
Monsieur le Président de l'Assemblée nationale du Cameroun,
Monsieur le Premier ministre, chef du gouvernement,
Messieurs les chefs de missions diplomatiques et représentants des organisations internationales,
Chers collègues députés,
Excellences, Mesdames, Messieurs,
Distingués invités,

Permettez-moi, au nom de tous mes collègues et, en ma qualité de Président de la section camerounaise de l'A.P.F., de vous adresser à tous, mes salutations et de vous souhaiter, une chaleureuse bienvenue dans cet hémicycle à l'occasion de l'ouverture de cet important séminaire organisé à l'intention des députés à l'Assemblée nationale du Cameroun par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Excellences, Mesdames, Messieurs,

En cette qualité là, vous comprendrez que j'éprouve un plaisir tout particulier à souhaiter spécialement la bienvenue à Monsieur Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Premier Vice-président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et ancien Président de la République du Niger, ainsi qu'à tous nos collègues conférenciers et collaborateurs du Secrétariat Général de l'A.P.F., qui ont accepté de partager leur expérience parlementaire avec nous.

Je m'empresse tout aussi bien de me tourner vers le Bureau et le Secrétariat général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie pour les remercier très sincèrement du choix porté sur notre section pour organiser ce séminaire, jumelé pour la première fois, avec un stage destiné aux fonctionnaires de notre Parlement.

Il s'agit incontestablement d'une marque d'intérêt affirmé et renouvelé pour le Parlement camerounais en tant que section à part entière.

Je relève naturellement avec vous que ce séminaire est placé sous le haut patronage de Monsieur le Président de la République du Cameroun. C'est pourquoi je saisis cet instant solennel pour remercier Son Excellence Paul Biya, pour l'intérêt constant qu'il ne cesse de témoigner à l'endroit de l'institution parlementaire.

Pendant trois jours, notre réflexion portera sur « le mandat parlementaire ». Ce thème revêt une importance capitale pour notre institution, surtout en ce début de législature et après les changements profonds intervenus dans la composition de notre Chambre à la suite des élections législatives du mois de juin dernier.



Je ne doute pas, un seul instant que la pertinence et la densité des échanges qui vont alimenter notre séminaire nous permettront de mieux appréhender et de cerner tous les contours de l'exercice de notre mandat.

Est-il besoin de souligner que le monde bouge et subit des mutations qui nous interdisent de figer notre réflexion et nous obligent à réadapter notre conception du mandat parlementaire en tenant compte des nouvelles réalités qui désormais nous interpellent et impliquent le réajustement de nos missions.

C'est donc à juste titre, qu'avec l'expérience et les échanges d'informations que nous apporteront nos collègues venus d'autres parlements, nous fondons l'espoir de voir notre organisation et nos méthodes de travail s'améliorer.

Je reste convaincu que ce séminaire sera incontestablement une belle leçon de mobilisation concertée et conjugée des acteurs et des réseaux francophones en faveur de la démocratie, et donc, de la paix. Dans l'espace francophone en effet, le mandat parlementaire est arrimé à la notion même de démocratie et, comme nous le rappelions à Beyrouth les 12 et 13 octobre 2002, à l'occasion du Forum des réseaux francophones qui se réunissaient dans la perspective du Sommet de la Francophonie, la démocratie est, tant au niveau national qu'international, synonyme de dialogue des expériences, de dialogue des pluralismes, de dialogue des différences, de dialogue des cultures, il ne sera pas superflu d'ajouter que la démocratie est aussi, comme nous allons l'expérimenter pendant trois jours, synonyme de solidarité et de coopération. Je suis heureux de dire que c'est dans cette logique de déclinaison globale des solidarités et des différentes formes de coopération au sein de la Francophonie, que s'inscrit résolument la section camerounaise de l'A.P.F.

Dans cette optique, je vous exhorte, Chers collègues, à Saisir l'occasion qui nous est offerte pour sédimenter nos connaissances.

Me tournant vers les fonctionnaires qui, chaque jour, contribuent au fonctionnement de notre Parlement, je vous invite à tirer le plus grand profit de l'expérience de vos collègues qui ont fait le déplacement de Yaoundé, pour que, demain plus qu'aujourd'hui, vous puissiez nous apporter, en permanence, et avec toute la constance voulue, le meilleur appui technique, l'appui indispensable à l'exercice de notre mandat et, notamment, à l'entreprise de législation qui nous attend.

Je formule enfin pour tous, les vœux les plus sincères pour un séjour agréable et fructueux à Yaoundé et pour que les lendemains de ce séminaire ouvrent, non seulement, une ère nouvelle pour notre Parlement, mais se traduisent toujours par des avancées pertinentes au profit de la démocratie, de la paix et du développement dans notre cher et beau pays.

Vive la coopération interparlementaire dans l'espace francophone,
Vive la coopération,

Je vous remercie.



*Allocution de M. Nicolas Amougou Noma,
Président d'honneur de l'APF, Maire de Yaoundé*

Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale du Niger,
Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale du Cameroun,
Excellence Monsieur le Premier Ministre,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Messieurs Collègue parlementaires Conférenciers,
Excellences Mesdames et Messieurs les Membres du Corps Diplomatique et Représentants des
Organisations Internationales
Chers Collègues Députés,
Mesdames, Messieurs,

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 (APF) organise, pour la première fois, au Cameroun.

Je tiens, tout particulièrement, à rendre un vibrant hommage à Son Excellence M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée Nationale du Niger et futur Président de l'APF, et à le remercier sincèrement pour l'accueil qu'il m'a réservé et l'hospitalité qu'il a fait preuve en me recevant, il y a deux ans à Niamey, à l'occasion de la tenue d'un semblable séminaire parlementaire sur le thème : « Travail et rôle du parlementaire »

C'est d'ailleurs après ce fructueux séjour à Niamey que la décision de solliciter de l'APF l'organisation d'un séminaire similaire dans notre pays a été prise.

Effet, il apparaît pour l'APF, de façon évidente, que la formation parlementaire est un élément indispensable pour un meilleur exercice du mandat parlementaire. C'est pourquoi, l'APF a prévu dans ses actions de coopération interparlementaire l'organisation des séminaires parlementaires qui constituent des moments enrichissants de réflexion, d'échange d'idées, de comparaison de systèmes institutionnels ainsi que des modes de fonctionnement de l'Assemblée de nos pays respectifs.

C'est dans cette optique que je vous exhorte, Chers Collègues, à participer massivement et activement aux différentes activités programmées pour ces assises. Le succès de notre travail parlementaire passe par ce type d'échanges d'expériences, cette formation pratique.

Le présent séminaire porte sur « le mandat parlementaire ». Pouvait-on trouver meilleur thème de séminaire pour notre Chambre qui vient d'être renouvelée à plus de 80 % ? Nous connaissons déjà la réponse.

En attendant de partager avec vous durant trois jours ma vision de ce thème, je souhaite plein succès à nos travaux.

Je vous remercie.



*Allocution de S.E.M. Mahamane Ousmane,
Premier Vice-président de l'APF,
Président de l'Assemblée nationale du Niger,
Ancien Président de la République du Niger*

Son Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Excellences Messieurs les Représentants du Corps diplomatique et consulaire,
Honorables parlementaires conférenciers,
Chers Collègues Députés,
Mesdames et Messieurs,

C'est un très grand honneur pour moi de m'adresser à vous à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise, pour la première fois, en terre camerounaise. Au nom de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, je tiens à remercier très chaleureusement le Peuple, l'Assemblée nationale et le Gouvernement camerounais pour l'accueil qui nous a été réservé et l'hospitalité dont ils ont fait preuve en nous recevant ici à Yaoundé.

Permettez-moi avant toute chose de remercier en particulier S.E.M le Président Cavaye Yeguie Djibril, qui nous a déjà accueilli lors de la Session plénière de l'APF de juillet 2000, rencontre qui restera gravée dans les mémoires de tous les membres de l'APF, et qui nous accueille de nouveau aujourd'hui pour cet événement.

Je saisis également cette occasion pour rendre hommage à l'Honorable Nicolas Amougou Noma, qui a présidé l'APF de juillet 2000 à juillet 2002, et, à ce titre, a participé activement aux travaux du séminaire qui s'est tenu à Niamey en octobre 2000, sur « le travail et le rôle du parlementaire ».

Enfin, je remercie au nom de l'APF les six personnalités qui sont venues des différentes régions francophones, qui pour certaines ont fait un très long voyage :

- M. Ibrahima Bah, ancien député de Guinée
- M. Arsène Bongnessan Ye, député à l'Assemblée nationale du Burkina Faso, ancien Président de l'Assemblée nationale, ancien ministre
- M. Yves Dauge, sénateur français, ancien député
- M. Didier Berberat, député au Conseil national Suisse
- M. Abdel Ahad Gamal El Dine, député à l'Assemblée du Peuple d'Égypte
- M. Rosario Marchese, député à l'Assemblée législative d'Ontario, ancien ministre

Leur présence parmi nous atteste de la contribution de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie dans les domaines de la coopération interparlementaire, du développement de la démocratie, et du renforcement de la solidarité entre institutions parlementaires, plus particulièrement au sein de la communauté francophone.



Car l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est certes une assemblée consultative sans pouvoir législatif, mais elle est reconnue comme le lien démocratique entre les institutions et les peuples de la Francophonie, comme l'avait souhaité le Président Léopold Sédar Senghor, qui en fait en quelque sorte le « Parlement des parlements » de la Francophonie.

Elle est aussi un vecteur important du développement de la démocratie dans l'espace francophone. En effet, si en 1967, quand nos grands anciens ont créé l'AIPLF, première des actuelles institutions de la Francophonie à voir le jour, plusieurs années avant la Conférence de Niamey et la création de l'Agence intergouvernementale, notre mission, outre la volonté de fédérer les parlementaires s'exprimant dans notre langue commune, était principalement de contribuer au rayonnement de la langue française. Elle a considérablement évolué depuis cette époque.

Aujourd'hui, nous sommes en effet profondément attachés à défendre dans l'ensemble de l'espace francophone les valeurs que nous croyons être les valeurs communes de notre organisation, en particulier la démocratie représentative et l'État de droit.

Je citerai en premier lieu les élections libres et transparentes comme seul mode d'accession au pouvoir et donc le refus de la transmission du pouvoir par les armes, le respect des droits de l'opposition, qui a aussi des devoirs, ainsi que le respect des libertés fondamentales.

C'est dans cette logique que nous avons fermement condamné les prises du pouvoir par la force des armes et nous avons décidé de suspendre ceux de nos membres qui n'avaient plus de Parlement régulièrement élu. Aujourd'hui quatre parlements sont ainsi temporairement suspendus de l'APF.

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

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

Le séminaire qui s'ouvre aujourd'hui porte sur le mandat parlementaire, et couvrira, pendant trois jours, tous les aspects de ce mandat, du rôle constitutionnel jusqu'au rôle politique du 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



Par des exposés en séance plénière, les parlementaires conférenciers vont pouvoir faire partager leurs expériences acquises, comparer les systèmes institutionnels de leurs pays respectifs et les modes de fonctionnement de leurs Assemblées ; dans une seconde phase, des travaux en ateliers permettront d'approfondir les thèmes abordés et de dialoguer librement avec les députés camerounais, réagissant aux exposés et exposant les problèmes auxquels ils sont amenés à être confrontés au cours de leur mandat.

Je tiens à ajouter enfin que, pour la première fois, un stage à l'intention des fonctionnaires de l'Assemblée nationale du Cameroun se tiendra parallèlement et de façon complémentaire au séminaire, portant sur les deux aspects essentiels du travail législatif : l'élaboration de la loi et la séance plénière.

Je vous remercie.

*
* *



*Allocution de M. Cavaye Yeguie Djibril,
Président de l'Assemblée nationale du Cameroun*

Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale du Niger, Vice-président de l'APF,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Messieurs les Conférenciers,
Excellences Mesdames et Messieurs les membres du Corps diplomatique et représentants des
organisations internationales,
Chers collègues Députés,
Mesdames et Messieurs,

Je voudrais tout d'abord, au nom de tous mes collègues de l'Assemblée nationale du Cameroun et en mon nom personnel, saluer tout particulièrement Monsieur Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, qui nous a fait l'honneur de venir présider, en sa qualité de 1^{er} Vice-président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), le séminaire parlementaire organisé à Yaoundé, au profit de l'ensemble des députés camerounais, jumelé avec un stage destiné à ses fonctionnaires.

Je voudrais ensuite souhaiter la bienvenue à nos collègues des Assemblées sœurs qui ont accepté de venir partager, en qualité de conférenciers, leurs expériences parlementaires avec leurs homologues camerounais.

Je tiens également à remercier vivement les fonctionnaires de l'Assemblée nationale du Niger et de la France qui se chargeront d'animer le stage réservé aux fonctionnaires de notre Chambre.

Je salue enfin l'équipe du Secrétariat général de l'APF qui s'est déplacée de Paris, siège de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, pour ce séminaire et ce stage.

Chers collègues,

Permettez-moi, avant de continuer mon propos, de remercier, en votre nom à tous, Monsieur le Premier Ministre, les membres de son gouvernement, ainsi que les membres du corps diplomatique et représentants des organisations internationales qui ont bien voulu rehausser de leur présence la présente cérémonie, ouverte sous haut patronage de S.E. Paul Biya, Président de la République du Cameroun, témoignant ainsi de l'intérêt qu'ils ne cessent d'accorder à notre pays et à son institution parlementaire.

Par ailleurs, je voudrais en cette circonstance solennelle remercier vivement le Bureau de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie du choix porté sur notre Chambre pour bénéficier de ce programme de coopération interparlementaire.

Cette décision nous honore et traduit l'intérêt grandissant que ne cesse de porter l'Assemblée parlementaire de la Francophonie envers le Cameroun, son Peuple et ses Institutions représentatives.



En effet, il n'y a pas longtemps, à Ottawa, le 8 juillet 1999, L'APF avait honoré notre Assemblée en portant notre collègue Nicolas Amougou Noma, à la tête de l'Institution Parlementaire Francophone.

Un an plus tard, à la demande pressante de l'ensemble de ses membres, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie avait choisi notre pays pour tenir sa 26^{ème} Session ordinaire à Yaoundé, en juillet 2000.

A cette occasion, elle a élevé, en reconnaissance de ses hauts mérites, notre Président de la République, Son Excellence Paul Biya, à la dignité de Grand Croix dans l'Ordre de la Pléiade, Ordre de la Francophonie et du Dialogue des Cultures.

L'intérêt porté à notre pays ne s'est pas arrêté uniquement à ces postes de nomination.

Comme vous le savez, notre Assemblée, après avoir bénéficié du Programme Pardoc, programme d'appui aux services documentaires des Parlements du Sud, vient d'être désignée, en compagnie de deux autres pays africains, comme premiers bénéficiaires du nouveau programme de coopération interparlementaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, le projet NORIA, qui vise à renforcer les capacités des parlements dans le domaine de l'information, notamment par la mise en place de réseaux informatiques et d'Intranet.

S'agissant précisément du programme Pardoc, il convient de souligner que nous avons bénéficié d'un important appui documentaire, matériel et de plusieurs stages de formation au profit de nos fonctionnaires.

J'ajoute, dans le cadre de cette coopération, que notre Assemblée, a de son côté, engagé la construction d'une nouvelle bibliothèque. La conjugaison de tous ces efforts et actions de coopération constitue, à coup sûr, un outil indispensable pour l'amélioration de notre travail parlementaire.

C'est dans cette optique que se situe la tenue du Séminaire parlementaire d'aujourd'hui, jumelé, pour la toute première fois, avec le stage destiné aux fonctionnaires de notre Assemblée. L'organisation de ces événements ne constitue qu'une suite logique de la marque de considération et d'intérêt portée par l'APF à notre Assemblée.

C'est donc un honneur que nous apprécions à sa juste valeur ; et nous avons voulu, à l'occasion de cette séance, l'affirmer solennellement.

Chers collègues,

Le thème du séminaire parlementaire proposé par notre Chambre « le mandat parlementaire » est, à l'évidence, une suggestion on ne peut plus heureuse car il est de nature à nourrir la réflexion dans le sens d'une comparaison de systèmes institutionnels, de leur mode de fonctionnement et d'un partage d'expériences entre anciens et nouveaux parlementaires.



Comme vous le savez, notre Chambre vient d'être renouvelée à plus de 80% et plusieurs parmi nous, sont à leur premier mandat politique et parlementaire. C'est dire que ce séminaire, le premier dans l'histoire de notre Chambre, intervient à point nommé. L'occasion nous est donc offerte, au début de cette législature, d'acquérir une expérience nouvelle, de nous initier aux pratiques et méthodes parlementaires vécues à travers le monde ; et de mieux nous outiller en vue de bien remplir, en parlementaires avisés, la mission que le peuple nous a confiée.

Je n'ai pas cessé de le dire dans cet hémicycle. Je le répète volontiers aujourd'hui : on n'a jamais fini d'apprendre. L'occasion nous est donnée d'apprendre. Mettons donc le meilleur de nous-mêmes pour le faire.

Je ne voudrais pas ici ouvrir un débat sur cet important thème dont tous les aspects, notamment le rôle du Député au sein du Parlement et dans sa circonscription, les droits et obligations du Député, les relations entre opposition et majorité, seront largement abordés pendant trois jours.

Mais, permettez que j'insiste sur l'importance de la maîtrise par le Député du fonctionnement de notre institution, lieu par excellence d'expression des aspirations de notre peuple à la démocratie, à la paix et partant, à la création des conditions en vue d'un développement harmonieux et durable de notre pays.

Par ailleurs, notre mandat, mes chers collègues, ne peut pleinement s'exercer que si nous sommes appuyés techniquement par des collaborateurs compétents, capables de gérer et d'animer les structures administratives de l'Assemblée nationale. D'où la pertinence de la formation parallèle organisée à leur intention sur deux aspects essentiels du travail législatif, à savoir le travail en commission et le travail en séance plénière.

J'espère qu'ils en tireront également un réel profit et que plus globalement tous les participants auront, à travers ces échanges d'information, d'expériences et ces contacts humains que rien ne peut remplacer, acquis un savoir-faire utile, pour mieux servir notre Assemblée et notre Pays.

C'est sur ce message d'espoir que je souhaite le plus grand succès aux travaux de ces importantes assises parlementaires.

J'ai maintenant le grand plaisir de déclarer ouverts les travaux du séminaire sur le mandat parlementaire et le stage sur le travail parlementaire.

Je vous remercie.

*
* *





Exposés en séance plénière : le rôle du parlementaire

Intervention de M. Yves Dauge, Sénateur (France)

Thème : Le parlementaire : représentant de la nation ou élu d'une circonscription ?

A la différence du Parlement de la République du Cameroun, qui est monocaméral, le Parlement français se compose de deux chambres, qui se distinguent par leur mode d'élection et leur rôle constitutionnel.

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

Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Ses membres sont élus pour neuf ans au suffrage universel indirect par un collège électoral lui-même issu du suffrage universel direct¹; le Sénat est renouvelé par tiers tous les trois ans, et ne peut être dissous ; en contrepartie, il ne peut pas renverser le Gouvernement.

Etant moi-même ancien membre de l'Assemblée nationale, et sénateur depuis le dernier renouvellement de septembre 2001, je vous ferai part de ma double expérience.

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

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

I LE PARLEMENTAIRE, ELU DE LA NATION

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

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

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



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

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

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

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

A) Les travaux en commission

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

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

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

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

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



Les textes concernant les collectivités locales sont examinés avec une attention particulière par les sénateurs. A ce propos, il convient de signaler que dorénavant, c'est au Sénat que seront déposés en premier lieu les projets de loi portant sur l'organisation des collectivités territoriales ; ce principe a été adopté en novembre dernier, lors de l'examen par le Parlement du projet de loi constitutionnel relatif à la décentralisation. Cette priorité d'examen s'exercera toutefois sans préjudice du droit d'amendement du Gouvernement et des députés, et du droit pour l'Assemblée nationale, de statuer définitivement sur ces textes à la demande du gouvernement².

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

B) Les groupes politiques

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

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

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

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

C) La séance publique

Elle est par excellence le lieu de l'activité parlementaire :

- 4 elle est l'aboutissement du travail préalable considérable qui s'est effectué en commission et au sein des groupes ;

² Conformément à l'article 45.4 de la Constitution.



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

Le programme de travail de chaque assemblée est arrêté par la Conférence des Présidents³ qui se réunit une fois par semaine ; le Gouvernement dispose d'un droit de priorité dans l'ordre du jour, mais depuis la réforme de 1995, une séance par mois est consacrée à l'examen de propositions de loi.

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

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

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

II LE PARLEMENTAIRE DANS SA CIRCONSCRIPTION

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

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

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

³ La Conférence des Présidents comprend le président de l'assemblée, les vice-présidents, les présidents des groupes politiques, les présidents de commissions, le rapporteur général de la commission des Finances, ainsi que le ministre représentant le Gouvernement.



A) Le parlementaire, relais de l'information

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

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

2) en sens inverse, se faire l'écho des préoccupations locales et faire « remonter » les aspirations des populations vers les responsables politiques nationaux. Il exerce cette activité de médiation, d'abord de façon directe lors d'échanges avec ses collègues en réunion de groupe lorsqu'il revient le mardi de sa circonscription dans son assemblée; ensuite par le biais des questions qu'il peut poser au Gouvernement en séance publique⁴ et qui sont télévisées, ou des questions écrites, qu'il adresse aux différents ministères, et dont les réponses sont publiées au Journal Officiel et parfois reprises dans la presse locale.

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

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

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

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

C) Le parlementaire, acteur du développement local

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

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



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

- 4 *les élus locaux* sont souvent ses interlocuteurs privilégiés, notamment en zone rurale - maires qui appartiennent à la même formation politique ou à des formations alliées, et à défaut, conseillers municipaux minoritaires de son camp -. Il les aide à résoudre les problèmes quotidiens ou à obtenir les financements ou subventions nécessaires aux communes, auprès du conseil général, du conseil régional, ou des services de la préfecture.
- 4 *les milieux socio-professionnels* : le parlementaire reçoit régulièrement les responsables de la vie économique et sociale (chambre de commerce, d'agriculture, chambres des métiers, syndicats agricoles...)
- 4 les associations trouvent dans le sénateur ou le député un interlocuteur capable, non seulement de les appuyer au plan local, mais de relayer leurs idées dans les débats nationaux qui concernent la vie sociale, l'enseignement, l'environnement.
- 4 le parlementaire suit de très près l'activité des établissements de sa circonscription (entreprises, établissements scolaires et universitaires, institutions médico-sociales...)

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

D) Le parlementaire, représentant de la République

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

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

Je souhaiterais conclure par deux remarques :

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



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

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

*

* *



*Intervention de M. Rosario Marchese,
Député (Ontario)*

Thème : Le rôle d'interface entre la population et le pouvoir exécutif

LES PARTIS ET LE GOUVERNEMENT

Un gouvernement parlementaire est un gouvernement de parti. Les candidats qui cherchent à se faire élire à l'Assemblée législative appartiennent presque toujours à des partis politiques, qui sont des organisations très disciplinées et étroitement contrôlées par leurs dirigeants.¹ Les campagnes électorales sont gérées par des stratèges, qui orientent la campagne de leur parti autour des slogans et des messages que les chefs des partis livrent aux électeurs par la voie des médias. Le parti élu contrôle les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement.

Les débats parlementaires sont dominés par les partis, qui exploitent les occasions que leur donne la procédure législative d'attaquer leurs adversaires et de promouvoir leurs propres politiques. L'Assemblée législative est la principale tribune où les partis peuvent solliciter l'appui du public aux prochaines élections générales. À cet égard, une description bien connue de la Chambre des communes britannique par le politicologue Bernard Crick s'applique également à l'Assemblée législative de l'Ontario : [*traduction*] « Le fait de gouverner s'assimile désormais à une campagne électorale prolongée...[L'Assemblée législative] est l'arène où se dispute la plus grande partie de la campagne électorale continue. »² La liberté d'action des députés est limitée. Ils sont censés passer la plupart de leur temps à l'Assemblée législative à attaquer leurs adversaires politiques de l'autre côté de la Chambre.

Le système parlementaire de gouvernement repose en partie sur des conventions constitutionnelles résultant de pratiques qui, au fil du temps, sont devenues des règles acceptées par tous. En Ontario, comme dans de nombreux pays du Commonwealth, les conventions fondamentales du gouvernement parlementaire n'ont pas été codifiées par l'Assemblée législative. Une des plus importantes conventions stipule que, même si les rênes du pouvoir sont contrôlés par le parti politique qui forme le gouvernement, le gouvernement est au service de toute la population et non seulement de ceux qui l'ont élu. Les services doivent être fournis de façon impartiale, quelles que soient les préférences politiques des citoyens (s'ils favorisent effectivement un parti plutôt qu'un autre). En Ontario, par exemple, les soins de santé, l'éducation, la sécurité des consommateurs et le financement des programmes offerts par les municipalités sont tous administrés selon des critères législatifs impartiaux.

¹ L'élection de Peter North comme député indépendant dans la circonscription ontarienne d'Elgin lors des élections provinciales de 1995 marquait la première victoire d'un candidat officiellement indépendant depuis 1934.

² Bernard Crick, *The Reform of Parliament* (London, Weinfeld and Nicolson, 1968), p. 26.



Bien sûr, le parti au pouvoir aura tendance à proposer des politiques convenant aux membres du public qui l'ont élu, pour les convaincre de voter de nouveau pour lui aux prochaines élections. En Ontario, par exemple, le Parti conservateur forme le gouvernement depuis 1995, surtout grâce à l'appui des électeurs des banlieues et des petites villes. Résultat, les partis de l'opposition accusent souvent le gouvernement de proposer des politiques qui favorisent les résidents des banlieues et des petites villes aux dépens des citoyens qui habitent au centre-ville des grandes villes de la province et dans les régions isolées du Nord. Beaucoup de ces derniers ont appuyé les partis de l'opposition lors des élections de 1995 et 1999.

Il reste que, dans des démocraties parlementaires telles que le Canada, le parti politique au pouvoir est censé administrer l'État avec impartialité. Les services publics payés par les contribuables doivent être fournis sans référence aux partis favorisés par les électeurs. Les publications gouvernementales qui expliquent les services offerts aux citoyens et la façon d'y accéder doivent être dépourvues de parti pris. Le parti au pouvoir ne doit pas s'en servir pour attaquer ses adversaires.

Ce point peut être illustré par une récente controverse survenue à l'Assemblée législative de l'Ontario. En Ontario comme ailleurs, Internet est devenu un moyen de communication important qui permet au gouvernement de renseigner le public sur ses activités et ses programmes. De nombreuses publications, autrefois diffusées sur papier et disponibles dans une poignée de bureaux gouvernementaux et de bibliothèques publiques en dehors des grandes villes, sont maintenant accessibles sur Internet. En décembre 2000, Dwight Duncan, leader du Parti libéral à l'Assemblée législative, a pris la parole à la Chambre pour se plaindre au président du contenu partisan des sites Web du gouvernement provincial. Il a donné comme exemples des sites Web de ministère contenant des attaques partisans contre Dalton McGuinty, chef du Parti libéral (l'opposition officielle à l'Assemblée législative), ainsi qu'un site Web du gouvernement citant une allocution prononcée par le premier ministre Harris lors d'une réunion avec ses collègues conservateurs.

Dans sa plainte au président, M. Duncan a invoqué la *Loi sur la fonction publique*, qui interdit aux fonctionnaires de participer à des activités de nature politique au travail, un guide interne donnant ordre aux fonctionnaires de ne pas afficher de messages partisans sur les sites Web du gouvernement, ainsi qu'un texte standard sur le privilège parlementaire, soutenant qu'il avait été porté atteinte au privilège des députés.

Dans sa décision, le président Gary Carr (élu à titre de conservateur) a jugé qu'il n'y avait pas matière à question de privilège. Il a toutefois ajouté :

[Traduction]

Contrairement aux sites Web financés par des partis politiques, les sites Web financés par les deniers publics doivent être utilisés pour communiquer avec le public de façon équitable, raisonnable et significative. Un gouvernement qui utilise un site Web ou tout autre mécanisme financé par les contribuables pour lancer une attaque agressive contre un membre de cette Chambre va trop loin.



Bien qu'il ne me semble pas y avoir matière à question de privilège, il s'agit à mon avis d'une utilisation inappropriée des sites Web du gouvernement. J'espère que les députés comprennent bien la différence entre les communications financées par le public et celles financées par des partis politiques et qu'ils sauront utiliser ces outils avec discernement pour communiquer avec les habitants de l'Ontario.³

En réponse, Norm Sterling, leader du gouvernement à la Chambre, a présenté des excuses pour la présence de messages à motivations politiques sur des sites Web du gouvernement et promis que l'erreur ne se répéterait pas.

Cette ordonnance interdisant l'exploitation de services financés par le public à des fins partisans s'étend aux parlementaires, dont les bureaux sont subventionnés par les contribuables. L'an dernier par exemple, le député fédéral libéral Tom Wappel a été forcé de s'excuser après avoir refusé d'aider un de ses électeurs, un ancien combattant de la Seconde Guerre mondiale âgé de 81 ans, qui cherchait à obtenir des prestations de pension du gouvernement fédéral, parce que, lors des élections de 2000, celui-ci avait voté pour le candidat de l'Alliance canadienne dans sa circonscription de Scarborough—Sud-Ouest, en banlieue de Toronto. Lorsque la lettre de M. Wappel à son commettant a été publiée dans les médias, provoquant un tollé national contre lui, M. Wappel a été critiqué par ses collègues libéraux, y compris le premier ministre Chrétien, pour avoir manqué à son devoir d'aider tous les membres de sa circonscription, quelle que soit leur affiliation politique. Selon les reportages des médias, le Cabinet du Premier ministre a écrit directement à l'ancien combattant pour lui assurer que son député lui viendrait effectivement en aide.⁴

LE GOUVERNEMENT ET LES GROUPES D'INTÉRÊTS

En Ontario, la relation du gouvernement avec les citoyens passe par une myriade de groupes d'intérêts et d'associations professionnelles et par le secteur « MUSH » (municipalités, universités, écoles et hôpitaux). Dans la mesure où elles dépendent du gouvernement pour leur soutien financier ou pour le cadre législatif ou réglementaire qui leur permet d'exercer des activités, ces entités sont des clients de l'État. Réciproquement, le gouvernement provincial dépend à son tour de ces intermédiaires.

- ∄ Le secteur MUSH fournit des services largement financés par la province. Le gouvernement provincial a donc intérêt à s'assurer que ces organismes publics infraprovinciaux fonctionnent de façon efficace et dépensent l'argent des contribuables avec prudence. Or, ces organismes ont déjà leur public cible, qu'ils sont souvent en mesure de mobiliser pour les aider à obtenir un financement accru de la province ou des modifications au cadre stratégique dans lequel ils opèrent. Mentionnons par exemple la fructueuse campagne lancée par les grandes universités de la province pour persuader le gouvernement provincial de déréglementer les frais de scolarité dans de nombreux programmes d'études professionnelles, dont la médecine et le droit. Les conseils des grandes écoles publiques urbaines contestent actuellement la formule de financement employée par le ministère de l'Éducation pour allouer des fonds de fonctionnement aux écoles élémentaires et secondaires de la province. Des conseillers scolaires en désaccord

3 Ontario, Assemblée législative, *Journals*, 37^e législature, 1^{re} session (13 décembre 2000), 427-428.

4 Shawn McCarthy, « Liberal's apology to veteran rejected », *The Globe and Mail*, 11 mai 2001, p. A4; *The Lethbridge Herald*, « Tom Wappel has been called reprehensible by the federal privacy commissioner », 14 mai 2001; Jim Brown, « Liberal MP sorry he scolded war vet », *The Winnipeg Free Press*, 11 mai 2001, p. B1; *The Globe and Mail*, « Editorial », 11 mai 2001, p. A14.



avec le gouvernement provincial peuvent faire appel aux groupes de parents locaux pour les aider à organiser des réunions publiques, distribuer des bulletins et comparaître devant des comités législatifs à l'appui des réformes proposées.

- ∄ Tout gouvernement provincial, quelle que soit son affiliation politique, entendra les protestations formulées par les grandes industries et entreprises et les associations professionnelles prestigieuses. Tous les gouvernements savent que les commentaires publics négatifs de ces groupes pourraient leur nuire sur le plan politique, étant donné leur poids économique et l'influence qu'ils exercent dans les médias et dans leurs collectivités. Au début des années 1990 par exemple, les virulentes critiques exprimées par les grandes entreprises au sujet du projet de loi sur l'équité en emploi du gouvernement néo-démocrate ont aidé à mobiliser l'opinion publique contre cette politique.
- ∄ Les fonctionnaires s'emploient souvent à établir des réseaux de contacts informels dans le secteur politique dont ils sont responsables. Ils font appel à ces réseaux pour obtenir des conseils éclairés lorsqu'ils doivent rédiger un projet de loi à la demande du Cabinet et pour jauger la réaction possible du public aux initiatives envisagées par le gouvernement. Il est peu probable, par exemple, qu'un gouvernement envisage de modifier les programmes bénéficiant aux agriculteurs sans d'abord consulter la Fédération de l'agriculture de l'Ontario.
- ∄ Il arrive souvent au gouvernement d'intégrer les groupes d'intérêts au processus d'élaboration des politiques. Par exemple, l'Ontario Medical Association (OMA), qui représente la plupart des médecins de la province, assure le fonctionnement d'un Comité des services de médecin conjointement avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Ce comité a pour mandat de déterminer les actes médicaux dont la couverture par le régime public d'assurance-maladie (officiellement appelé Régime d'assurance-maladie de l'Ontario ou RAMO) peut être réduite ou éliminée. En 2000, le gouvernement provincial et l'OMA ont convenu d'amputer le budget des services de santé de 50 millions de dollars d'ici 2004. L'OMA est donc en mesure d'exercer une certaine influence sur la décision du gouvernement de restructurer les soins de santé en Ontario, privilège qu'aucune autre association de professionnels de la santé ne partage.
- ∄ Les gouvernements s'attendent souvent à ce que les groupes d'intérêts et les associations professionnelles s'autoréglementent et comptent sur eux pour appliquer les politiques publiques. En Ontario, 23 professions de la santé, dont les médecins, les chirurgiens, les dentistes, les infirmiers et infirmières et les sages-femmes, régissent leurs affaires professionnelles par l'entremise de 21 ordres financés par des cotisations obligatoires prélevées auprès de leurs membres. Ces ordres administrent les normes réglementaires établies par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, dont les procédures que les professions doivent suivre dans le règlement des plaintes de harcèlement sexuel portées contre leurs membres. De même, l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, dont tous les enseignants de niveau élémentaire et secondaire pratiquant en Ontario doivent être membres, gère le programme de renouvellement de la carte de compétence en enseignement du ministère de l'Éducation. Ces ordres professionnels sont dirigés par des conseils d'administration comportant une majorité de professionnels élus par leurs pairs et une minorité de membres nommés par le gouvernement au pouvoir.

Ces organismes intermédiaires servent souvent de trait d'union entre les citoyens et le pouvoir exécutif dans les démocraties occidentales telles que l'Ontario.



Lobbying

Les organismes qui comptent sur l'État pour leur financement ou d'autres formes de soutien chercheront inévitablement à promouvoir leurs propres intérêts auprès du gouvernement. Par définition, un lobbyiste est [*traduction*] « une personne qui a pour mandat de défendre les intérêts de ses clients auprès de parlementaires et de représentants du gouvernement ».⁵ Cette définition englobe non seulement les agences professionnelles de relations gouvernementales qui foisonnent dans les milieux décisionnels, mais aussi tout autre groupe qui s'intéresse aux politiques gouvernementales, dont les organismes précités, les syndicats, les associations commerciales, les ordres professionnels, le secteur MUSH et les groupes de citoyens.

Les lobbyistes ne suivent pas une stratégie prédéterminée pour essayer d'influencer les politiques publiques. Ils disposent de nombreuses options, dont :

- ∄ Des entrevues avec le premier ministre, les ministres ou de hauts fonctionnaires des ministères. Les entreprises de relations gouvernementales font souvent la promotion de leurs services auprès de leurs clients en promettant un accès préférentiel aux « initiés », c'est-à-dire aux représentants clés du gouvernement.
- ∄ Des présentations formelles aux groupes parlementaires des partis à Queen's Park (Assemblée législative de l'Ontario), particulièrement le caucus du gouvernement.
- ∄ Des présentations à des députés provinciaux.
- ∄ Des présentations à des comités législatifs, par exemple au sujet d'un projet de loi émanant du gouvernement.
- ∄ Des campagnes de publicité visant à attirer l'attention des médias sur un sujet qui intéresse le lobbyiste ou une politique qu'il propose, et à exercer une influence indirecte sur le gouvernement en suscitant l'intérêt ou la sympathie du public, auquel le gouvernement doit répondre.
- ∄ Des interventions directes, dont des manifestations à Queen's Park ou aux bureaux de comté des ministres et députés provinciaux.

La stratégie employée par le lobbyiste dépendra du dossier en question, de ses ressources financières, de son influence sociale et du parti au pouvoir. Par exemple, comme il est noté plus haut, n'importe quel gouvernement, quelle que soit son affiliation politique, écoutera les protestations formulées par les grandes industries et entreprises et les associations professionnelles prestigieuses. Cela ne veut pas dire que le Cabinet approuvera leurs propositions. L'influence politique de nombreux groupes d'intérêts fluctue en fonction du parti au pouvoir. On pourrait soutenir, par exemple, que les environnementalistes et les féministes exerçaient une plus grande influence sur l'ancien gouvernement néo-démocrate qu'ils en exercent sur l'actuel gouvernement conservateur. Et l'on pourrait dire le contraire pour les petites entreprises.

⁵ John McMenemy, *The Language of Canadian Politics* (Toronto, John Wiley & Sons Canada Ltd., 1980), p. 162.



Un thème qui revient souvent dans la documentation sur le lobbying est l'influence indue, voire le contrôle que certains lobbyistes exerceraient sur les gouvernements aux dépens des citoyens ordinaires. D'après de nombreuses personnes qui étudient le sujet, les grandes sociétés peuvent, grâce à leurs vastes ressources financières et à leurs « connexions » avec des initiés du gouvernement, manipuler la politique officielle en leur faveur, sans tenir compte de l'intérêt public en général. Il est intéressant de noter que, sous l'ancien premier ministre Mike Harris (1995-2002), le gouvernement conservateur a soulevé cette possibilité dans son document de travail intitulé *L'Ontario vous appartient, à vous de choisir : Perspective sur la voie référendaire*.⁶ Il convient toutefois de souligner que, dans une démocratie, l'opinion publique est l'ultime arbitre de la politique gouvernementale. L'histoire de la politique en Ontario regorge de controverses où des citoyens ordinaires ont gagné des victoires décisives sur de puissantes sociétés en mobilisant l'opinion publique en leur faveur. Un exemple bien connu est le mouvement du « pouvoir public » dirigé par Adam Beck au tournant du siècle, qui persuada le gouvernement Whitney de créer la Ontario Hydro en 1905, malgré les objections de nombreuses sociétés parmi les plus importantes de la province.

Même les plus sévères critiques de l'industrie du lobbying au Canada reconnaissent qu'elle est devenue un satellite permanent des gouvernements modernes. En 1998, le gouvernement conservateur de l'Ontario a adopté la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, modelée sur le projet de loi présenté dans les années 1980 par l'ancien gouvernement fédéral conservateur alors dirigé par le premier ministre Brian Mulroney. La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* reconnaît que le lobbying est une fonction légitime, à condition que le public puisse avoir accès à l'information liée aux activités des lobbyistes. Tous les lobbyistes sont tenus de s'enregistrer auprès du commissaire à l'intégrité de l'Assemblée législative, qui tient un registre électronique accessible sur Internet. Ce registre contient des renseignements sur l'identité des lobbyistes, leurs clients et le ministère ou bureau gouvernemental qu'ils ont pressenti.

LE CYBERGOUVERNEMENT

Le monde est entré dans l'ère du « cybergouvernement », terme favorisé par les agents d'information ministériels du secteur public et les experts en gestion qui les conseillent. Au milieu des années 1990, les gouvernements ont rapidement compris le potentiel d'Internet comme moyen pratique et économique de diffuser des informations sur leurs programmes et leurs initiatives. Les gouvernements du monde entier, dont les gouvernements provinciaux du Canada, ont pris l'habitude d'afficher sur leur site Web documents officiels, communiqués de presse, comptes rendus de décisions et statistiques. Dans la plupart des pays avant l'avènement d'Internet, cette documentation n'était disponible que dans de grandes bibliothèques universitaires ou gouvernementales inaccessibles aux citoyens ordinaires.

Les gouvernements ont d'abord utilisé Internet pour faire connaître leurs activités au public. Selon un des concepteurs de son site Web, le gouvernement Chrétien a utilisé Internet [*traduction*] « comme porte d'accès au gouvernement du Canada ». ⁷ Le Web vient donc compléter, voire remplacer, les moyens traditionnels de communication sur papier.

Plus récemment, de nombreux gouvernements en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest sont

6 Gouvernement de l'Ontario, *L'Ontario vous appartient, à vous de choisir : Perspective sur la voie référendaire* (Toronto, août 1996), p. 2. Selon le document de travail, ce problème peut être réglé en adoptant une loi habilitant les citoyens ordinaires à lancer des référendums sur des sujets de leur choix.

7 Elisabeth Richard, « Tools of governance », dans *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, p. 73. M^{me} Richard est directrice, Affaires corporatives et publiques, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.



passés à ce qu'on appelle souvent la deuxième étape du cybergouvernement : la prestation interactive des services. Dans beaucoup d'États américains, les citoyens jouissent maintenant d'un accès en ligne aux services publics. Ils peuvent payer leurs impôts, acheter ou renouveler des permis et accéder à des services sociaux en visitant le site Web pertinent du gouvernement. Les concepteurs des sites Web du secteur public font des expériences avec différents formats afin de rendre l'accès à leurs sites le plus facile possible pour le public, par exemple en érigeant des portails qui dirigent le visiteur vers le « bureau » compétent. Ces sites Web offrent souvent des mécanismes de rétroaction tels que des sondages en ligne et les adresses électroniques des fonctionnaires.

Enfin, certaines administrations en sont maintenant à la troisième étape du cybergouvernement et encouragent le public à participer à l'élaboration des politiques.⁸ Pour les champions du cybergouvernement, c'est cette étape qui démontre le plein potentiel des nouvelles technologies de communication interactive. En Grande-Bretagne, UK Citizens Online Democracy (la UKCOD), premier et seul service national de démocratie en ligne au monde,⁹ a organisé des discussions électroniques sur des questions choisies pour le compte d'administrations locales. En janvier 1997 par exemple, une consultation en ligne a été ménagée pour un conseil local du Nord de Londres afin de sonder l'opinion des citoyens sur les taux d'impôt foncier. Peu après sa victoire aux élections générales de 1997, le gouvernement travailliste dirigé par le premier ministre Tony Blair a accepté d'utiliser le projet de loi sur la liberté d'information à titre expérimental pour explorer la possibilité d'exploiter la technologie de manière à faciliter la participation du public aux initiatives législatives proposées. La UKCOD a créé un site Web où les visiteurs pouvaient accéder au livre blanc du gouvernement sur la liberté d'information, ainsi qu'à une documentation détaillée sur ce sujet, et se joindre à un groupe de discussion. Les intéressés pouvaient également passer par le site Web pour présenter des mémoires sur le projet de loi. Entre décembre 1997 et le début février 1998, le gouvernement a reçu plus de présentations formelles sur le livre blanc par la voie du site Web de la UKCOD que par les filières traditionnelles.

Comme d'autres administrations canadiennes, le gouvernement ontarien se situe actuellement entre la première et la deuxième étape décrite plus haut dans la mise en œuvre du cybergouvernement. Son site Web contient une mine de renseignements sur les programmes et activités du gouvernement. Les sites Web des ministères invitent les membres du public à communiquer avec eux par courriel ou au moyen de sondages en ligne. Mais il n'est pas encore possible d'accéder aux services en ligne en interagissant directement avec des bureaux gouvernementaux.

8 Les trois étapes du cybergouvernement ont été exposées par la Hansard Society dans sa présentation à un comité parlementaire à Westminster en 2000. Voir Grande-Bretagne, Chambre des communes, Select Committee on Public Administration, *Minutes of Evidence* (Londres, The Committee, 11 janvier 2000). La Society était représentée par Stephen Coleman et Peter Bratt. Le *Hansard* est accessible à <http://www.publications.parliament.uk>.

9 Une bonne discussion du travail accompli par UKCOD jusqu'ici figure sur le site Web du projet Gouvernement en ligne du G-8, sous la forme d'un article rédigé par Stephen Coleman de la Hansard Society for Parliamentary Government, à <http://194.251.183.23/gol-democracy/uk.htm> (chapter 17). Une autre analyse utile est celle de Thomas Gallagher, *UK Citizens' Online Democracy: A Case Study* (Oxford, Oxford University Press, 1997), sur le site <http://www.aikens.org/gallagher.htm>.



CONCLUSION

Dans les démocraties parlementaires telles que l'Ontario, les relations entre le peuple et le pouvoir exécutif sont régies par le principe fondamental qu'est la règle de droit. La signification officielle de cette expression est bien connue. La règle de droit suppose des tribunaux indépendants et impartiaux, une administration publique qui agit conformément aux lois adoptées par une assemblée législative élue, ainsi que des élections libres et justes.

La règle de droit signifie que l'exécutif doit offrir aux citoyens des services publics impartiaux, sans se laisser influencer par les couleurs politiques du gouvernement au pouvoir. Ce principe implique que les services publics devraient être les plus accessibles possibles aux citoyens et que les bénéficiaires devraient avoir la chance de contribuer à l'élaboration des nouveaux programmes et de faire connaître leur opinion sur les modalités d'accès aux services. Cela signifie également que les institutions sociales dans le cadre desquelles les citoyens vivent, travaillent et se divertissent doivent avoir leur mot à dire sur l'orientation de la politique gouvernementale. La présente étude explique comment l'Ontario s'efforce d'atteindre ces idéaux.

*
* *



Synthèse des ateliers

Jeudi 12 décembre – Atelier n° 1

L'atelier n°1 s'est réuni sous la présidence de Nnongo Essomba (Cameroun), et a été animé par MM. Yves Dauge (France) et Arsène Bongnessan Ye (Burkina Faso).

Rapporteur : M. Jean-Jacques Zam (Cameroun)

Les membres de l'atelier ont posé des questions et exprimé des remarques portant sur :

- la difficulté d'œuvrer pour l'unité nationale et d'éviter que les débats tombent dans le tribalisme
- les moyens de contrôle de l'action du gouvernement, notamment en matière budgétaire
- les travaux en commissions permettent un débat constructif et non partisan, alors que la séance plénière s'assimile plus à un « théâtre » où l'appartenance aux partis régit tout débat
- comment contrôler le parti au pouvoir si on appartient à ce même parti ?
- Est-ce que les parlementaires ne consacrent pas trop de temps, en France, à leur circonscription, au détriment du travail au sein du Parlement ?
- Lors de la campagne, le député endosse les promesses du parti et s'en fait le porte voix. Ses promesses étant rarement tenues, il est sanctionné lors des élections suivantes, ce qui donne des taux de renouvellement très élevés de l'Assemblée nationale (près de 80%), à chaque nouvelle législature. Comment remédier à ce phénomène ?

Les éléments de réponse apportés par les conférenciers sont les suivants :

- Le règlement de l'Assemblée nationale permet à tout député, qu'il soit de la majorité ou de l'opposition, de sentir qu'il agit au nom de l'unité nationale. Les postes aux Bureaux de l'Assemblée ou des commissions doivent refléter les partis représentés au parlement. Si les séances de questions au gouvernement sont l'occasion de s'opposer, et d'avoir des réflexes partisans, les débats législatifs, en revanche, doivent se placer au-dessus. La démocratie, c'est gérer les affrontements et les oppositions.
- Le député doit être à l'écoute de la population, sans tomber dans le clientélisme. Le rôle du parlementaire est de servir la population en mettant en place des outils publics d'aide aux populations.
- Le contrôle budgétaire, et notamment le contrôle de l'exécution de la loi de finances est un travail qui doit être mené par la commission des finances. Un suivi mois par mois est nécessaire, afin de vérifier que ce qui est exécuté correspond à ce qui a été voté. Certains crédits ne sont pas dépensés, d'autres sont surpassés, et le rôle du parlement est de pointer ces différences.
- Le Burkina Faso s'est inspiré de la mesure en vigueur au Cameroun, selon laquelle les députés disposent d'une somme d'argent pour financer des micro projets.



- Le contrôle budgétaire est difficile à effectuer également, au Burkina Faso. Les questions orales sont un autre moyen de questionner le gouvernement sur l'utilisation des crédits votés.
- Les députés de la majorité doivent aussi interpeller le gouvernement, montrant ainsi leur implication pour un travail efficace. Le rôle du parlementaire est aussi d'informer le gouvernement des réalités du terrain.
- Au Cameroun, les députés ont une faible marge de manœuvre et des moyens financiers réduits, cela peut être pallié par l'identification de projets et la recherche de financement, auprès du gouvernement mais aussi auprès des organismes internationaux (fonds européens, coopération décentralisée notamment).
- On a voulu introduire trop tôt des méthodes occidentales qui ne sont pas forcément adaptées au contexte du Cameroun. Si les moyens engagés sont détournés de leur objectif, c'est peut-être qu'ils n'étaient pas appropriés. Il n'y a pas un modèle-type de parlementaire, il revient au peuple de choisir son type de démocratie et son type de parlementaire.

*

* *



Jeudi 12 décembre – Atelier n° 2

L'atelier n°2 s'est réuni sous la présidence du Professeur Ibrahima Bah (Guinée), avec pour rapporteur l'Honorable Bernard Bouba Samali (Cameroun).

Les députés ont pris une part active aux débats. On a noté l'intérêt qu'ils ont porté aux exposés et de nombreuses questions ont été posées. Ils reconnaissent la pesanteur de la culture du parti unique sur les mentalités, qui atténue le rôle d'interface du député entre la population et le pouvoir exécutif, de même que la transparence des débats au sein de l'hémicycle. D'où le beau rôle de l'opposition qui a la liberté de parole.

On a noté le taux de renouvellement très élevé des députés à chaque législature qui est dû aux promesses de campagne inconsidérées que fait le député. Il est vrai aussi qu'il peut être victime de lutte d'influence au sein de son parti à cause de la concurrence accrue en raison des avantages matériels et financiers qu'il tire de ses fonctions. A terme, ses promesses non tenues lui font perdre son mandat.

Il devient donc de plus en plus important de donner une explication réelle du vrai rôle du député, qui n'est pas un membre de l'exécutif. Ce rôle peut se résumer à trois types d'actions :

- 4 L'initiation et la votation des lois
- 4 L'identification des actions de développement
- 4 En saisir l'exécutif et contrôler de celui-ci

A travers les débats, on a compris que certains députés n'appréhendaient pas le rôle de l'APF, d'où l'appréciation, qu'ils ont fait, de la tenue de ce séminaire.

Rapporteur : Hon. Bernard Bouba Samali.

*

* *



Jeudi 12 décembre – Atelier n°3

Les travaux de l'atelier n°3 se sont déroulés sous la présidence de M. Abdel Ahad Gamal El Dine (Egypte).

Dans ses propos liminaires il a souhaité la bonne tenue des travaux à tous les députés, il a ensuite présenté M. Rosario Marchese (Ontario).

L'atelier a désigné un rapporteur en la personne de M. François Ndi (Cameroun) qui est votre humble serviteur.

Le président a ensuite recentré l'objet des travaux et a laissé l'atelier s'exprimer.

Un débat franc et chaleureux s'en est suivi, avec pour préoccupation majeure l'examen des forces et faiblesse du législatif par rapport à l'exécutif et les moyens permettant au législatif de fonctionner efficacement.

Il ressort des travaux de votre commission que :

1. Le rôle de l'Assemblée nationale est régi par la constitution du Cameroun, texte assez bien élaboré mais dont l'applicabilité souffre encore de quelques difficultés ; un effort doit être fait dans ce sens.
2. Votre atelier a également déploré le fait que les moyens financiers et humains mis à la disposition des députés sont assez faibles et qu'il est souhaitable de les améliorer. L'exemple du parlementaire Rosario Marchese est assez édifiant car chaque parlementaire reçoit 250 000 FCFA pour le fonctionnement parlementaire, ce qui lui permet d'être assez présent.

Pour permettre au député d'être un leitmotiv du micro-développement local, les membres de l'atelier ont apprécié l'idée de l'apport des micro-projets, mais ont souhaité voir croître cette enveloppe budgétaire.

3. Votre atelier a, bien qu'étant en accord avec le régime politique en vigueur dans notre pays, déploré la suprématie assez forte de l'exécutif sur le législatif. Vous avez conséquemment déploré les frustrations que connaissent les élus du Peuple tant sur le plan administratif, financier et protocolaire. Votre atelier a donc souhaité qu'une collaboration franche et harmonieuse existe entre l'exécutif et le législatif afin d'aplanir ces divergences qui ne sont dues qu'aux humeurs des uns et des autres.
4. Votre atelier a reconnu que les députés sont très proches de leurs électeurs car cela contribue directement à leur future réélection. Mais face aux difficultés, surtout matérielles et financières, que pose cette présence sur le terrain, il a estimé qu'il fallait rééduquer nos populations sur le rôle d'un député, qui n'est qu'un législateur et non l'exécutif, qui lui a l'obligation d'apporter autant que possible des solutions à leurs problèmes. De même le député ne devrait pas se constituer en une vache à lait car il n'en a pas les moyens. Il y a un défaut de communication dans la société, ce qui est à l'origine des difficultés que nous retrouvons sur le terrain.



A ce sujet nous avons émis le vœu de voir les cellules d'information que sont la presse publique et privée, de jouer pleinement leur rôle afin de désillusionner la population et de recentrer le député dans ses fonctions.

Les travaux de votre commission ont pris fin sur le mot de clôture de votre président qui s'est félicité de la qualité des échanges.

Le Rapporteur : M. François Ndi

*
* *
*





*Exposés en séance plénière :
le rôle du député au sein du parlement*

*Intervention de M. Didier Berberat,
Conseiller national (Suisse)*

Thème : L'élaboration de la loi

Avant d'expliquer le processus d'élaboration des lois en Suisse, il ne me semble pas superflu de donner quelques informations sur ce pays ainsi que sur son système politique et parlementaire.

I – Structure politique de la Suisse

La Suisse, qui compte 7,3 millions d'habitants, est une nation multiethnique, multilingue et multiconfessionnelle, issue d'une volonté politique.

Etat fédéral depuis 1848, elle est une des 23 fédérations que compte le monde. Elle est la plus ancienne après les Etats-Unis d'Amérique.

La structure fédéraliste de la Suisse compte trois niveaux politiques :

1. La Confédération

Ce terme désigne l'Etat fédéral en Suisse. Les compétences de la Confédération sont fixées par la Constitution fédérale. La Confédération est notamment compétente en matière de politique étrangère, de politique de sécurité, de douanes, de monnaie et de législation lorsque celle-ci s'applique sur tout le territoire national. Elle est généralement compétente dans tous les domaines qui touchent à l'intérêt général. Les tâches qui ne relèvent pas expressément de sa compétence sont du ressort des cantons.

2. Les cantons

Depuis la création du canton du Jura, en 1978, la Suisse compte 23 cantons. Pour des raisons historiques, trois d'entre eux, Unterwald, Appenzell et Bâle, sont constitués de deux demi-cantons. Les cantons sont des Etats, qui se sont réunis en 1848 pour donner naissance à la Confédération en lui transférant ainsi une partie de leur souveraineté. Chaque canton ou demi-canton a sa propre constitution, son parlement, son gouvernement et ses tribunaux. Les parlements cantonaux comptent de 58 à 200 sièges et les gouvernements cantonaux cinq, sept ou neuf personnes. Le régime de démocratie directe connu sous le nom de Landsgemeinde existe encore dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Glaris. Dans tous les autres cantons le peuple s'exprime en se rendant aux urnes.



3. Les communes

Les cantons sont subdivisés en communes politiques. Elles sont actuellement au nombre de 2873. Ce chiffre tend à diminuer à la suite des fusions de communes. Près d'une commune sur cinq dispose de son propre parlement. Quatre sur cinq pratiquent donc encore la démocratie directe, au sein de l'assemblée communale. En plus des tâches qui leur sont attribuées par la Confédération et les cantons, telles que la tenue du registre des habitants ou la protection civile, les communes ont des compétences propres notamment en matière d'instruction, de prévoyance sociale, d'approvisionnement en énergie, d'infrastructures routières, d'aménagement du territoire et d'impôts. Elles bénéficient d'une large marge de manœuvre en la matière. Ce sont les cantons qui décident du degré d'autonomie des communes, lequel varie de ce fait considérablement entre les cantons.

II – Organisation politique de la Suisse

- € *La Constitution fédérale confère au peuple la souveraineté et donc, en fait, l'autorité politique suprême.*
- € *Tous les Suisses adultes, c'est-à-dire environ 60% de la population, ont qualité de citoyens actifs.*
- € *Les Suisses de moins de 18 ans et les étrangers n'ont pas de droits politiques au niveau fédéral. Toutefois, les étrangers ont des droits politiques dans certains cantons.*

Le peuple

composé de 4,6 millions de citoyens et citoyennes. (Rappel : 7,3 millions d'habitants).

élite :

le Parlement

L'Assemblée fédérale est composée de deux Chambres: le Conseil national élu pour 4 ans, comptant 200 députés, et le Conseil des Etats, qui compte 46 députés. Le Parlement exerce le pouvoir législatif. Les députés sont élus par le peuple: au Conseil national selon des règles fédérales communes à toute la Suisse, et au Conseil des Etats selon des dispositions cantonales différentes. Chaque canton forme une circonscription électorale dans l'un et l'autre cas.

Les parlementaires suisses ne sont pas des professionnels. Ils ont, pour la plupart, une autre activité professionnelle et consacrent, en moyenne, entre 35 et 50 % de leur temps à l'activité parlementaire. Le Parlement siège entre 12 et 14 semaines par année.



le Parlement élit :

Le gouvernement

à savoir les sept membres du Conseil fédéral. Il élit aussi le chancelier (ou la chancelière) de la Confédération, qui dirige la Chancellerie fédérale, c'est-à-dire l'état-major du gouvernement (secrétariat général). Le Conseil fédéral est l'autorité exécutive suprême de la Confédération.

le Parlement élit aussi:

L'autorité judiciaire suprême

c'est-à-dire le Tribunal fédéral, composé de 30 membres et de 30 juges suppléants, et le Tribunal fédéral des assurances, composé de 11 membres et de 11 suppléants. Le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif sont donc exercés par des personnes élues par l'organe législatif, l'Assemblée fédérale, composée des deux Chambres fédérales réunies.

Séparation des pouvoirs

en Suisse, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ne sont pas exercés par les mêmes personnes. En effet, nul ne peut faire partie de plus d'une autorité fédérale, Parlement, gouvernement ou Tribunal fédéral, en même temps.

III – Droits populaires sur le plan fédéral

Rares sont les pays où le peuple participe autant à l'activité de l'Etat qu'en Suisse. Une longue tradition démocratique, un petit territoire, une population relativement faible sur le plan numérique, un taux d'alphabétisation très élevé et la richesse de l'offre médiatique permettent à notre forme d'Etat, qui prévoit des droits de codécision étendus, de fonctionner.

Les élections

Les citoyens suisses peuvent prendre part à l'élection du Conseil national dès l'âge de 18 ans. Quiconque est électeur peut aussi être élu. Cependant, les fonctionnaires fédéraux doivent choisir entre un mandat politique et l'exercice de leur fonction (règle d'incompatibilité). La Confédération n'est pas compétente en ce qui concerne l'élection des députés au Conseil des Etats: ce sont les cantons qui appliquent leurs propres règles en la matière.



Les votations

Tous les Suisses âgés de 18 ans résidant en Suisse ou à l'étranger, et qui ne sont pas privés de leurs droits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, peuvent prendre part à l'élection du Conseil national et disposent également du droit de vote sur le plan fédéral. Toutes les modifications de la Constitution fédérale, de même que l'adhésion de la Suisse à certaines organisations internationales, doivent faire l'objet de votations populaires (par exemple adhésion à l'ONU le 3 mars 2002): elles sont soumises au référendum obligatoire. L'adoption d'un tel projet requiert la double majorité: celle du peuple (majorité des suffrages valables) et celle des cantons (majorité des cantons où les votants ont approuvé le projet). Les lois, nouvelles ou modifiées, les arrêtés du Parlement qui sont assimilés à des lois, de même que certains accords internationaux, ne sont soumis au verdict populaire que si une telle votation est demandée spécialement: il s'agit du référendum facultatif. En pareil cas, seule la majorité du peuple est requise.

L'initiative populaire

100 000 citoyens peuvent demander une modification de la Constitution fédérale. Pour que l'initiative aboutisse, elle doit donc recueillir 100 000 signatures valables dans un délai de 18 mois. L'initiative populaire peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou, plus fréquemment, proposer un texte constitutionnel rédigé de toutes pièces, dont la teneur ne peut être modifiée ni par le Parlement ni par le gouvernement. Les autorités peuvent toutefois opposer un contre-projet, généralement plus modéré, à une initiative populaire, dans l'espoir que le peuple et les cantons marqueront leur préférence pour le contre-projet. Depuis 1987, il existe la possibilité du *double oui*: tant l'initiative populaire que le contre-projet peuvent être acceptés; c'est la réponse donnée à la question subsidiaire qui détermine lequel des deux textes entre en vigueur si tous deux ont obtenu la majorité du peuple et des cantons. Les initiatives populaires sont le moteur de la démocratie directe car elles n'émanent ni du Parlement ni du gouvernement, mais directement des citoyens.

Le référendum facultatif

Le peuple peut se prononcer sur des décisions du Parlement. Les lois fédérales, les arrêtés fédéraux de portée générale et les traités internationaux d'une durée indéterminée sont sujets au référendum facultatif. Ils sont soumis au vote populaire lorsque 50 000 citoyens actifs le demandent, dans les 100 jours qui suivent leur publication dans le journal officiel qui a pour nom « Feuille fédérale ». Le référendum est une sorte de veto qui ralentit le processus politique. En effet, le peuple dispose ainsi d'un frein qui lui permet de bloquer ou de différer les modifications proposées par le Parlement ou le gouvernement.

La pétition

Toute personne a le droit d'adresser une pétition à une autorité concernant n'importe quelle activité de l'Etat. L'autorité est tenue de prendre connaissance des pétitions, mais elle n'est pas obligée d'y répondre. Cependant, en règle générale, toutes les pétitions sont traitées et donnent lieu à une réponse. Toute activité de l'Etat peut faire l'objet d'une pétition.



La force de l'opposition : initiatives et référendums

De 1848 à 2000, des votations ont été organisées au plan fédéral sur 473 objets. Les votations se sont multipliées au cours des dernières décennies : 250 objets ont été soumis au peuple au cours des 30 dernières années (1971-2000), dont 105 pour la seule décennie 1991 – 2000, contre 223 durant les 120 premières années d'existence de l'Etat fédéral (1848 – 1970).

La majeure partie des votations a eu lieu en vertu du référendum obligatoire (196 objets). Ces objets ont été en général peu controversés : environ 75 % ont été acceptés. Viennent ensuite les votations sur référendum facultatif : 139 objets, dont la moitié (50,4 %) ont été acceptés. Les initiatives populaires ont eu moins de succès : 12 seulement sur 138 ont été acceptées (dont deux au détriment d'un contre-projet). A noter, toutefois, que les initiatives populaires peuvent avoir des effets indirects. Les contre-projets ont été plus favorablement accueillis que les initiatives : 6 ont été acceptés, 8 ont été rejetés.

De nos jours, la majorité des initiatives populaires et des référendums sont lancés par des partis ou des groupes non représentés au Conseil fédéral. Au XIXe siècle, ces instruments étaient utilisés par les catholiques conservateurs contre la suprématie des radicaux, fondateurs de l'Etat fédéral. Ils sont devenus ensuite, surtout dans la première moitié du XXe siècle, les moyens de lutte des partis de gauche contre le camp bourgeois conservateur.

IV – Election du Parlement

Le Parlement fédéral se compose de deux Chambres qui ont le même pouvoir (bicamérisme parfait) et qui constituent ensemble l'Assemblée fédérale.

Le Conseil national, qui est élu pour 4 ans, représente le peuple, le Conseil des Etats représente les cantons.

Ce bicamérisme est l'expression des deux principes fondamentaux de notre Etat: la démocratie, puisque chaque voix a le même poids, et le fédéralisme, puisque les cantons sont mis sur un pied d'égalité.

Les femmes représentent 23,5% du Conseil national, où elles occupent 47 sièges (sur 200). Elles sont 9 au Conseil des Etats (sur 46), où elles représentent 19,5% des députés.

Le Conseil national

Comme déjà indiqué, *la Chambre basse* compte 200 sièges. Ces sièges sont répartis entre les cantons au prorata de leur population, chaque canton formant une circonscription électorale. Le canton de Zurich, très peuplé, dispose donc de 34 sièges, tandis que les cantons d'Uri et de Glaris, ainsi que les demi-cantons d'Obwald, de Nidwald, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures (dès 2003), n'ont chacun qu'un représentant au Conseil national. Les députés des cantons ayant droit à plus d'un siège sont élus selon le système proportionnel.

Le Conseil des Etats



La Chambre haute compte 46 sièges. Les six demi-cantons élisent chacun un député ou une députée, les vingt autres cantons chacun deux députés ou députées. Tous les cantons et demi-cantons, à l'exception du Jura, élisent leurs représentants selon le système majoritaire. Il est rappelé que l'élection du Conseil des Etats est de la compétence de chaque canton.

Composition politique

A l'Assemblée fédérale, les députés ne sont, politiquement parlant, pas réunis en partis mais en groupes parlementaires constitués par les membres d'un même parti ou de partis d'orientation semblable. Un groupe politique ne correspond donc pas nécessairement à un parti. Il faut au moins cinq députés d'un conseil pour former un groupe parlementaire. Il y a également des députés non inscrits.

Les groupes suivants sont représentés à l'Assemblée fédérale durant la 46^e législature (1999-2003) :

			CN	CE
Groupe socialiste	(S)	58 membres	52	6
Groupe radical-démocratique	(R)	60 membres	42	18
Groupe démocrate-chrétien	(C)	50 membres	35	15
Groupe de l'Union démocratique du centre	(V)	52 membres	45	7
Groupe écologiste	(G)	10 membres	10	-
Groupe libéral	(L)	6 membres	6	-
Groupe évangélique et indépendant	(E)	5 membres	5	-
Non inscrits (2 Lega, 2 PdT, 1 DS)		5 membres	5	-

V – Les attributions de l'Assemblée fédérale

La Constitution fédérale énumère les attributions de l'Assemblée fédérale. Citons notamment :

1. La compétence législative

La compétence législative est la plus traditionnelle pour un parlement. Dans un régime de séparation des pouvoirs, où l'on distingue, parmi plusieurs fonctions de l'État, celle qui consiste à poser des règles générales sous le nom de lois, cette fonction est précisément attribuée au parlement, qu'on appelle souvent, pour cette raison, le "législatif". En Suisse, dans les domaines où le pouvoir appartient à la Confédération, les lois qui en constituent l'exercice sont donc faites par l'Assemblée fédérale. On rangera dans la même catégorie, quoique à un niveau supérieur, les actes qui modifient la Constitution: les révisions constitutionnelles sont aussi faites – sauf le cas de l'initiative populaire – par l'Assemblée fédérale. Le tout, naturellement, sous la réserve du référendum obligatoire ou facultatif.



2. La compétence financière

La compétence financière se rapporte non pas à la perception des impôts, mais à l'emploi de leur produit. La perception des impôts étant en effet réglée par des lois, elle relève de la compétence législative du Parlement (cf. ci-dessus).

Dans l'exercice de sa compétence financière, l'Assemblée fédérale se prononce sur les dépenses de la Confédération, elle accorde ou refuse les crédits, c'est-à-dire qu'elle autorise ou n'autorise pas le Conseil fédéral à contracter des engagements ou à payer des dettes.

Les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être approuvées par la majorité des membres de chaque Chambre (« frein aux dépenses »), introduit en 1994 par un vote populaire.

L'Assemblée fédérale détermine donc chaque année les dépenses de la Confédération, vote le budget (dans la session d'hiver) et approuve le compte d'État (dans la session d'été).

3. La compétence internationale

Cette compétence permet à l'Assemblée fédérale de prendre part à la définition de la politique extérieure et de surveiller les relations avec l'étranger. L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international.

4. La compétence électorale

La compétence électorale de l'Assemblée fédérale (qu'elle exerce en Chambres réunies, sous la présidence du président du Conseil national) est un trait distinctif du droit suisse. C'est en effet le Parlement qui élit les sept membres du gouvernement (Conseil fédéral) et le chancelier de la Confédération.

Le Parlement élit également les trente membres du Tribunal fédéral et les onze membres du Tribunal fédéral des assurances.

Enfin, en cas de menace de guerre, le Parlement élit le général en chef de l'armée fédérale.

5. Les compétences de surveillance

- La haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration:
- elle permet à l'Assemblée fédérale de vérifier que le Conseil fédéral et l'administration remplissent leurs fonctions de manière légale, opportune et efficace.
- La haute surveillance sur le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances:



- elle permet à l'Assemblée fédérale de vérifier que ces deux tribunaux s'acquittent normalement de leurs fonctions. Elle ne surveille pas leur jurisprudence, mais vérifie que les procès en cours sont réglés dans un temps raisonnable, donc que l'autorité judiciaire est organisée et équipée de manière à venir à bout des affaires qui lui sont soumises.
- la haute surveillance sur les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (par exemple la Poste ou les Chemins de fer fédéraux CFF).

6. Les rapports entre la Confédération et les cantons

L'Assemblée fédérale veille au maintien des relations entre la Confédération et les cantons ; elle garantit les constitutions cantonales et elle approuve les conventions que les cantons ont conclues entre eux et avec l'étranger lorsque le Conseil fédéral ou un canton élève une réclamation.

7. Les compétences administratives

L'Assemblée fédérale statue sur les demandes de concessions ferroviaires, sur le tracé des routes nationales (autoroutes), sur les demandes d'autorisation de construire des installations atomiques.

8. Autres compétences

- 4 Elle évalue l'efficacité des mesures prises par la Confédération;
- 4 elle confie des mandats au Conseil fédéral;
- 4 elle prend des mesures nécessaires pour préserver la sécurité intérieure; elle ordonne le service militaire actif, elle prend des mesures pour assurer l'application du droit fédéral ; elle statue sur la validité des initiatives populaires qui ont abouti ; elle participe aux planifications importantes des activités de l'État ; elle statue sur des actes particuliers lorsqu'une loi fédérale le prévoit expressément, (notamment les concessions des chemins de fer ou les autorisations de construction d'installations produisant de l'énergie nucléaire) ; elle statue sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales suprêmes ; elle statue sur les recours en grâce et prononce l'amnistie

VI – Interventions parlementaires

Pendant les sessions, les membres du Conseil national et du Conseil des Etats peuvent prendre la parole et faire des propositions. Ils disposent d'instruments plus ou moins contraignants pour faire valoir leur opinion (et celle de leurs électeurs).

a) Initiative parlementaire

L'initiative parlementaire permet à un député, à un groupe ou à une commission de déposer un projet d'article constitutionnel, de loi ou d'arrêté; ce projet peut être entièrement rédigé ou formulé en termes généraux.



b) Motion

La motion charge le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure. Elle est signée par un ou plusieurs parlementaires, par un groupe ou une commission et doit être approuvée par la Chambre à laquelle appartient l'auteur de la motion, puis par l'autre Chambre. Elle est alors impérative pour le Conseil fédéral. La motion ne doit pas empiéter sur les compétences du Conseil fédéral. Pour intervenir dans ce domaine, le Conseil des Etats dispose d'un nouvel instrument, la recommandation, qui n'existe toutefois pas au Conseil national. Avec l'accord de l'auteur de la motion, un conseil peut transformer une motion en postulat; le postulat est moins contraignant que la motion.

c) Postulat

Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité, soit de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale, soit de prendre une mesure et de présenter un rapport à ce sujet. Il peut également le charger de remettre à l'Assemblée fédérale un rapport sur toute autre question. Il peut être transmis au Conseil fédéral sans le consentement de l'autre conseil.

d) Interpellation et question

L'interpellation et la question chargent le Conseil fédéral de fournir des renseignements sur une affaire touchant la Confédération. En règle générale, le Conseil fédéral répond au plus tard à la session suivante. L'interpellation et la question peuvent être déclarées urgentes.

e) Heure des questions

Deux fois par session, les membres du Conseil national peuvent poser au gouvernement une brève question écrite à laquelle le membre du Conseil fédéral compétent répond oralement le lundi après-midi de la semaine suivante. Le député a le droit de poser de vive voix une question complémentaire se rapportant à sa question initiale; il reçoit alors une réponse immédiate.

VII – Commissions parlementaires

Chaque conseil compte dix commissions législatives et deux commissions de contrôle. Les commissions du Conseil national sont composées de 25 membres, celles du Conseil des Etats comptent 13 membres.



1. Commissions législatives

Les commissions sont avant tout en charge d'un domaine spécifique de la politique fédérale qui leur est attribué par les deux bureaux. Les bureaux attribuent des nouveaux objets aux commissions pour examen préalable et leur fixent un délai à cet effet. Parmi les autres tâches des commissions, les règlements des conseils mentionnent le suivi régulier de l'évolution sociale et politique ainsi que l'élaboration de suggestions et de propositions visant à régler les problèmes relevant de leurs domaines et la coordination mutuelle de leurs travaux. Ces commissions qui siègent en moyenne 3 à 5 jours par trimestre, sont les suivantes :

- a) Commission de politique extérieure (CPE)
- b) Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC)
- c) Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS)
- d) Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE)
- e) Commission de la politique de sécurité (CPS)
- f) Commission des transports et télécommunications (CTT)
- g) Commission de l'économie et des redevances (CER)
- h) Commission des institutions politiques (CIP)
- i) Commission des affaires juridiques (CAJ)
- j) Commission des constructions publiques (CCP) (exception : seulement 11 CN et 5 CE)

2. Commissions de contrôle

- a) Commission des finances (CdF)
- b) Commission de gestion (CdG)

3. Commissions communes

Les deux Chambres ont deux commissions communes : la Commission des grâces (CGr) et la Commission de rédaction (Créd).

4. Commissions spéciales

A fin 2002, il existe une commission spéciale consacrée à la réforme de la péréquation financière

Les membres du Conseil national font partie, en principe, de 2 commissions alors que ceux du Conseil des Etats participent à 4 ou 5 commissions.

Il existe également des délégations auprès d'organisations parlementaires internationales à l'exemple de celle de l'APF qui compte 5 titulaires et 5 suppléants (délégation commune au Conseil national et au Conseil des Etats).



VIII – Conseil fédéral

Notre gouvernement collégial compte sept membres, élus pour une période administrative de quatre ans par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Le président de la Confédération est un «primus inter pares» (le premier entre ses égaux). Il est élu pour un an par les Chambres réunies de l'Assemblée fédérale. Il dirige les séances du Conseil fédéral et assume certaines fonctions de représentation.

Tâches du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale suprême de la Confédération. A ce titre, il est en premier lieu responsable de l'activité gouvernementale. Il doit:

- € apprécier la situation issue de l'évolution de l'Etat et de la société ainsi que des événements en Suisse et à l'étranger;
- € fixer les objectifs fondamentaux et les moyens d'action de l'Etat;
- € planifier et coordonner la politique gouvernementale et assurer sa mise en œuvre;
- € représenter la Confédération en Suisse et à l'étranger.

Le Conseil fédéral doit en outre surveiller l'administration fédérale, de manière régulière et systématique, et veiller à ce qu'elle travaille avec efficacité et pragmatisme, dans le respect du droit.

Le Conseil fédéral a par ailleurs des compétences législatives:

- € il dirige la procédure législative préliminaire;
- € il transmet des projets de lois et d'arrêtés à l'Assemblée fédérale;
- € il édicte des ordonnances, dans la mesure où il y est autorisé par la Constitution ou par la loi.

Le Conseil fédéral connaît également des affaires relevant du droit administratif dans la mesure où la législation fédérale en matière de juridiction administrative le prévoit.

Il élabore un projet de budget et établit le compte d'Etat. Dans les cas litigieux, il approuve les actes législatifs des cantons, dans la mesure où un acte normatif fédéral, soumis au référendum, le prévoit.

Il est exceptionnel que le Conseil fédéral procède à des actes purement administratifs.

En règle générale, les conseillers fédéraux se réunissent une fois par semaine et traitent en moyenne quelque 2000 à 2500 objets par an. En plus des séances extraordinaires, fixées dans un délai très court en fonction des besoins, le Conseil fédéral tient plusieurs fois par année des séances spéciales de réflexion pour examiner des questions particulièrement complexes.



Les séances du Conseil fédéral, en quelque sorte un Conseil des ministres, sont dirigées par le président de la Confédération ou, en son absence, par le vice-président. Leur durée varie d'une à dix heures.

Les objets sont préparés par les départements et la Chancellerie fédérale, mais le Conseil fédéral décide en tant que collège. Chaque conseiller fédéral a une voix. La chancelière de la Confédération participe aux séances avec voix consultative. Elle fait des propositions mais ne vote pas.

En règle générale, le Conseil fédéral évite le vote proprement dit. Les majorités se dégagent souvent lors des discussions.

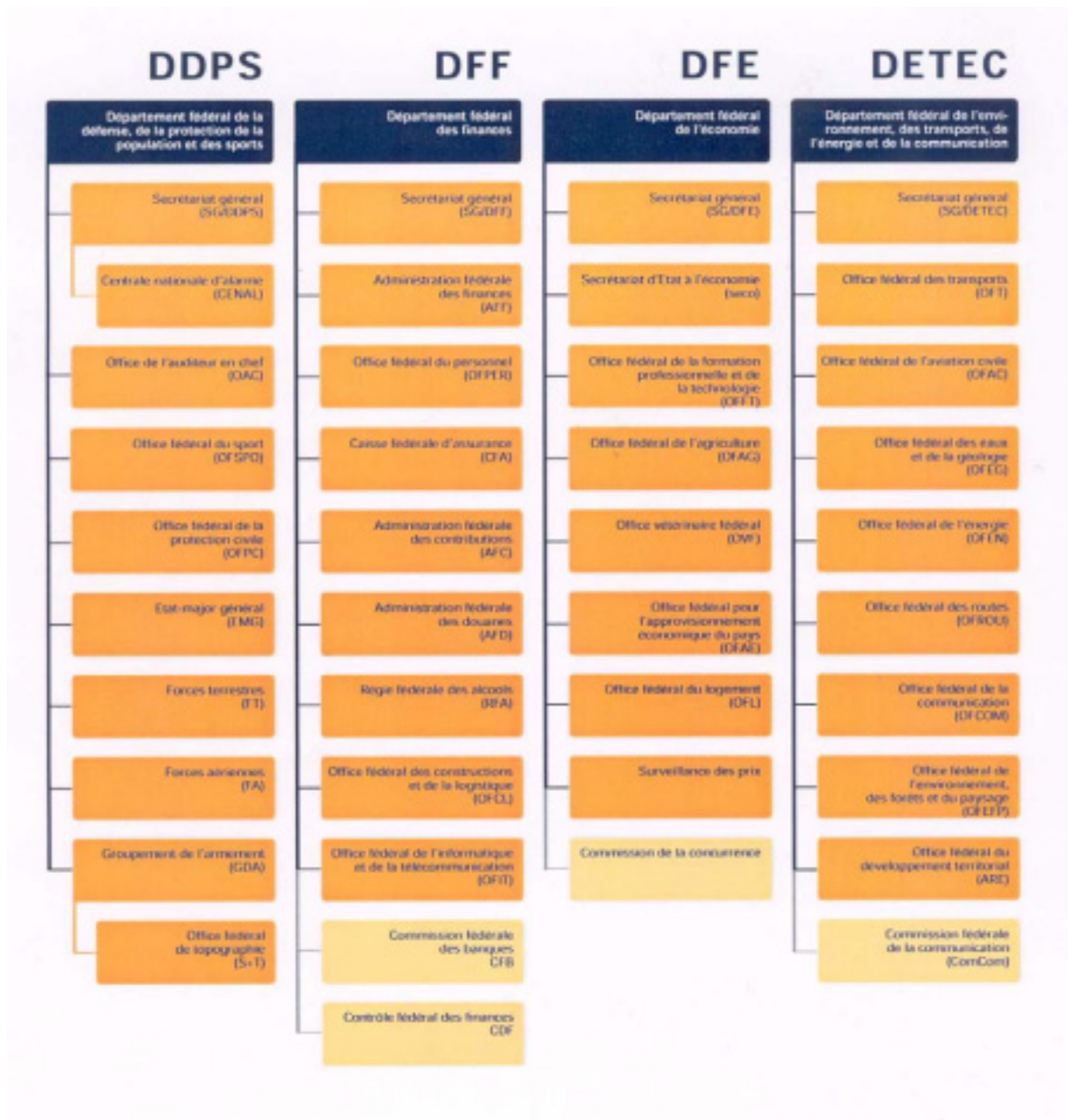
La formule magique (répartition des sièges entre les partis politiques) et le principe de la collégialité font du Conseil fédéral un petit parlement. Les grands partis y sont représentés. Le principe de la collégialité permet de mettre au point des compromis susceptibles d'emporter la majorité.

Chaque membre du Conseil fédéral a la charge d'un département qui équivaut à une sorte de super ministère.



Les Départements fédéraux sont les suivants :





VIII – Genèse d’une loi

La genèse d’une loi est une affaire complexe et souvent de longue haleine. L’expérience nous apprend que la procédure dure au minimum douze mois, mais il peut arriver qu’elle se prolonge au-delà d’une dizaine d’années, dans des cas extrêmes.

Le nombre de nouvelles lois a cependant beaucoup augmenté au cours des dernières années. En moyenne, chaque semaine voit entrer en vigueur un nouvel acte législatif.

Point de départ

Le Conseil fédéral, des membres du Parlement fédéral (par une initiative parlementaire, une motion ou un postulat), l’administration, des cantons ou des groupes d’intérêts estiment qu’une nouvelle loi serait utile et en font la demande auprès du Conseil fédéral.

Avant-projet

Le département ministériel compétent désigne un ou plusieurs fonctionnaires ou experts (professeurs d’université par exemple) afin de rédiger un premier contre-projet qui est soumis ensuite à une commission d’experts, au sens suisse du terme, c’est-à-dire à des personnes qui connaissent bien la question et qui ont, souvent, des intérêts à défendre : membres de gouvernements cantonaux, représentants d’associations patronales ou syndicales, etc.

Procédure de consultation

Depuis l’introduction des articles dits économiques dans la Constitution fédérale (1947), l’habitude a été prise de consulter les gouvernements cantonaux, les partis politiques et les milieux concernés au sujet des avant-projets de lois ou d’articles constitutionnels (Syndicats, associations de consommateurs, associations industrielles, etc.). Le consensus helvétique trouve son expression dans cette procédure.

Depuis l’entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, le 1^{er} janvier 2000, cette procédure de consultation est prévue à l’article 147 de notre charte fondamentale.

Le but recherché par cette procédure de consultation, qui se fait à une échelle variable, est d’accroître les chances du projet de loi en lui donnant une assise politique. Les milieux consultés peuvent donner leur avis sur le texte proposé et soumettre des propositions de modifications.



Dépouillement de la consultation

Le département ministériel compétent fait analyser les résultats de la consultation et établit un projet qui est adressé au Conseil fédéral en tenant compte, dans la mesure du possible, des avis émis et des propositions de modifications du texte.

Message

Le Conseil fédéral adopte et dépose devant le Parlement le projet de loi ou d'article constitutionnel. Le projet se lit dans un « message » qui en donne également le commentaire.

Le Conseil fédéral peut, au préalable, renvoyer le projet au département compétent, pour correction.

Attribution du projet à l'un des deux Conseils

Les présidents des deux Conseils se concertent afin de décider laquelle des deux chambres sera prioritaire pour le traitement du projet, sous réserve de l'approbation de la conférence de coordination qui groupe les bureaux des deux Conseils. S'il n'y a pas entente au sein de la conférence de coordination, la question est tranchée par un tirage au sort.

Lorsque le Conseil fédéral annonce un objet particulièrement urgent avant la réunion des deux Conseils, les présidents des deux Conseils tranchent définitivement la question de la priorité de discussion. Dans ce cas, les bureaux désignent, au besoin, les commissions compétentes avant le début de la session.

La première délibération au sujet d'articles constitutionnels et de lois, à l'exclusion des lois déclarées urgentes, ne peut avoir lieu qu'exceptionnellement dans les deux Conseils pendant la même session. Le Conseil fédéral peut toutefois proposer que la discussion ait lieu dans les deux Conseils pendant la même session et soumet sa proposition à la conférence de coordination.

Débat devant la commission du premier Conseil

La première commission, ordinairement une des dix commissions législatives citées plus haut, se saisit du projet et procède à une discussion d'entrée en matière sur celui-ci ainsi qu'à une discussion de détail concernant chaque article. Lors de ces débats en commission, le département ministériel concerné participe à la séance et défend le projet devant la commission. Si la commission en question dépend du Conseil national, celle-ci désigne deux de ses membres en qualité de rapporteurs (l'un de langue allemande, l'autre de langue française). Au Conseil des Etats, il n'y a qu'un seul rapporteur. Dans le cadre du débat en commission, chaque membre de la commission peut proposer des amendements et des sous-amendements. Si la proposition déposée ne recueille pas la majorité des membres de la commission, l'auteur d'une proposition peut déposer ce que l'on appelle une proposition de minorité qui sera également transmise au plénum lors de la discussion concernant la loi en question. Les amendements acceptés par la commission se substituent au texte gouvernemental et sont implicitement acceptés s'ils ne sont pas combattus.



Traitement dans le premier Conseil

Lorsque la commission a accepté le projet de loi ou d'arrêté, elle transmet celui-ci à son plénum et le bureau de la Chambre concernée décide de mettre l'objet à l'ordre du jour. Les deux rapporteurs, s'il s'agit d'un débat au Conseil national ou l'unique rapporteur s'il s'agit d'un débat au Conseil des Etats expliquent oralement les raisons pour lesquelles la commission accepte le projet. Le représentant du gouvernement se prononce également sur la position de celui-ci au sujet du projet de loi après passage en commission. Ici aussi, chaque membre du Conseil peut proposer des amendements et des sous-amendements. Lorsque tous les articles ont été approuvés expressément ou tacitement, avec ou sans modifications, la chambre procède encore à un vote sur l'ensemble.

Nous rappellerons que le premier Conseil a trois possibilités :

- ∄ Il peut entrer en matière sur le projet du Conseil fédéral, en délibérer et prendre une décision.
- ∄ Il peut également décider que la loi est inutile et ne pas entrer en matière, ce qui signifie que le projet est enterré si le refus persiste. (non entrée en matière).
- ∄ Il peut enfin renvoyer le projet au Conseil fédéral, ou à la commission pour révision et demander un nouveau projet (renvoi).

Traitement dans le second Conseil

Le projet tel qu'il est accepté par le premier Conseil passe au second Conseil qui le transmet ordinairement à l'une de ses dix commissions législatives. La procédure au sein de la commission du second Conseil est exactement la même que pour le traitement dans le cadre de la commission du premier Conseil, suite à quoi le plénum du second Conseil adopte également la loi dans la même teneur. Quand les deux textes sont identiques, la procédure parlementaire touche à son terme. Il doit être précisé ici que le second Conseil dispose des mêmes possibilités que le premier, à savoir de refuser d'entrer en matière, de renvoyer le projet au Conseil fédéral ou à sa commission.

Il faut cependant se poser la question de savoir ce qu'il en est si il y a refus d'entrer en matière. Si les deux Chambres décident de refuser d'entrer en matière, le projet est radié du rôle de l'Assemblée fédérale. Si la seconde Chambre entre en matière, mais non la première, elle peut renvoyer le projet à la Chambre prioritaire ou aller au vote sur l'ensemble. Si celui-ci est négatif, le projet est radié. S'il est positif, la chambre prioritaire réexamine la question de l'entrée en matière. Un second refus conduit à la radiation du projet. La même procédure est observée si la première Chambre entre en matière et que la seconde le refuse (il est rare qu'un Conseil refuse d'entrer en matière).



Procédure d'élimination des divergences

Quand les textes provenant des deux Chambres sont différents, une procédure appelée « la navette », permet d'éliminer les divergences. La navette est limitée aux points sur lesquels les Chambres sont en désaccord. Il s'ensuit ainsi une sorte de partie de ping-pong entre les deux chambres afin de rendre les deux textes identiques. Si, après trois délibérations consécutives dans chaque Chambre des divergences subsistent, il est convoqué une conférence de conciliation.

Conférence de conciliation

Dans le cas cité plus haut, il est donc convoqué une conférence de conciliation composée de treize députés du Conseil national et de treize députés du Conseil des Etats issus des commissions qui ont examiné le projet. La conférence a pour but de parvenir à un compromis et les deux Chambres doivent soit accepter le compromis issu de la conférence de conciliation dans la forme proposée soit le rejeter. Si l'une des deux Chambres rejette le compromis en question, l'objet est radié de la liste des affaires à traiter.

Rédaction définitive des actes législatifs

Avant le vote final, le texte des lois et arrêtés fédéraux est examiné par la commission de rédaction.

La commission de rédaction est divisée en sous-commission, à raison d'une pour chaque langue officielle. Chaque sous-commission est formée de deux Conseillers nationaux et de deux Conseillers aux Etats.

La commission de rédaction s'assure la collaboration des rapporteurs des commissions qui ont examiné les divers projets. Les experts de l'administration collaborent en qualité de conseillers.

La commission de rédaction arrête définitivement les textes, élimine les contradictions de pure forme et assure la concordance des textes dans les trois langues officielles, sans apporter toutefois de modifications sur le fond.

La commission charge l'un de ses membres de commenter les modifications importantes devant chacun des Conseils, avant la votation finale. Lorsque la commission de rédaction constate des lacunes, des imprécisions ou des contradictions portant sur le fond, elle en informe les commissions chargées de l'examen préalable. Si la procédure d'élimination des divergences est déjà achevée, elle soumet, en accord avec les présidents de ces commissions, par écrit, les propositions nécessaires aux Conseils, assez tôt avant le vote final.

Vote final

Lorsque le texte ne comporte plus de divergences entre les deux Conseils et que la commission de rédaction a examiné le projet, les deux Conseils votent séparément sur le texte en question, ordinairement le dernier jour de la session, soit le vendredi matin de la troisième semaine.



Publication du texte

Le texte de la loi est publié dans le journal officiel suisse, qui a pour nom la « Feuille fédérale » et qui paraît en trois langues (allemand, français, italien).

La date de la publication dans la Feuille fédérale marque le début du délai référendaire qui, rappelons-le, est de 100 jours

Référendum facultatif et votation populaire

Rappelons qu'en ce qui concerne les lois, la votation populaire est facultative et nécessite pour être organisée le lancement d'un référendum qui exige, pour aboutir, de recueillir 50'000 signatures en 100 jours. Les modifications de la Constitution sont en revanche soumises au référendum obligatoire. Les modifications de la Constitution doivent, quant à elles, être acceptées par la majorité du peuple et des cantons, ce qui n'est pas le cas pour les modifications législatives.

Entrée en vigueur

Si la loi n'a pas fait l'objet d'un référendum ou, si lors du référendum, les citoyennes et citoyens suisses ont accepté la loi, le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur de celle-ci.

Quelques statistiques

Une étude, qui a été menée par l'Université de Berne, indique que pendant la période séparant la session d'hiver 1995 et la session d'automne 1997, le Conseil fédéral a soumis au Parlement 162 projets de lois, d'arrêtés ou de traités. En moyenne, le Parlement a eu besoin de 233 jours pour examiner un projet et l'adopter. Un tiers des objets discutés a été soumis à une procédure accélérée et le temps de traitement a été réduit en moyenne à quatre-vingt dix jours. Environ un tiers des projets ont été modifiés et, par conséquent, les deux tiers d'entre eux ont été acceptés puis votés sans aucune modification par rapport à la version proposée par le Conseil fédéral. La moitié des projets votés, soit une cinquantaine, ne pouvaient de toute manière pas être modifiés.

IX – Exemple concret

Ce qui précède semble fort complexe. Il est donc utile d'expliquer ces procédures à la lumière d'un exemple récent.

La révision de la loi sur l'assurance-chômage a été réclamée de manière réitérée dans les débats des commissions, notamment autour du programme de stabilisation des finances fédérales et dans certaines interventions parlementaires. Dans sa réponse à la motion de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, du 6 novembre 1998, le Conseil fédéral avait promis de soumettre un projet de révision de la loi sur l'assurance-chômage au Parlement en hiver 2000.



En novembre et décembre 1999, le secrétariat d'Etat à l'économie, qui dépend du Département de l'économie, a mis sur pied un groupe de travail interne afin de discuter des grandes orientations de cette modification de la loi sur l'assurance-chômage.

De décembre 1999 à juillet 2000 un avant-projet a été préparé par une commission d'experts composés de représentants de la conférence des chefs des Départements (ministres cantonaux) de l'économie publique, de l'association des Offices suisses du travail, des caisses de chômage publiques et privées, des partenaires sociaux, des milieux scientifiques, de l'Administration fédérale des finances, de l'Office fédéral des assurances sociales et de la direction du travail du secrétariat d'Etat à l'économie. La commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage en a également débattu lors de ses travaux.

Par décision du 18 septembre 2000, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie d'organiser une procédure de consultation sur l'avant-projet de révision de la loi. Au total 90 organismes ont été invités à faire connaître leur avis jusqu'au 7 décembre 2000.

Dans le délai fixé, 69 réponses à la consultation sont parvenues auprès de l'administration.

Le Département de l'économie, en se basant sur les résultats de la consultation, a préparé un projet de texte définitif de la révision entre la fin du mois de décembre 2000 et la fin du mois de janvier 2001.

Le 28 février 2001, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de révision de l'assurance-chômage

Pour l'essentiel, le projet gouvernemental prévoyait :

- Des cotisations versées pendant un an à l'assurance-chômage (et non plus 6 mois) pour avoir droit aux prestations.
- La durée d'indemnisation est ramenée de 520 jours à 400 jours, sauf pour les travailleurs âgés de plus de 55 ans..
- Le taux de la cotisation est ramené de 3 à 2 % sur la totalité du salaire jusqu'à 270'000 fr.

L'affaire a été attribuée en priorité au Conseil des Etats. Les bureaux ont chargé la commission de la sécurité sociale du Conseil des Etats et la commission de l'économie du Conseil national de préparer l'examen du projet. Ce fait est inhabituel, car généralement, les commissions parallèles des deux conseils sont chargées de l'examen.

La commission du Conseil des Etats a approuvé pour l'essentiel les propositions gouvernementales, Ainsi, elle a rejeté l'idée d'un dé plafonnement partiel des salaires soumis à cotisation. Le Conseil des Etats (19 juin 2001) a suivi sa commission et n'a pas suivi le gouvernement et a supprimé la cotisation additionnelle de 1 % sur la part des salaires entre 100'000 et 270'000 francs (par le score net de 25 voix contre 12).

La commission du Conseil national, suivie par le Conseil lui-même (12 décembre 2001) a refusé d'entériner, par 97 voix contre 57, la mesure ci-dessous.



La commission du Conseil des Etats a repris le dossier et a confirmé sa position antérieure. Le Conseil des Etats en a fait de même (7 mars 2002).

Revenue au Conseil national, la décision a été approuvée par le Conseil national à la faible majorité de 85 contre 81 voix (12 mars 2002). Cette importante divergence a été ainsi levée.

Au moment de la votation finale (22 mars 2002), les élus du centre et de la droite du Conseil national ont accepté la loi (114 voix) alors que ceux de la gauche (socialistes, écologistes) l'ont rejetée (58 voix). Au Conseil des Etats, il y a eu 36 oui et 5 non.

Le texte de la loi a paru dans la Feuille fédérale du 9 avril 2002.

La décision du Parlement a suscité le mécontentement des organisations de travailleurs et des partis de gauche. A l'initiative de l'Association de défense des chômeurs ADC, de La Chaux-de-Fonds, le projet a fait l'objet d'une demande de référendum de la part de l'Union syndicale suisse (USS) et de la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSCS).

Le délai référendaire était fixé au 18 juillet 2002 et dans le délai imparti les référendaires ont déposé 67'398 signatures. Après contrôle par la Chancellerie fédérale, 66'700 signatures ont été déclarées valables, ce qui fait que le référendum a abouti. Cet aboutissement a été constaté par la Chancellerie fédérale le 16 août 2002.

Le Conseil fédéral a décidé de fixer la votation au 24 novembre 2002 et après une campagne vigoureuse, le point de vue de la droite l'a emporté avec environ 56 % des suffrages. (1'234'395 oui contre 966'511 non). Les cantons parmi les plus touchés par le chômage en Suisse romande (Neuchâtel, Valais, Genève, Jura) ont voté non à la loi alors que les autres cantons l'ont accepté avec des majorités diverses.

Didier Berberat, Conseiller national
La Chaux-de-Fonds
Décembre 2002

Le site du Parlement fédéral suisse se trouve à l'adresse suivante : www.parlement.ch ou www.admin.ch



*Intervention de M. Arsène Bongnessan Ye,
Député (Burkina Faso)*

Thème : Le contrôle de l'action gouvernementale

Introduction

Le contrôle parlementaire de l'action du gouvernement est une notion encore mal considérée au regard des usages dans les différents pays. Selon les professeurs Avril et Gicquel « le terme de contrôle désigne les activités politiques des assemblées par opposition à leur activité législative et recouvre une grande diversité d'opérations, qui vont de la mise en accusation devant la Haute Cour de Justice en passant par les activités purement informatives ».

Mais avant toute chose, il importe de rappeler la célèbre formule de Montesquieu au 18^{ème} siècle, selon laquelle seul le pouvoir arrête le pouvoir. Cette formule a été reprise en France par la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui indique que toute société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas organisée n'a point de constitution. Il apparaît donc que la séparation des pouvoirs est le principe de base. Mais sur ce principe commun de la séparation des pouvoirs existent des systèmes variés : les systèmes dans lesquels la séparation est rigide et les systèmes dans lesquels la séparation est souple.

☒ La séparation rigide des pouvoirs

Dans ce système, dit 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. Le pouvoir législatif n'a pas la possibilité de démettre le pouvoir exécutif. En revanche, le pouvoir exécutif ne peut mettre fin au pouvoir législatif. En principe les deux pouvoirs, exécutif et législatif, doivent donc collaborer étroitement et en bonne harmonie pour l'adoption des lois et les prises de décisions d'exécution nécessaires à la conduite du pays.

☒ La séparation souple des pouvoirs

Dans ce système, qu'on appelle habituellement 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.

Sur la base de ces rappels très sommaires, il apparaît que les relations entre exécutif et législatif peuvent prendre des formes variées selon qu'il s'agit d'un régime de séparation rigide des pouvoirs de type présidentiel, ou d'un régime de séparation souple des pouvoirs de type parlementaire. 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.



La place du Parlement dans les institutions d'un pays dépend donc de la nature du régime politique pratiqué dans ce pays.

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 de l'action du gouvernement est un élément essentiel du jeu démocratique et tend à devenir la fonction principale des parlements contemporains.

Si légiférer est une priorité de la majorité parlementaire, soutenant le gouvernement qui est son émanation, en revanche, contrôler est une priorité de l'opposition qui a un rôle stratégique à jouer en la matière. Mais tous les députés, qu'ils soient de l'opposition ou de la majorité, doivent exercer cette mission essentielle que leur confère la Constitution, à savoir contrôler l'action du gouvernement.

Ce contrôle peut être :

Un contrôle politique : 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 et de l'efficience de l'action gouvernementale, car il s'agit d'une exigence de la bonne gouvernance.

Il existe plusieurs mécanismes prévus pour l'exercice du contrôle de l'action du gouvernement. On peut les regrouper en trois axes.

- 4 **Le contrôle-vigilance** : information et surveillance. 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.
- 4 **Le contrôle-sanction** qui permet aux parlementaires de faire appel à des procédures permettant de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement et même de le renverser. Ce contrôle-sanction peut se prolonger par le contrôle juridictionnel des membres du gouvernement par la Haute Cour de Justice.
- 4 **Le contrôle-influence**. Il s'agit ici de réinsérer le parlement dans sa place centrale. Le chemin est difficile mais les espoirs sont à la hauteur des difficultés.

Ma démarche sera basée sur ces trois axes de contrôle à savoir le contrôle-vigilance, le contrôle-sanction et le contrôle-influence.



I Le contrôle-vigilance : information et surveillance

Ici, l'objet du contrôle est de s'informer et de surveiller l'action de l'Exécutif. 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 trois types de questions :

- les questions orales avec ou sans débat
- les questions d'actualité
- les questions écrites

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. Il existe deux types de questions orales.

- Les questions orales sans débats (QOSD)

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 mn). La réplique éventuelle du ministre est possible.

N.B. : Au Burkina Faso en 2001, une dizaine de questions orales ont été posées au cours des 2 sessions ordinaires.

- Les questions orales avec débat (QOAD).

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.



b) Les questions d'actualité

Elles s'opposent aux questions orales sans débats. Il s'agit de questions posées au Premier Ministre qui y répond ou peut y faire répondre par les ministres compétents. Le temps global imparti à la séance de questions est réparti à la proportionnelle entre les groupes. La question est posée en cinq-dix minutes suivie de la réponse du gouvernement et le président de l'Assemblée met fin aux débats.

N.B. : Au Burkina Faso, 5 questions d'actualité ont été posées au gouvernement au cours de la 2^{ème} session ordinaire de 2001.

c) Les questions écrites

Tout parlementaire peut poser autant de questions écrites qu'il le souhaite. C'est une procédure souvent utilisée par les parlementaires pour obtenir des 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.

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

1.2. 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 positions 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.

1.3. 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 (commissions ou organes consultatifs). 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. Ce débat n'est pas suivi de vote.



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 du gouvernement. C'est pourquoi il convient d'examiner avec vous les techniques collectives de contrôle.

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.

Les commissions sont composées de parlementaires désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques. 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 créer 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 trois à six mois selon les pays. Au Burkina Faso cette durée est limitée à 3 mois.

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

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 pour décider de la publication totale ou partielle du rapport. 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.



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 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 de 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 délégations parlementaires

Leur apparition en France date de 1972. Elles sont créées par la loi et non par une décision interne aux Assemblées. Le Parlement français compte actuellement trois délégations parlementaires :

- les délégations parlementaires **pour l’Union européenne** (une dans chaque Assemblée) ;
- la délégation parlementaire **pour les problèmes démographiques** (natalité, régulation des naissances, contraception, IVG) commune aux deux Assemblées ;
- les délégations parlementaires **pour la planification** (une dans chaque Assemblée) dont la mission est d’informer les parlementaires sur l’élaboration et l’exécution des plans.

2.4. 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 actes 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. C’est dire que le droit de pétition reconnu aux citoyens par la constitution peut être mis en échec par l’Assemblée nationale.



3) Les techniques mixtes de contrôle

3.1. Parlementaires siégeant es qualités, au sein d'organismes divers

En France par exemple, les sénateurs siègent dans plus d'une centaine d'organismes, et ces représentants 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. Documents et rapports fournis périodiquement par le gouvernement et les administrations

Il s'agit de rapports et documents que les parlementaires sont censés étudier et qui constituent un apport appréciable dans leur mission de contrôle de l'action du gouvernement.

3.3. Groupes d'études et de travail

Ces groupes créés à l'initiative des commissions permettent de recueillir des masses impressionnantes d'informations. Ces groupes peuvent aboutir à des effets comparables à ceux d'une mission d'information.

II – Le Contrôle-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 Grande Bretagne 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 la 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 :

- 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,
- 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 jours, aux fonctions du Premier ministre et nomme un nouveau Premier ministre.

1.1. La question de confiance

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

- **sur une déclaration de politique générale ou sur son programme**

Le vote, dans ce cas, 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.

1.2. La motion de censure

Le Parlement peut déposer une motion de censure contre le gouvernement. Au Burkina Faso, 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) 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 importantes, 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 Faso, l'Assemblée nationale élit des députés à la Haute Cour de Justice au début de chaque législature. Cette Haute Cour de Justice 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 crimes ou délits, commis dans l'exercice ou à l'occasion de 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 n'est recevable que si elle est 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 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 contrôle influence

Il ne s'agit pas ici du retour sous une forme déguisée du contrôle-direction qui est le propre des régimes d'Assemblée. Dans ce système, l'exécutif est entièrement dépendant du législatif dont le rôle n'est pas simplement d'exercer la fonction législative, mais 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 de réinsérer le Parlement dans la place centrale qui lui est dévolue dans les institutions politiques.

1. 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 *a 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 des Assemblées, à des techniques de contrôle leur permettant d'exercer une certaine influence dans un domaine où elles se sentent négligées.



Entrent dans ce cadre :

- **Les missions parlementaires d'information à l'étranger** qui permettent de recueillir sur place les informations nécessaires auprès des autorités compétentes
- **Les échanges interparlementaires** qui utilisent le canal des groupes parlementaires d'amitiés entre Assemblées de pays différents ou d'organisme de coopération interparlementaire.
- **Les organismes de coopération interparlementaire**
 - ∄ l'Union Interparlementaire (U.I.P)
 - ∄ l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (A.P.F) qui est l'Assemblée consultative de la Francophonie.
 - ∄ les nombreux parlements régionaux qui existent à travers le monde.

2. Du contrôle de l'application des lois à l'évaluation des politiques

4 Le contrôle de l'application des lois

Ce souci est né de l'irritation croissante des parlementaires devant le décalage entre le temps très court dont ils disposent pour l'adoption des lois, et le très long délai que prend le gouvernement pour publier les textes d'application de ces lois.

Ceci a amené les parlementaires à réfléchir sur

- ∄ la qualité de la rédaction des lois ;
- ∄ l'opportunité des lois (la loi est-elle vraiment nécessaire?) ;
- ∄ la notion d'adéquation des lois (la loi a-t-elle atteint les objectifs qui lui étaient assignés ?) ;

4 L'évaluation : un saut qualitatif

En France, un décret du 22 janvier 1990 a créé un Comité interministériel de l'évaluation assisté d'un conseil scientifique. Ce comité est donc un instrument de l'Exécutif et non du Parlement. Mais le Parlement s'est très rapidement approprié la technique de l'évaluation, en créant deux offices parlementaires d'évaluation en 1996 (précédé d'un autre en 1983).

Il existe en France trois Offices Parlementaires d'Evaluation (O.P.E).

- ∄ l'O.P.E des choix scientifiques et technologiques (1983)
- ∄ l'O.P.E de la législation (1996)
- ∄ l'O.P.E des politiques publiques (1996)

Ces structures devraient permettre au Parlement de jouer un rôle accru dans la production d'études à caractère évaluatif. Les travaux des offices s'effectuent sans préjudice des compétences des commissions permanentes, et il est trop tôt pour mesurer les effets de ces nouvelles techniques.



En conclusion

Comme on peut le constater, les mécanismes prévus pour le contrôle parlementaire du gouvernement peuvent avoir des limites objectives si la seule ambition des députés de la majorité est de plaire au gouvernement dans la perspective d'une récompense politique. Qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, le rôle des députés n'est ni de plaire au gouvernement, ni d'entraver son action, mais de promouvoir et défendre les intérêts de la Nation.

Pour le reste, je laisse la place à la discussion.

Merci.

*
* * *



Synthèse des ateliers

Vendredi 13 décembre – Atelier n° 1

En sa séance de ce jour, votre atelier n° 1 s'est réuni ici même dans l'hémicycle aux fins de statuer sur les deux thèmes de la journée à savoir l'élaboration de la loi et le contrôle de l'action gouvernementale exposés en plénière respectivement par MM. Didier Berberat et Arsène Bongnessan Ye.

Le bureau de notre atelier n° 1 était constitué comme suit :

- Président : Hon. André Booto A Ngon
- Conférenciers invités : MM. Rosario Marchese
Ibrahima Bah
- Rapporteur : Hon. Jean-Jacques Zam

Dans son propos liminaire, le président a tenu à relever la justesse et la pertinence des thèmes développés depuis le début du séminaire. Il a résumé la problématique du jour en posant la question de savoir ce que le parlementaire généralement dépourvu de moyens dans le tiers-monde peut faire pour mener convenablement les missions qui lui sont assignées.

Relativement à la méthodologie, votre atelier n° 1 s'est penché sur les thèmes de la journée l'un à la suite de l'autre. Ainsi donc, il a été arrêté collégialement qu'il serait d'abord abordé le thème se rapportant au contrôle de l'action gouvernementale.

Vos séminaristes ont relevé la difficulté de mise en œuvre d'un véritable contrôle de l'exécutif en raison de l'influence indéniable des partis politiques sur les députés. Il a aussi été relevé que cette difficulté est encore plus grande pour les députés de la majorité dans la mesure où une action vigoureuse de contrôle peut entraîner des conséquences désastreuses pour le gouvernement issu du même parti.

Par ailleurs, vos séminaristes ont relevé la méfiance voire la défiance des membres de l'exécutif surpuissant face au parlement.

Ce qui a amené l'atelier n° 1 à conclure que dans un régime présidentiel, les pouvoirs du parlement sont beaucoup plus théoriques que réels. Ce qui n'est pas propre aux pays de l'espace francophone. Et cette situation découle du fait de l'instabilité parfois attribuée aux régimes parlementaires purs.

Au sein de votre atelier n° 1, ont été explorées diverses techniques qui peuvent amener à contourner les difficultés structurelles auxquelles sont confrontés les parlementaires dans les régimes présidentiels. Ainsi, vos commissaires ont retenu les techniques suivantes :

1. Le harcèlement individuel qui consiste à attirer sans cesse l'attention d'un membre du gouvernement sur un sujet donné. Mais la limite objective à cette technique est le niveau de dépendance de l'élu face à ce membre du gouvernement ;



2. Le harcèlement en groupe qui consiste à associer un haut responsable de l'Assemblée nationale à une démarche auprès d'un membre du gouvernement. Il a même aussi été recommandé l'élargissement de telles démarches à des groupes de députés plus importants par le nombre ;
3. La mobilisation des populations de la circonscription vis-à-vis des sujets d'intérêt général. Ce qui permet une remontée d'information efficace vers le député ;
4. La sensibilisation par les médias qui constituent de plus en plus une alternative à la puissance des exécutifs. Mais cette technique n'est efficace que si les médias sont indépendants et puissants ;
5. Le lobbying qui est très utile surtout pour les députés de la majorité et qui consiste à améliorer son image de marque auprès des membres de l'exécutif. Cette technique permet d'obtenir une meilleure écoute relativement à des sollicitations ;
6. La concertation permanente avec les forces vives et les responsables locaux des services publics dans le but d'arrêter d'un commun accord les priorités à soumettre au gouvernement.

De manière tout à fait subsidiaire, vos séminaristes se sont posés la question de savoir ce que peut être l'apport de l'APF pour l'optimisation du fonctionnement des parlements de l'espace francophone.

A cette question, vos séminaristes ont été informés sur les missions de l'APF. Aussi, il nous a été appris que l'APF est surtout un forum d'échange entre parlements de l'espace francophone. A ce titre, elle n'est pas fondée pour intervenir dans les affaires intérieures des Etats. Il n'est pas question non plus pour l'APF de mettre en circulation un guide exclusif à l'usage des parlements. Cette philosophie de l'APF est dictée par l'originalité du contexte de chaque parlement membre.

Toutefois, il existe au sein de l'APF un viatique qui comporte des normes aux fins de faire fonctionner convenablement une démocratie dans un pays.

Sur le plan organisationnel, l'APF dispose de trois instruments principaux à savoir : les commissions, les sessions et les séminaires à l'instar de ce qui nous réunit depuis deux jours. A l'issue de la tenue de ces travaux, il est généralement publié à l'intention des exécutifs et des parlements de l'espace francophone, un document comportant les actes des travaux.

En raison de l'engouement suscité par le premier thème abordé et compte tenu du temps imparti, la seconde partie de l'échange n'a pas pu avoir lieu.

*
* *



Vendredi 13 décembre – Atelier n° 2

A la suite des deux exposés en plénière de ce matin, la Commission n° 2 s'est réunie à partir de 12 h 05 pour en débattre.

Des échanges très nourris s'en sont suivis. Ils ont notamment porté sur les interrogations ci-après :

1. La dissolution de l'Assemblée laissée entre les mains de l'Exécutif contribue t-elle au renforcement de la Démocratie ou à son affaiblissement ?
2. Comment faire pour optimiser et même maximiser l'efficacité du contrôle que le Parlement est appelé à exercer sur l'Exécutif ?
3. Pourquoi l'initiative des propositions des lois n'est-elle pas facile, tant dans sa conception que dans le processus de son aboutissement ?

En guise de réponse à ces préoccupations, l'on peut retenir :

1. L'arme que l'Exécutif détient de pouvoir dissoudre le Parlement fait de ce contrôle politique une assurance de stabilité pour l'Exécutif.

Mais plus la majorité est grande, plus le risque de déstabilisation par ses propres membres est grand aussi.

2. La capacité des parlementaires à interroger les membres du gouvernement en commission et en plénière est un véritable test de compétence exercée sur les différents Ministres. Il s'agit de s'informer sur les questions que se posent les électeurs.

Il n'y a pas à évoquer la discipline du parti quand il faut interroger le gouvernement. Le parti ne doit pas être une Chambre d'enregistrement. Car ça finit toujours par se savoir très vite par les populations.

Tout contrôle induit un droit de regard, d'appréciation et d'évaluation de l'action gouvernementale.

Les délais très courts observés dans le dépôt des projets de loi ne permet pas aux députés de bien étudier lesdits projets dans le fond. A-t-on peur que le député pose des questions dérangeantes ?

Le Sénat et l'Assemblée nationale français, bien qu'étant équipés, n'arrivent pas à laisser éclore la créativité des élus du peuple eu égard à la prédominance de l'Exécutif.

Le Congrès américain a un pouvoir d'investigation indéniable et incontournable : personne ne peut lui résister.

Pour l'hon. Abdel Ahad Gamal El Dine, l'efficacité du travail parlementaire dépend :

- € De la constitution du pays qui doit répondre véritablement à la réalité des choses dans le pays ;



- € Du fait que le contrôle parlementaire doit défendre les intérêts stratégiques de la nation et des populations ;
- € De la longueur des sessions parlementaires près de 10 mois/ 12 en France et 7 mois /12 en Egypte.

Après-midi

1. Pourquoi le Contrôle exercé par le Parlement sur l'Exécutif est plus effectif dans la zone anglophone que dans la zone francophone ?
2. Quand les régions auront été créées, est-ce que cela réduira la pression populaire exercée sur les députés ? Les députés peuvent-ils enfin se consacrer aux vrais grands problèmes ?

Enfin le rôle du député est d'inciter le gouvernement à mettre en place la décentralisation. Le député doit être soit député – maire soit député – chef de région. En tout état de cause, le député doit être actif sur le terrain (réalisation des projets).

Mais pour Monsieur Gamal El Dine le député ne devrait pas pouvoir cumuler sa fonction avec celle de maire ou de gouverneur.

L'atelier a débouché sur la question :

- Ä Que peut faire l'APF pour aider nos Parlements à se doter d'un minimum de normes démocratiques ?

*
* *



Vendredi 13 décembre – Atelier n° 3

Les travaux de votre atelier ont commencé quelques temps après la séance plénière par le mot introductif du Président de l'atelier, M. Didier Berberat, qui a émis le souhait de voir jaillir à la fin de ce débat des idées constructives. Il a ensuite présenté M. Bongnessan Arsène Ye qui animera par la suite le débat. Dorénavant votre atelier a désigné un rapporteur en la personne de M. François Ndi qui est votre humble serviteur.

D'entrée de jeu les députés se sont intéressés au rôle de l'APF et à ce qu'elle peut apporter dans le cadre de notre parlement.

Votre atelier a reconnu que l'APF n'est pas un donneur de leçon mais plutôt un cadre de concertation et d'échanges entre les parlements francophones, lesquels permettent à chaque organisme de tirer des leçons qui soient exploitables dans leur région en fonction de l'environnement social, culturel politique et économique.

Après ce débat enrichissant, votre Président a recentré le débat autour de deux thèmes :

1. Le contrôle de l'action gouvernementale
2. La conception de la loi

I- Le contrôle de l'action gouvernementale

Votre commission a reconnu les difficultés qu'ont les députés à accomplir cette tâche. Pour pallier ces insuffisances, vous avez émis le vœu de voir les députés collaborer avec les membres du gouvernement aussi bien en aval qu'en amont.

Votre commission a convenu que les députés soient désormais impliqués dans tous les projets gouvernementaux de manière formelle afin de promouvoir l'efficacité et l'efficience dans la réalisation de ceux-ci.

II- Au niveau de la conception de la loi

Votre commission s'est d'abord interrogée sur la relation qui existe entre la loi, le droit et la justice. Vous avez affirmé que ces trois concepts sont étroitement liés et contribuent simplement au bien être de l'environnement. Aussi vous avez reconnu qu'il existe une cohérence entre eux.

Revenant au propre du sujet, on a déploré l'absence des moyens humain, matériel et financier qui sont une pré-condition pour un cadre idéal de travail permettant de mieux élaborer les projets de loi.



Vous avez toutefois reconnu qu'il existe un cadre constitutionnel favorable pour concevoir des lois mais que les caprices de certains intermédiaires bloquaient encore le processus.

A ce titre, l'expérience de la Suisse nous a aidé sur le processus de la conception des lois, en évoquant surtout le principe de l'initiative populaire qui constitue un contrepois à l'Assemblée.

Cette initiative populaire permet aux députés de légiférer en toute transparence et avec ardeur afin d'éviter de se faire désavouer constamment par le peuple.

Vous avez enfin souhaité qu'une réelle anime désormais les parlementaires dans l'accomplissement de leurs tâches ô combien importantes pour le fonctionnement de notre pays.

A la fin des travaux M. le Président a félicité ses collègues pour la qualité de leur contribution et pour le succès des travaux dans cet atelier.

*
* *





*Exposés en séance plénière : le rôle de la majorité
et de l'opposition dans le travail parlementaire*

*Intervention de M. Abdel Ahad Gamal El Dine,
Député (Egypte)*

Thème : Les groupes politiques au parlement

La scène politique en Egypte, a connu dès les années 20 du siècle dernier, un grand intérêt accordé au multipartisme, aussi bien qu'une orientation vers la formation de partis politiques à vocation libérale. En effet, la promulgation de la Constitution de 1923 est venue couronner cet élan démocratique ; étant donné que cette Constitution a formulé un nouveau système politique dont le pouvoir législatif s'est manifesté par la Chambre des Députés et le Sénat. C'est alors que le concept de groupes parlementaires des partis a émergé. Et pour en traiter, il faudrait aborder deux niveaux : le niveau réglementaire ou constitutionnel et le niveau pratique ou d'application.

Le niveau réglementaire ou constitutionnel :

Pour la première fois, le concept de groupes parlementaires des partis est apparu dans le règlement de la Chambre des députés promulgué en 1941 ; l'article 209 du titre 17 ayant stipulé : « Chaque député doit informer, par écrit, la présidence de la Chambre, du nom du groupe politique auquel il appartient et ce, dans un délai de dix jours après sa prestation du serment constitutionnel ». Par ailleurs, l'article 10 du même règlement dispose ce qui suit : « Le Bureau de la Chambre répartit les sièges, dans les séances, entre les groupes politiques commençant, du côté droit, par les pro-gouvernementaux ».

Or, à la suite de la Révolution du 23 Juillet 1952 l'Egypte s'est dirigée vers le système du parti unique, dénommé plus tard « L'Union Socialiste ». Dans ce contexte, un concept différent a surgi, en 1966, à savoir : « les groupes provinciaux des membres de l'Assemblée de la Nation ». Ce fut une forme organisationnelle pour assurer un lien étroit entre les membres et leurs bases populaires ou circonscriptions électorales. Ainsi, ces groupes étaient formés des membres de l'Assemblée représentant chaque gouvernorat ou un nombre de gouvernorats, et chaque groupe procédait à l'élection d'un membre pour le représenter au comité permanent du Bureau de l'Assemblée.

Avec le retour du système politique pluraliste, en 1976, établi par la Constitution de 1971, le Règlement de l'Assemblée du Peuple – élaboré en 1979 – a évoqué, dans son article 21 du chapitre 3 (Titre I), le concept de groupes parlementaire des partis, en rendant ces derniers, membres de la Commission Générale de l'Assemblée, au début de chaque session parlementaire.

Par ailleurs, le Titre 4 relatif à la représentation des groupes parlementaires des partis, a donné davantage de détails à cet égard en stipulant : « Au début de la session parlementaire ordinaire, chaque parti politique informe par écrit, le Président de l'Assemblée, du membre qu'il choisit pour représenter son groupe parlementaire au sein de l'Assemblée, ainsi que des membres de l'Assemblée appartenant au parti ».

Par ailleurs, il appartient aux représentants des groupes parlementaires des partis de l'opposition (article 98), de choisir un membre d'entre eux pour représenter l'opposition tout entière soit durant toute la session, soit pour un sujet précis soumis à l'Assemblée ou à l'une de ses Commissions.



Le niveau pratique ou d'application :

Le Parti national, le plus ancien parti à cette époque, n'avait pas composé un groupe parlementaire regroupant ses membres au parlement, dans le cadre de la Constitution de 1923. Cependant, les positions des députés nationalistes étaient le plus souvent en harmonie.

Un cas exceptionnel fut celui du Parti « Al Wafd » ; étant la seule formation politique qui avait un groupe parlementaire réel pour chacune des deux assemblées (la Chambre des Députés et le Sénat) ; et les deux groupes constituaient le groupe parlementaire général du Parti : Le Parti « Al Wafd » avait établi son groupe parlementaire en 1924 lorsque son leader Saad Zaghloul adopta un système pour contrôler l'action des députés wafdistes au sein du Parlement. Et comme on l'a déjà souligné, ce système a disparu avec l'avènement de la Révolution du 23 juillet ; pour se rétablir après la promulgation de la Constitution Permanente de 1971 et l'application du multipartisme. C'est d'ailleurs, en 1976, que le processus démocratique a été relancé. Par conséquent, le concept de groupes parlementaires des partis reconnu actuellement, est réapparu avec force en 1979. Ces groupes assument, efficacement, jusqu'à nos jours, leur rôle dans les séances de l'Assemblée du Peuple.

Vue comparée sur le statut des groupes politiques dans les divers parlements :

Les règlements de l'Assemblée nationale française, de la Chambre des Députés et du Sénat italiens, et le Parlement du Luxembourg n'ont pas utilisé un même terme pour désigner les groupes politiques dans le parlement, bien qu'ils s'accordent tous sur le fait que ces groupes se forment selon les appartenances politiques des membres. Pour mieux connaître les points de ressemblance et ceux de différence entre les règlements concernant ces groupes, nous allons aborder les points suivants :

Premièrement : Ces groupes sont ils constitués sur une base partisane ?

Dans les quatre règlements, il n'y a pas de disposition explicite qui détermine la base sur laquelle se forment ces groupes (ce qui veut dire qu'ils regroupent uniquement les membres du parlement appartenant au même parti). Mais en passant en revue les dispositions, nous constatons ce qui suit :

Le règlement du Parlement du Luxembourg ne montre pas que les groupes politiques reposent sur une base partisane ; mais il ne nie pas non plus sa présence.

Quant à ceux de la Chambre des Députés et du Sénat italiens, ils montrent que les groupes parlementaires peuvent être formés ou non sur une base partisane. Par ailleurs, ces deux règlements exigent un nombre déterminé de membres pour composer les groupes parlementaires. Cependant, ils réduisent le nombre requis au cas où le groupe représente un parti qui a des membres élus au moins dans 20 circonscriptions électorales et a remporté le pourcentage requis pour l'obtention d'un siège à la Chambre des Députés dans la même circonscription électorale (un minimum de 300 mille voix). Au Sénat, le groupe parlementaire peut être formé si le parti qu'il représente avait présenté des candidats dans 15 circonscriptions au moins et remporté des sièges dans au moins cinq régions.



De surcroît, les deux règlements italiens permettent aux membres qui n'appartiennent pas à un groupe parlementaire de former un seul groupe mixte ; ce qui signifie que le groupe peut englober des membres appartenant à des partis différents.

En France, l'article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale permet aux membres de former des groupes d'après leurs appartenances politiques et s'est contenté d'appeler ces entités « groupes », sachant que la France n'utilise pas le terme « parti » mais elle a recours au terme « formation » pour désigner un parti politique. Il est aussi à noter que les groupes formés au sein de l'Assemblée nationale (tel qu'illustré sur l'Internet) ne contiennent pas les noms de certains partis politiques représentés au parlement. D'autre part, certains de ces groupes se composent d'un nombre de personnes supérieur à celui des représentants du parti dont le groupe porte le nom, ce qui nous a mène à croire que ces groupes n'ont pas été formés sur une base partisane. Il faut aussi souligner que le Règlement de l'Assemblée nationale française a interdit (à l'article 23) la composition des groupes aux fins de représenter des intérêts professionnels, locaux ou privés.

Deuxièmement : En ce qui concerne l'obligation d'appartenir à des groupes parlementaires :

Les règles régissant cette question sont divergentes. En vertu du règlement du sénat italien, l'appartenance des membres à des groupes parlementaires est obligatoire (article 14). En effet, chaque membre doit faire partie d'un groupe parlementaire et informer la présidence du Sénat – dans un délai de trois jours à partir de la première séance de l'Assemblée – du groupe parlementaire auquel il compte adhérer. Aussi, le paragraphe 4 du même article engage les membres qui n'ont pas adhéré à un groupe parlementaire, à former « un seul groupe mixte ».

En outre, le Règlement de la Chambre des Députés d'Italie, bien qu'il ne contient pas de dispositions explicites sur l'obligation de l'adhésion des membres à des groupes parlementaires, renferme implicitement cette signification. La preuve en est l'article 14 (paragraphe 3) qui engage les membres à faire part, dans deux jours partant de la première séance, au secrétariat général de l'Assemblée, du groupe auquel ils s'associent, et qui leur permet (paragraphe 4) de former un seul groupe mixte (dans les conditions précitées).

Quant au règlement de l'Assemblée nationale française, la disposition relative à cette question est facultative puisque l'article 19 prévoit qu'il appartient aux députés de former des groupes selon leurs appartenances politiques, pour distinguer ceux qui sont membres de groupes et ceux qui ne le sont pas.

D'autre part, l'article 14 du règlement du parlement du Luxembourg permet aux députés de former des groupes politiques au sein du parlement.

Troisièmement : Comment former des groupes ?

Les règlements faisant l'objet de l'étude ont fixé le minimum des membres requis pour former un groupe parlementaire.



A la Chambre des Députés d'Italie, un groupe parlementaire doit être composé au moins de 20 députés (article 14). De surcroît, le paragraphe 2 de ce même article, accorde au Comité de Présidence de la Chambre (Presiding Officers Committee) le droit de permettre la formation d'un groupe parlementaire dont le nombre des membres soit inférieur à 20, à condition qu'il représente un parti politique qui remplit des conditions particulières et ce, comme l'on a déjà mentionné.

Au Sénat italien, l'article 14 du règlement exige que le nombre des membres du groupe ne soit pas inférieur à dix. Or, selon les conditions précitées, le Comité de Présidence de l'Assemblée peut autoriser la composition d'un groupe avec un nombre inférieur (paragraphe 5 de cet article). En sus, le paragraphe 6 de l'article 14 prévoit la dissolution du groupe dont le nombre devient pendant la session inférieur à 10 et l'adhésion de ses membres au groupe mixte au cas où ils n'adhéreraient pas à un autre groupe, trois jours au maximum après la déclaration de la dissolution du groupe.

En France, l'article 19 (paragraphe 1) du règlement de l'Assemblée nationale exige un minimum de 20 membres pour composer le groupe et autorise les députés n'appartenant à aucun groupe d'être des membres associés à un groupe.

Au parlement du Luxembourg, il incombe que les membres d'un groupe politique ne doivent pas être inférieurs au nombre de 5 (article 14).

Comment composer les groupes ?

La méthode selon laquelle les groupes sont composés n'est pas la même dans tous les règlements, de même que la manière d'en informer l'Assemblée.

A la Chambre des Députés d'Italie, les députés doivent informer (article 14 paragraphes 3 et 4), au maximum deux jours après la première séance, du parlement, le secrétariat général de la Chambre du groupe auquel ils ont adhéré. Ajoutons à cela que chaque groupe (article 15) désigne, dans sa première réunion, un président et un ou plusieurs vice-présidents (ne dépassant pas le nombre de trois). Le groupe informe alors le président de la Chambre de ces nominations et de tout changement de la composition du groupe. Ces postes doivent être, aussi, répartis en prenant en considération les diverses tendances politiques prévalant au sein du groupe.

Au Sénat italien, chaque membre doit informer (article 14) le Comité de Présidence de l'Assemblée, du groupe parlementaire auquel il a l'intention d'adhérer et ce, dans un délai de trois jours partant de la première séance de l'Assemblée. D'autant plus que l'article 15 (paragraphe 2) prévoit que chaque groupe présente la liste de ses membres au Comité de Présidence de l'Assemblée, signée par le président du groupe, nommé à la première séance. Chaque groupe nomme également un ou plusieurs vice-présidents du groupe et une ou plusieurs personnes pour le secrétariat. Par ailleurs, le Comité de la Présidence doit prendre connaissance de ces nominations et de tout changement qui pourrait y être introduit.



A l'Assemblée nationale française, le groupe se forme (article 19) par l'envoi d'un communiqué politique signé par ses membres au bureau du Président de l'Assemblée, auquel est annexée la liste des personnes composant le groupe, ainsi que de ceux des membres associés et le nom du Président du groupe. Ces documents doivent être publiés au journal officiel. Par ailleurs, tout changement survenu dans la composition du groupe doit être porté à la connaissance du président de l'Assemblée. Il est également à noter que le membre qui démissionne du groupe doit le faire par écrit et signer sa démission, il en est de même pour le nouveau membre qui adhère ou s'associe à un groupe. Dans ce cas, la signature du président du groupe est aussi indispensable. Tout ces changements doivent être publiés au journal officiel.

Au Luxembourg, l'article 14 (paragraphe 3 et 6) met à la disposition du Président de l'Assemblée la liste des membres du groupe, y compris le président. Partant, le président de chaque groupe doit informer la présidence de l'Assemblée de tout changement ayant lieu.

Quatrièmement : Les avantages accordés aux groupes :

A- La représentation des groupes dans les organes principaux du Parlement :

Les quatre règlements sont tous d'accord sur la nécessité de la représentation des groupes politiques au sein du parlement et dans ses principaux organes ; c'est-à-dire les organes qui ont l'attribution d'élaborer le plan d'activités de l'Assemblée, son ordre du jour, d'étudier les affaires de son règlement, etc.

Au Sénat italien, l'article 55 (paragraphe 1 et 2) prévoit que le Président de l'Assemblée propose l'ordre du jour et le présente au bureau des présidents des groupes parlementaires. Si le bureau l'adopte à l'unanimité, il deviendra obligatoire, et l'Assemblée en prendra connaissance. Au cas où l'ordre du jour sera rejeté par le bureau des présidents des groupes, l'Assemblée voterait les propositions de modification de celui-ci et ce, après avoir écouté un seul membre de chaque groupe parlementaire.

A la Chambre des Députés d'Italie, tous les groupes parlementaires doivent être représentés au Comité de Présidence de l'Assemblée (article 5 paragraphe 3). Par ailleurs, ce comité est chargé – entre autres – de trancher les questions qui se rapportent à la composition des groupes ainsi qu'aux plaintes portées par les groupes sur la formation des commissions parlementaires. Il faut aussi souligner que l'article 13 prévoit que le Président de la Chambre convoque le bureau des présidents des groupes parlementaires chaque fois qu'il l'estime nécessaire. Il le convoque aussi à la demande du gouvernement ou à celle d'un président de groupe et ce, pour examiner les affaires de l'Assemblée ou de ses commissions. En outre, le Président de l'Assemblée convoque, après avoir communiqué avec le Président du sénat et le Gouvernement et après avoir consulté les présidents des groupes parlementaires, le bureau des présidents de groupes parlementaires pour élaborer un plan d'action pour une durée de trois mois. Les représentants du gouvernement participent à cette réunion.



Si le bureau des présidents des groupes n'adopte pas à l'unanimité le programme, le Président de l'Assemblée peut en élaborer un nouveau pour une durée ne dépassant pas deux mois. Ce programme serait soumis à l'Assemblée et il concilierait les opinions de la majorité et de l'opposition. Une fois le programme adopté, le Président de l'Assemblée convoque le bureau des présidents des groupes pour déterminer les procédés et les horaires de sa mise à exécution (article 24). Un programme définitif serait ensuite élaboré par le bureau des présidents des groupes et soumis à l'Assemblée. Si cette dernière ne l'adopte pas à l'unanimité, le président de l'Assemblée pourrait établir un ordre du jour et le soumettre à l'Assemblée. Lors de l'élaboration de cet ordre du jour il concilie les opinions de la majorité et de la minorité en vue de la mise à exécution du programme.

D'autre part, l'article 16 du règlement intérieur de la Chambre des Députés d'Italie stipule que le Comité de Procédure se compose de dix membres qui seront nommés par le président de l'Assemblée dès que les groupes parlementaires se constituent. Dans la composition de ce comité, dirigé par le Président de l'Assemblée, la représentation proportionnelle des groupes parlementaires doit être prise en compte.

En France, les présidents des groupes sont considérés comme membres du Présidium de l'Assemblée nationale (article 48 du règlement) qui regroupe les vice-présidents, les présidents des commissions permanentes, le rapporteur de la commission des finances, de l'économie et de la planification et le président des représentants de l'Assemblée nationale à l'Union Européenne. Le Présidium se réunit chaque semaine pour examiner l'ordre du jour de l'Assemblée pour la semaine courante et les deux suivantes.

Au Luxembourg, les groupes politiques sont représentés à la Commission de travail du parlement, par des délégués choisis par leurs groupes respectifs ; un seul délégué pour chaque groupe. Chaque délégué à la Commission possède un nombre de voix égal au nombre des membres du groupe auquel il appartient. Par ailleurs, ceux qui ne sont pas membres de groupes politiques participent aux travaux de cette commission si elle est convoquée à se prononcer sur des projets de résolution ou des questions qui se rapportent au règlement. Il est à noter que la commission de travail du parlement est chargée de fixer la durée des débats sur chaque sujet, pour chaque intervenant, aussi bien que pour chaque groupe politique. Elle est aussi consultée par le président de l'Assemblée lors de l'élaboration de l'ordre du jour.

B- La représentation des groupes au sein des commissions :

L'article 21 du règlement du Sénat italien prévoit que chaque groupe choisit, dès qu'il se compose et dans un délai de cinq jours, ses représentants dans chaque commission permanente, avec la proportion de 1 membre sur chaque 12 des membres du groupe. Ces choix seront communiqués au président du sénat. De surcroît les groupes composés d'un nombre inférieur au nombre total des commissions, peuvent désigner le même membre pour les représenter dans deux commissions à la fois, de sorte que chaque groupe soit représenté dans le plus grand nombre de commissions. Après la désignation des représentants des groupes au sein des commissions permanentes, le Président de l'Assemblée désigne parmi les membres restants des groupes, des personnes dans la commission, selon le poids proportionnel de chaque groupe au parlement. Chaque groupe doit aussi remplacer les membres qui ont laissé leurs commissions – à cause de leur nomination au gouvernement – par d'autres qui garderont toujours leurs places dans leurs anciennes commissions.



D'autre part, l'article 24 stipule que le Président de la Chambre se charge de la formation des comités *ad hoc* décidés par la Chambre, sur la base des noms présentés par les divers groupes parlementaires et d'une manière compatible avec leur représentation proportionnelle au parlement.

A la Chambre des députés italienne, chaque groupe parlementaire désigne ses représentants dans les commissions permanentes, répartis en nombre égal dans chaque commission, et le secrétariat de la Chambre en est informé (article 19). Les députés restants seront répartis entre les commissions par l'intermédiaire du Président sur proposition des groupes de telle sorte que la représentation proportionnelle de ces groupes soit reflétée.

En outre, l'article 22 stipule que la Chambre peut former à n'importe quel moment un comité *ad hoc* tout en prenant en considération la représentation proportionnelle des groupes parlementaires.

En France, un nombre de sièges est réservé à chaque groupe dans les commissions permanentes de l'Assemblée nationale, de manière à refléter la taille de chacun d'eux. Le reste des sièges sera réparti entre les non-adhérents à des groupes (article 37 du règlement).

L'article 31 de ce même règlement prévoit que les comités *ad hoc* seront formés de 30 membres au moins, à la demande d'un président de commission ou d'un président de groupe et ce, dans deux jours à partir de la distribution du projet de loi qui sera étudié en commission. Or, l'article 33 a fixé le nombre des membres d'un comité *ad hoc* à 57 membres, tout en tenant compte de la représentation proportionnelle des groupes.

Le règlement intérieur du Parlement du Luxembourg (article 15 et 17) stipule la nécessité de la représentation des groupes politiques dans les commissions permanentes et les comités *ad hoc* du parlement et ce, selon leur poids politique. Par ailleurs, le bureau de l'Assemblée détermine le nombre de sièges qui seront accordés à chaque groupe dans chaque commission. Ajoutons à cela qu'un membre peut remplacer un autre du même groupe.

C- Les avantages accordés aux groupes dans les délibérations de l'Assemblée :

Au Luxembourg, les orateurs choisis par leurs groupes politiques ont le droit à la parole pendant soixante minutes pour discuter des projets de loi et des propositions de projets de loi, tandis que les non adhérents à des groupes ne prennent la parole que pour quinze minutes. Lors de la discussion du budget général, l'adhérent parle pour quinze minutes et le non adhérent pour cinq seulement.

En France, la conférence des présidents a la compétence (article 49) de fixer la durée de la parole au débat général sur les questions inscrites à l'ordre du jour. C'est le Président de l'Assemblée qui a l'attribution de fixer la durée réservée aux groupes et la répartir d'une manière équitable entre les groupes. Quant aux membres associés, le temps qui leur est imparti convient à leur nombre. Le temps qui reste peut être réparti, par le Président de l'Assemblée, entre les différents groupes. En effet, chaque président de groupe présente une liste contenant les noms des membres de son groupe désireux de prendre la parole, au Président de l'Assemblée. Cinq minutes sont consacrées à chaque membre.



A l'article 132, la Conférence des Présidents a le droit de fixer le temps total accordé aux groupes pour discuter des communiqués des gouvernements. Cependant, le Président de l'Assemblée consacre à chaque groupe une durée compatible avec le nombre de ses membres. En règle générale, le membre choisi par le groupe prend la parole pendant trente minutes. De surcroît, le groupe répartit le temps qui lui reste entre deux de ses membres ; cinq minutes au moins pour chaque personne.

D'autre part, les groupes bénéficient d'un avantage, concernant la discussion des projets de loi, qui leur est accordé par l'article 106 du règlement de l'Assemblée nationale. C'est un procédé simplifié qui permet au représentant de chaque groupe de parler pendant cinq minutes.

Par ailleurs, l'article 54 permet au Président de l'Assemblée d'accorder cinq minutes à un seul orateur de chaque groupe pour justifier son vote. Ceci à l'exception des débats sur le programme du gouvernement et les déclarations de cette dernière sur la politique générale.

A la Chambre des Députés et au Sénat d'Italie, le temps imparti aux membres des groupes et aux non membres est le même, il n'y a donc pas de distinction entre eux en ce qui concerne la durée de prise de la parole. Toutefois, au Sénat les membres qui ont des opinions divergentes avec celles de leur groupe sur un sujet donné, ont le droit de demander la parole sans que cette durée ne soit retranchée du temps qui leur est imparti . Tandis que le règlement de la Chambre des députés a limité cet avantage à un seul cas ; à savoir les projets de loi sur lesquels l'Assemblée décide de déterminer la durée des délibérations. Dans ce cas, un seul membre de chaque groupe prend la parole (article 83). Il est aussi permis aux membres ayant des opinions différentes de celle du représentant de leur groupe, de prendre la parole pour expliquer leur point de vue.

D- Les facilités et les assistances accordées aux groupes :

A la Chambre des Députés, l'article 15 (paragraphe 3) prévoit que le Président de la Chambre assure les locaux et les équipements nécessaires permettant aux groupes parlementaires d'exercer leurs fonctions. Il leur assure aussi des assistances financières allouées sur le budget de la Chambre. A cet égard, il doit assurer l'équilibre entre les besoins fondamentaux des groupes et les besoins spéciaux compatibles avec le nombre de membres de chaque groupe.

Au Sénat italien, l'article 16 consacre aux groupes parlementaires des locaux et des articles pour faciliter leurs tâches. En sus, des assistances financières allouées sur le budget de la chambre sont accordées aux groupes d'après leur taille (le nombre de ses membres).

En France, chaque groupe a un secrétariat administratif dont le personnel touche un salaire. A cet égard, le bureau de l'Assemblée nationale française détermine les règles qui régissent le travail du secrétariat et ses services et ce, sur proposition des questeurs et des présidents des groupes.

Au Luxembourg, les locaux et les facilités nécessaires sont mis à la disposition des groupes politiques (article 14). Par ailleurs, chaque groupe obtient une assistance financière qui correspond à sa représentation proportionnelle au Parlement.



*Intervention de M. Ibrahima Bah,
ancien député (Guinée)*

Thème : Les droits et obligations des députés

Un des sens que Larousse donne au mot député est : « personne envoyée en mission, délégué, ambassadeur ». Le député ainsi qu'on le voit est le fondé de pouvoir de la population qui l'envoie en mission au Parlement, ceci grâce au contrat de confiance qui lie l'un à l'autre à travers le projet de société que le candidat a exposé durant la campagne électorale.

Une fois élu, le député doit pouvoir chercher à concrétiser ses promesses de campagne.

En plus du fait que le député est l'interface entre l'Exécutif et la population qui l'a conduit à l'hémicycle, le député vote les lois, les accords, les conventions, etc... Mais il peut aussi prendre l'initiative des lois en faisant des propositions de lois. Mais n'oublions pas qu'il n'est pas membre de l'Exécutif et qu'en cas de vote à l'Assemblée, il n'a qu'une voix sur 180 (pour le cas du Cameroun), la sienne propre. D'où l'intérêt pour lui de s'organiser dès les premiers jours de la première session de l'Assemblée nationale, après son élection.

Sur un plan concret, il doit en tout premier lieu s'inscrire dans un groupe parlementaire. C'est en effet le groupe parlementaire qui présente les listes des candidats au Bureau de l'Assemblée, et qui les inscrit sur les listes des Commissions parlementaires de travail. C'est au sein de son groupe parlementaire que le député recueille les premières adhésions aux idées qu'il voudra faire passer en plénière de l'Assemblée. Et en cas de litige et de négociation, son Président de groupe est mieux à même d'élargir les adhésions à ses idées en convainquant les autres membres du parlement à travers les Présidents des autres groupes parlementaires. Sans appartenance à un groupe, vous êtes en quelque sorte orphelin et vous ne pouvez faire passer aucune idée car tout se termine par votation, la règle de la majorité étant la règle d'or de la démocratie.

Le député surveille le travail de l'Exécutif à travers l'interpellation des membres du Gouvernement. Là également le groupe parlementaire fera intervenir le Bureau de l'Assemblée nationale pour les invitations à envoyer aux membres du Gouvernement concernés.

Le député contrôle l'Exécutif à travers les commissions d'enquête parlementaire constituées en plénière de l'Assemblée nationale.

Le député a un pouvoir de représentation :

- a) Sur le plan local
- b) Sur le plan national à travers le Bureau de l'Assemblée nationale
- c) Sur le plan international, il est l'ambassadeur de son Parlement et donc de son pays dans les Assemblées parlementaires internationales, au moment des séminaires et autres conférences ou simplement pendant les visites d'amitié et de travail. Dans tous ces cas le député a un devoir de comportement et devrait être dans toutes les circonstances le reflet du citoyen intègre de sa circonscription électorale puis de son pays.



Le député, en tant que leader d'opinion, doit travailler à consolider l'Unité nationale et la Paix sociale.

N'oublions pas, en effet, que si le député est investi par son Parti (Cameroun), il devient, dès qu'il est élu, le représentant de son Peuple, de sa Nation toute entière.

Le député est et demeure avant tout un démocrate. L'hémicycle doit être pour lui l'endroit idéal pour débattre de tous les problèmes de la Nation: avant l'avènement de la démocratie, s'il était légitime de faire des marches dans la rue, etc.... pour obtenir l'aboutissement des principales revendications politiques, dès l'instauration de la démocratie, il est normal que les bagarres de rues cessent et se transforment en débats d'idées dans les sièges des partis, à l'hémicycle et lors des campagnes électorales ou les meetings de comptes rendus des séances de l'Assemblée.

Le député, en tant que mandataire de ses électeurs, a une obligation de résultats. En effet, pendant la campagne électorale, il a pu promettre monts et merveilles. Une fois élu il se rend compte rapidement qu'il ne peut pas descendre la lune : n'étant pas un membre de l'Exécutif il ne peut même pas orienter les recettes de l'Etat vers la réalisation des projets dans sa circonscription électorale. Le plus chanceux des députés est celui-là dont les promesses électorales coïncident avec les priorités de l'Etat.

En Guinée, en tout cas, la Loi de Finances en son article 47 stipule : « aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de Loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

Tout article additionnel et tout amendement doit être modifié et accompagné de la description des moyens qui le justifient ».

Autrement dit, si vous voulez réaliser une promesse de campagne, par exemple faire construire une école dans votre village, il faudra trouver une source de recette correspondante.

Personnellement, j'ai vérifié à mes dépens l'impossibilité d'une telle gymnastique. Mais que faire alors ? Je crois que le législateur camerounais a été plus gentil avec ses députés car il semble qu'il a prévu d'octroyer chaque année, à chaque député une certaine somme d'argent devant servir à la réalisation de certains micro-projets dans différentes circonscriptions électorales. Mais, me poserez-vous la question, quelle solution le député guinéen peut-il préconiser en pareil cas ? Je répondrai: rien. Sinon que d'utiliser son influence et ses relations d' élu du peuple: en intervenant auprès de l'Exécutif au moment de la confection du projet de Budget, ou en faisant intervenir la coopération internationale : la coopération française, la coopération canadienne, la coopération japonaise, la coopération allemande, l'USAID ou encore la coopération au plan international... il y a quelquefois des résultats tout à fait probants.

En revenant à l'hémicycle, comment faire aboutir de manière concrète vos idées ?

1°) Le groupe parlementaire, encore une fois, est l'ensemble idéal qui soutiendra vos propositions de loi, ou tout autre idée, que vous formulerez et pouvant déboucher sur un vote en plénière de l'Assemblée. En Guinée 1/10^e au moins du nombre total des députés peut constituer un groupe parlementaire. Il y a deux groupes, actuellement.

2°) Une fois que le principe est admis d'inscrire une proposition aux débats de l'Assemblée, elle est soumise à une commission parlementaire de travail de l'Assemblée.



En Guinée il y a 10 commissions générales et 2 commissions spéciales : les commissions qui peuvent varier en fonction de la composition du gouvernement sont :

1. La Commission des Affaires Economiques et Financières et du Plan
2. La Commission des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale
3. La Commission de la Législation du Règlement Intérieur de l'Assemblée de l'Administration Générale et de la Justice
4. La Commission de la Défense et de la Sécurité
5. La Commission des Ressources Naturelles, de l'Environnement et du Développement Rural
6. La Commission de l'Industrie, du Commerce, des Mines, de l'Artisanat et du Tourisme.
7. La Commission de l'Aménagement du Territoire et des Transports
8. La Commission de la Fonction Publique, de l'Emploi et des Affaires Sociales
9. La Commission de l'Education, de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Culture
10. La Commission de l'Information et des télécommunications.

Les commissions spéciales sont :

- La Commission de Contrôle et Comptabilité
- La Commission des Délégations.

Au sein des commissions dans lesquelles chaque député doit s'inscrire (pas plus de trois pour chaque député en Guinée), est mené le travail d'études et de mise en forme des propositions telles qu'elles doivent être présentées à l'intention des plénières lors des Sessions de l'Assemblée. En Guinée deux Sessions ordinaires se tiennent par an et des Sessions extra ordinaires convoquées soit par le Président de la République soit par les 2/3 des députés composant l'Assemblée nationale.

Sur le plan de la représentation extérieure, faire participer l'Assemblée au prorata des membres composant les groupes parlementaires. Il est important de savoir que nos Assemblées tirent d'importants profits politiques et matériels quand elles y sont actives et quand elles payent leurs cotisations.

S'agissant des droits des députés, nous ne pouvons pas passer sous silence l'immunité parlementaire qui couvre chaque député.

En Guinée l'article 48 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale régit cet aspect très important du droit parlementaire :

Art. 48 : « Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions de député.



Aucun député ne peut, pendant la durée des Sessions être poursuivi ou arrêté en matière pénale qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale, sauf le cas de flagrant délit, ou de crime flagrant. Aucun député ne peut, hors des Sessions, être arrêté ou détenu qu'avec l'autorisation du bureau de l'Assemblée nationale, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées par l'Assemblée ou de condamnation définitive.

La détention préventive ou la poursuite d'un député est suspendue si l'Assemblée le requiert ».

En dehors de cette protection éminemment politique et juridique, le député doit être mis dans les conditions adéquates pour exercer correctement et efficacement ses fonctions (supports matériels et financiers en particulier). Il a droit à l'assistance des compétences requises, notamment en ressources humaines.

Enfin le député doit être correctement informé des problèmes de la Nation, de la sous-région où il habite, de l'Afrique et de la planète entière.

La liste des droits et obligations du parlementaire, que nous venons de dresser, n'est certainement pas exhaustive. L'intérêt du présent exposé réside en ceci qu'il va susciter, je n'en doute point, des débats d'idées mutuellement enrichissantes. Ce à quoi je voudrais vous convier à présent, tout à fait démocratiquement.

Je vous remercie pour votre attention et surtout pour votre compréhension et votre indulgence.

*

* *



*Synthèse de la séance de questions-réponses
par Mme Marie-Rose Nguini-Effa (Cameroun)*

– 14 décembre 2002 –

En la séance de ce jour, 14 décembre 2002 vos séminaristes ont examiné en plénière les thèmes programmés pour la journée. Le premier thème portait sur les droits et les obligations des parlementaires alors que le second s'articulait autour des groupes politiques au Parlement. Les thèmes ont été développés respectivement par Ibrahima Bah et le Docteur Abdel Ahad Gamal El Dine. La séance était présidée par Yves Dauge qu'assistait l'honorable Marie-Rose Nguini Effa et l'honorable Jean-Jacques Zam.

Dans son propos introductif, le président de la séance a tenu à féliciter les séminaristes pour l'intérêt qu'ils ont manifesté pour les travaux lors de ces trois jours. Par ailleurs, il a tenu à rappeler aux séminaristes que les interventions de la séance devaient surtout porter sur les thèmes du jour. Suite à cela, la discussion générale a été ouverte.

Tout au long des échanges, vos séminaristes ont marqué un grand intérêt pour l'exposé relatif aux groupes politiques au Parlement. Ainsi ils ont tenu à relever ce qu'ils semblaient considérer comme un rapport de subordination trop marqué entre le député et le parti dont il est issu, qui plus est quand il est de la majorité ; ce qui les a amené à conclure pour certains à une inféodation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif.

La conséquence logique de cette situation étant la culture d'un certain immobilisme préjudiciable à l'accomplissement par le parlement des missions qui lui sont dévolues par la constitution.

Monsieur le Président,
Chers collègues,

A la suite de ce premier échange vos séminaristes ont néanmoins convenu de la nécessité d'une discipline minimale au sein des groupes.

A ce sujet, il est apparu que la mise en œuvre de la discipline est plus importante pour le groupe majoritaire qui doit absolument éviter des situations de crise. Cette discipline est favorable à l'instauration de la nécessaire synergie qui doit exister entre un gouvernement et sa majorité.

Il a été relevé d'une part la méconnaissance des programmes gouvernementaux par les députés, d'autre part, la quasi-absence de concertation entre les députés de la majorité et le gouvernement. Il est donc apparu à vos séminaristes la nécessité de recommander l'intensification et la débridation des débats au sein de groupes.

Il a aussi été émis le vœu de voir les projets de loi soumis à la Chambre entière, être préalablement discutés au sein des groupes. Ce qui pourrait avoir pour conséquence bénéfique, un gain de temps appréciable.



Relativement à l'exposé sur les droits et les devoirs du député, vos séminaristes se sont appesantis sur la disposition inscrite dans la plupart des constitutions francophones, qui rend nul, tout mandat impératif. Il y a eu diverses interprétations de cette disposition.

Vos séminaristes ont manifesté leur désir d'avoir plus amples explications sur cette question. De manière tout à fait accessoire, vos séminaristes ont évoqué l'insuffisance des moyens de travail qui les caractérise. Ils ont aussi évoqué le peu de collaboration dont font montre les fonctionnaires des administrations publiques.

En vue d'un accroissement des moyens d'action du parlement, le consensus s'est dégagé sur la nécessité de l'ouverture d'une négociation positive avec le gouvernement.

Voilà globalement présenté chers séminaristes, le résumé des débats qui ont eu lieu ici même à l'hémicycle ce jour.

*
* *





Séance de clôture

*Synthèse générale par M. Yves Dauge,
Sénateur (France)*

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Excellences Messieurs les Représentants du Corps diplomatique et consulaire,
Chers Collègues Députés,

En clôture de ce séminaire, je tiens à donner mon sentiment, qui est également, je pense, celui de mes confrères conférenciers, et à résumer les discussions essentielles qui se sont tenues au cours de ces trois journées de travail.

Nous avons constaté un très grand intérêt de la part de vous tous, et une très grande qualité de vos interventions. Notre sentiment est que le séminaire a été l'occasion de poser des questions pertinentes sur tous les sous-thèmes à l'ordre du jour et même au-delà. Nous avons noté une véritable motivation pour discuter de sujets délicats.

Les questions et discussions essentielles ont porté sur :

- 4 Les rapports entre l'Assemblée nationale et le gouvernement, le contrôle exercé par le parlement, les rapports entre les groupes parlementaires et le gouvernement ; l'une des fonctions du parlement est en effet de contrôler le gouvernement, et le fait d'appartenir au parti majoritaire n'interdit pas au parlementaire une critique constructive.
- 4 Le fonctionnement de l'Assemblée : vous avez souligné la nécessité de mieux organiser le travail au sein du groupe politique, qui est aussi un lieu de démocratie, puisque c'est là qu'est arrêtée la position qui sera défendue en séance plénière ; il importe par ailleurs d'articuler les travaux du groupe avec ceux du parti, groupe et parti étant deux entités distinctes. Avec cette articulation sera réglée la question de la discipline de parti qui a été longuement débattue.
- 4 Les commissions permanentes sont le creuset du travail législatif, c'est en leur sein que s'effectue le travail de fond et il est essentiel qu'elles puissent disposer d'un appui technique de qualité. Elles doivent également pouvoir travailler durant plusieurs semaines sur les textes de loi, au fond et pour avis. Ceci implique que la transmission du projet de loi par le gouvernement doit se faire dans des délais raisonnables, surtout en ce qui concerne le projet de loi de finances.
- 4 L'importance des moyens d'information et de communication a également été soulignée. Tout d'abord, il est essentiel que les parlementaires disposent d'une information complète pour infléchir ou orienter de manière argumentée l'action du gouvernement, et faire des propositions pertinentes. Le parlement doit disposer d'un centre de documentation accessible et efficace.



- 4 Vous avez tous souligné la difficile situation qui est la vôtre dans votre circonscription électorale, où vous vous trouvez face à des personnes qui attendent tout de vous. Sachez que cela est le propre de tout député, mais qu'au Cameroun, la situation de pauvreté de nombreux administrés accentue cette attente. Un bon député n'est pas celui qui distribue de l'argent : au contraire, ceci est un piège. Il est important d'expliquer à la population ce que fait le député, les obstacles auxquels il se heurte, sa marge de manœuvre qui n'est pas si grande que l'on peut croire, et, enfin, de rendre compte de son mandat. Je suis bien conscient que les moyens de transport et de communication que l'on a en France ne sont pas les mêmes qu'ici, et que vous ne pouvez pas matériellement vous rendre chaque semaine dans votre circonscription pour rencontrer les électeurs sur le terrain. Vous ne disposez pas non plus d'un secrétariat local. C'est un travail énorme, mais je puis vous assurer que vous gagnerez l'estime de la population en exposant les choses telles qu'elles sont, et non en promettant monts et merveilles, comme l'a indiqué notre collègue de Guinée, M. Ibrahima Bah. Vous êtes des acteurs du développement local, et il ne faut pas hésiter à utiliser tous les moyens de financement possibles offerts par la coopération internationale et la coopération décentralisée, y compris pour des microprojets.
- 4 La décentralisation ne peut que permettre de développer les pouvoirs locaux, ce qui est très important dans un pays aussi grand que le vôtre. Il est important de créer une fonction publique locale, et des mécanismes de gestion au niveau local des budgets publics.
- 4 J'attire également votre attention sur la nécessité de travailler de concert avec les milieux socio-professionnels et de défendre leurs intérêts, en jouant un rôle d'interface avec le pouvoir exécutif.
- 4 Enfin, plusieurs questions ont porté sur le rôle de l'APF. Je tiens à rappeler que l'APF n'a pas vocation à donner des leçons, ni à porter un jugement sur le fonctionnement de tel ou tel parlement. Elle est un lieu d'échanges d'expériences qui doit permettre aux parlementaires nouvellement élus de comprendre leur rôle institutionnel et de saisir tous les aspects de leur mandat.

Je terminerai en vous remerciant de toutes vos interventions, je vais rentrer dans mon pays en ayant appris beaucoup de choses sur le Cameroun, sur vos préoccupations et votre système institutionnel. Ce fut une belle expérience d'échanges et je vous en remercie, au nom de mes collègues.

*
* *



*Synthèse générale par M. Essomba Tsoungui,
Député (Cameroun)*

Monsieur le Président,
Messieurs les Conférenciers,
Chers collègues,

Au moment de conclure les travaux de ce séminaire, je tiens avant tout à remercier les conférenciers venus des différentes régions de la Francophonie, pour la qualité de leurs interventions.

Les thèmes du séminaire étaient particulièrement judicieux et ont même été un prétexte, je dirais, car nous les avons largement dépassé, lors de nos discussions en atelier.

Statistiquement, le député intervient très peu dans l'initiative législative. J'ai retracé l'existence de sept tentatives de propositions de loi, qui ont toutes échoué pour deux raisons :

- soit elles émanaient de groupes non majoritaires et n'ont pas été votées
- soit elles n'étaient que prétexte pour contrecarrer l'action du gouvernement.

Notre volonté reste entière de modifier les textes provenant du gouvernement. Mais pour effectuer ce travail de législateur, il faut que les textes nous parviennent dans un délai raisonnable. Ceci est notre premier vœu. Nous ne pouvons examiner sérieusement un projet de loi si nous ne disposons pas du temps suffisant pour le faire. Je précise qu'il ne s'agit pas de contrecarrer le gouvernement, mais d'examiner, d'amender un texte afin de l'améliorer.

Durant ces trois jours, nous avons ouvert un chantier, mais d'autres débats seront nécessaires.

Notre deuxième vœu est qu'un contrôle effectif du gouvernement puisse être réalisé par le parlement. Nous avons largement débattu des moyens qui peuvent être employés pour mettre en œuvre ce contrôle, moyens qui existent dans notre Constitution et notre Règlement intérieur.

Enfin, en tant que députés, notre devoir est d'identifier les bons projets, pour valoriser notre circonscription et assurer le développement de notre territoire. Coller au calendrier de financement des programmes d'investissement nous assurera plus de chances d'obtenir des moyens financiers.

J'exprimerai un dernier vœu : que l'APF réserve une bonne place aux députés camerounais dans ses instances, et dans ses différents programmes de coopération et d'échanges.

Je vous remercie.

*
* *



*Discours de clôture de M. Hilarion Etong,
Premier Vice-président de l'Assemblée nationale du Cameroun,
Président de la section camerounaise de l'APF*

Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale du Niger, 1^{er} Vice-président de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie,
Monsieur le Président d'honneur de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie,
Messieurs les Ministres,
Messieurs les Conférenciers,
Excellences Mesdames et Messieurs les membres du corps diplomatique et représentants des organisations internationales,
Honorables membres de la Chambre, Chers Collègues Députés,
Excellences, Mesdames, Messieurs,
Distingués Invités,

Nous voici au terme du séminaire sur « le mandat parlementaire » et du stage sur « le travail législatif » organisés par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), respectivement, au profit de l'ensemble des Députés de l'Assemblée Nationale du Cameroun et de ses fonctionnaires.

Pendant trois jours, nous avons échangé nos expériences, affiné nos réflexions en ateliers à partir des exposés présentés par six collègues en séance plénière. Les interventions de nos collègues venus d'Afrique, d'Amérique et d'Europe, nous ont permis de confronter nos idées et notre réflexion sur ce sujet fondamental pour tout parlementaire, à savoir « le mandat parlementaire ».

Ce furent des moments d'échanges agréables et enrichissants entre collègues expérimentés et ceux qui sont au début de leur mandat parlementaire.

Aussi, voudrais-je à nouveau, du fond du cœur, présenter nos sincères remerciements aux responsables de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie qui, par cet acte de coopération interparlementaire, nous aura mis dans de bonnes dispositions pour assumer notre rôle et nos missions afin de mieux répondre aux attentes de nos populations.

Mes remerciements chaleureux et vives félicitations vont aussi à nos collègues conférenciers qui ont tous fait preuve de pertinence et perspicacité intellectuelle lors de nos travaux en séance plénière tout comme en atelier.

Au moment où s'achève notre séminaire permettez-moi, chers collègues, de vous dire toute ma fierté et ma satisfaction pour le bon déroulement des travaux. Votre participation active et intéressée a largement contribué à la réussite de notre séminaire. C'est vous dire, Honorables, Chers collègues, que nos riches discussions en plénière comme en atelier nous mènent à placer un grand espoir sur vous. Je ne me trompe pas en disant que notre Assemblée est désormais bien partie pour jouer son rôle d'acteur majeur du développement national.

Ne nous trompons pas. Nous avons maintenant les yeux de nos populations braqués désormais sur nous.



Mesdames, Messieurs, Honorables, Chers Collègues

Au moment de nous dire au revoir, je voudrais émettre un souhait, que toutes les résolutions et recommandations de ce séminaire puissent constituer un indispensable outil de référence pour notre action parlementaire.

Pour leur part, nos fonctionnaires ont tiré grand profit des échanges qu'ils ont eus, durant deux jours, avec leurs homologues français et nigérien. Ils leur appartient désormais de traduire dans leurs actes concrets, de chaque jour, les leçons acquises pour un meilleur appui à nos travaux parlementaires

Je saisis cette occasion pour remercier sincèrement, en votre nom à tous et en mon nom personnel, toute l'équipe du Secrétariat général de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie et tout le personnel de notre Assemblée qui ont permis non seulement le bon déroulement du programme mais aussi de bien préparer la tenue des ces deux événements.

Je souhaite donc à nos hôtes, conférenciers et membres de la délégation du Secrétariat Général de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, un bon retour et je déclare clos le séminaire sur le mandat parlementaire et le stage sur le travail parlementaire.

Je vous remercie.

*
* *





Annexes

Bangui 1994 : Le Parlement et l'état de droit

1. Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire
2. Le rôle et le fonctionnement du Parlement
3. 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

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

Bamako 1995 : Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement

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

Bucarest 1995 : Le pouvoir de contrôle du Parlement

1. Les relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif
2. Les relations entre majorité et opposition

Port-Louis 1996 : Le mandat parlementaire

1. Le parlementaire dans sa circonscription
2. Le parlementaire dans son Assemblée

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

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



Lomé 1997 : Le statut de l'opposition parlementaire

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

Sofia 1998 : Le consensus parlementaire

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

Vientiane 1998 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement

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

Antananarivo 1999 : Le Parlement de l'an 2000

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

Bangui 1999: Le Parlement de l'an 2000

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

Port-Vila 2000 : Démocratie et bonne gouvernance

1. Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement
2. Les mécanismes de stabilité gouvernementale
3. Les groupes politiques au Parlement

Niamey 2000 : Le travail et le rôle du parlementaire

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



Bissau 2001 : Démocratie et bonne gouvernance

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

Dakar 2002 : Le Parlement et les relations internationales

1. Les pouvoirs du Parlement en matière internationale
2. La diplomatie parlementaire
3. 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

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

*

* *

