
Actes du séminaire parlementaire

sur

LA DEMOCRATIE ET LA BONNE GOUVERNANCE

Port-au-Prince (Haïti), du 8 au 10 mars 2007

*Séminaire en partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie
(Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme)*

- Sommaire -

SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE.....	4
PRÉSENTATION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE.....	6
PROGRAMME DU SÉMINAIRE.....	10
SÉANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE.....	11
ALLOCATION DE M. JACQUES LEGENDRE, ANCIEN MINISTRE, SÉNATEUR DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PARLEMENTAIRE DE L'APF.....	12
ALLOCATION DE M. JACQUES EDOUARD ALEXIS, PREMIER MINISTRE (HAÏTI).....	15
ALLOCATION DE M. JOSEPH LAMBERT, PRÉSIDENT DU SÉNAT (HAÏTI).....	19
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE :	
LA FONCTION LÉGISLATIVE ET LA FONCTION DE CONTRÔLE DU PARLEMENT.....	21
INTERVENTION DE M. BRUNO BOURG-BROC, VICE-PRÉSIDENT DE L'APF, DÉPUTÉ (FRANCE).....	22
INTERVENTION DE M. YVAN BORDELEAU, DÉPUTÉ (QUÉBEC).....	35
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE :	
LES MÉCANISMES DE STABILITÉ GOUVERNEMENTALE.....	42
INTERVENTION DE M. SYLVAIN AKINDES, DÉPUTÉ (BÉNIN).....	43
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE :	
LES GROUPES POLITIQUES AU PARLEMENT.....	51
INTERVENTION DE M. BONGNESSAN ARSÈNE YE, DÉPUTÉ (BURKINA FASO).....	52
INTERVENTION DE M. JEAN FATTEBERT DÉPUTÉ (SUISSE).....	58
CONTRIBUTION DE M. SYLVAIN AKINDES, DÉPUTÉ (BÉNIN).....	60
SÉANCE DE CLÔTURE.....	64
ALLOCATION DE M. JACQUES LEGENDRE, ANCIEN MINISTRE, SÉNATEUR DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PARLEMENTAIRE DE L'APF.....	65
ALLOCATION DE M. PIERRE ERIC JEAN-JACQUES, PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS (HAÏTI).....	67

ALLOCUTION DE M. JOSEPH LAMBERT, PRÉSIDENT DU SÉNAT (HAÏTI).....	69
ANNEXES.....	71
BIOGRAPHIE DES CONFÉRENCIERS.....	72
SÉMINAIRES D'INFORMATION ET D'ÉCHANGES.....	80



Synthèse du séminaire

Du **jeudi 8 au samedi 10 mars 2007** s'est déroulé à **Port-au-Prince**, République d'Haïti, un séminaire parlementaire sur le thème « Démocratie et bonne gouvernance ». Ce séminaire a été organisé par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), en collaboration avec le Parlement haïtien, à l'intention des parlementaires de ce pays. Il a été animé par des conférenciers parlementaires venus des différentes régions de l'APF à savoir :

- Afrique :
 - M. Sylvain Akindes, député (Bénin)
 - M. Bongnessan Arsène Ye, député (Burkina Faso)
- Amérique :
 - M. Yvan Bordeleau, député du Québec (Canada)
- Europe :
 - M. Bruno Bourg-Broc, député (France)
 - M. Jean Fattebert, conseiller d'Etat (Suisse)

1. Cérémonie inaugurale

La cérémonie inaugurale s'est tenue au Karibe Center le jeudi matin 8 mars, sous la présidence de Son Excellence M. Joseph Lambert, Président du Sénat, en présence de son Excellence M. Pierre Eric Jean-Jacques, Président de la Chambre des Députés, de très nombreux parlementaires haïtiens, de M. Joseph Jasmin, Ministre des relations avec le parlement, représentant le Premier Ministre, de l'ambassadeur du Canada, du chargé d'affaires de la République française et des représentants d'organisations internationales.

M. Joseph Jasmin, Ministre des relations avec le parlement, a lu le message de M. Jacques-Edouard Alexis, Premier Ministre. Il a souligné l'importance du séminaire pour conforter la vitalité des institutions à un moment clé de l'histoire constitutionnelle d'Haïti.

Dans son discours d'ouverture M. Joseph Lambert a tenu à remercier l'APF de son soutien à l'organisation du séminaire qui permettra de guider l'action législative et de consolider les liens du Parlement avec la grande famille francophone.

M. Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire de l'APF, a rappelé que ces séminaires donne l'opportunité à des parlementaires de différents pays de se rencontrer, de confronter leurs expériences acquises, de comparer les systèmes institutionnels et les modes de fonctionnement de leurs Assemblées.

2. Déroulement des travaux

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

- La fonction législative du Parlement (exposé de M. Bruno Bourg-Broc).
- La fonction de contrôle du Parlement (exposé de M. Yvan Bordeleau)
- Les mécanismes de stabilité gouvernementale (M.Sylvain Akindes)
- Les groupes politiques parlementaires (exposés de MM.Bongnessan Arsène Yé et Jean Fattebert)

Chaque exposé a été suivi d'une session de questions et réponses très animée. L'exposé sur le pouvoir législatif a ouvert un débat sur les procédures de révision de la constitution, le domaine de la loi tel que défini par la constitution, les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, le droit de dissolution du Président de la République, le rôle des commissions parlementaires, le mode de désignation des parlementaires dans les commissions et la représentation des femmes au Parlement. La présentation sur le pouvoir de contrôle parlementaire a mis en évidence les différences entre le système parlementaire de type britannique (fondé sur le système de la responsabilité ministérielle comme au Canada, au Québec et à l'Île du Prince Édouard et où les ministres doivent être députés) et le système parlementaire d'inspiration française de stricte séparation des pouvoirs législatif et exécutif, et a suscité de nombreuses questions sur le cumul des mandats et sur le régime de l'incompatibilité parlementaire avec les fonctions ministérielles. Les exposés sur le rôle des groupes politiques parlementaires ont fait apparaître de grandes similitudes entre les différents systèmes politiques. Enfin, le débat suscité par les mécanismes de stabilité gouvernementale a permis d'évoquer l'importance du dialogue et de la confiance au sein des institutions politiques et d'établir la distinction entre stabilité politique et stabilité gouvernementale.

3. Cérémonie de clôture

Les travaux du séminaire se sont conclus par les interventions de M. Jacques Legendre et la lecture du message de M. Pierre Eric Jean-Jacques Président de la Chambre des Députés.

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

Présentation de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

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

Léopold Sedar Senghor
Février 1966

LE « PARLEMENT DES PARLEMENTS FRANCOPHONES »

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

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

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

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

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



L'ASSEMBLÉE CONSULTATIVE DE LA FRANCOPHONIE

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

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

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

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

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

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

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

Depuis 1992, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a participé dans 27 pays à 90 missions préparatoires et d'observation des élections organisées par l'Organisation internationale de la Francophonie. Cent trente neuf parlementaires différents provenant de 30 parlements ont pris part à ces missions d'observation d'élections présidentielle et législatives, ainsi que celles concernant les référendum constitutionnels. Ces missions ont conduit à l'adoption de recommandations qui préconisent la nécessité d'un appui en amont et en aval des élections. C'est ce que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'efforce de faire par le biais de ses autres programmes de coopération interparlementaire.

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

UN ACTEUR INCONTOURNABLE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE

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

De nouveaux **séminaires spécifiquement destinés aux femmes** ont été conçus en 2004. Le réseau des femmes parlementaires de l'APF est impliqué dans le choix des thèmes. Des séminaires ont été organisés sur le thème de la *Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF) à Bamako (Mali), au mois d'octobre 2004, à Antananarivo (Madagascar), au mois de mai 2005, à Libreville (Gabon) en décembre 2005 et à Tunis (Tunisie) en novembre 2006. L'objectif de ces séminaires animés par des experts est d'informer et de sensibiliser les femmes parlementaires sur le contenu de cette convention et sur les moyens de la mettre réellement en application dans leurs pays respectifs.

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

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

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

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

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

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

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

*

* *



Programme du séminaire

Jeudi 8 mars 2007

- 10 h 00 SÉANCE D'OUVERTURE SOLENNELLE
- 10 h 45 Photo officielle
Pause café
- 11 h 15 Exposé de M. Bruno BOURG-BROC (France) sur la fonction législative du Parlement

Séance de questions réponses
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*
- 14 h 30 Exposé de M. Yvan BORDELEAU (Québec) sur la fonction de contrôle du Parlement

Séance de questions réponses
- 15 h 45 *Pause café – Reprise des travaux*
- 17 h 00 Fin des travaux

Vendredi 9 mars 2007

- 9 h 30 Exposé de M. Sylvain AKINDES (Bénin) sur les mécanismes de stabilité gouvernementale

Séance de questions réponses
- 11 h 30 *Pause café – Reprise des travaux*
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*
- 14 h 30 Exposés des conférenciers sur les groupes politiques parlementaires
 - M. Bongnessan Arsène YE (Burkina-Faso)
 - M. Jean FATTEBERT (Suisse)
Séance de questions réponses
- 15 h 45 *Pause café – Reprise des travaux*
- 17 h 00 Fin des travaux

Samedi 10 mars 2007

- 10 h 00 Réunion du groupe de travail sur la rédaction de la synthèse
- 11 h 00 CÉRÉMONIE DE CLÔTURE
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*





Séance solennelle d'ouverture

*Allocution de M. Jacques Legendre,
Ancien Ministre, Sénateur de la République française,
Secrétaire général parlementaire de l'APF*

Messieurs les Présidents,
Messieurs les Ambassadeurs, Excellences,
Mes Chers Collègues,

C'est un très grand plaisir pour moi de vous saluer à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'Assemblée parlementaire de la francophonie organise pour la première fois en Haïti, à Port-au-Prince, à l'attention des parlementaires Haïtiens.

Je tiens en particulier à rendre hommage au Président du Sénat, M. Joseph Lambert, au Président de la Chambre des députés, M. Pierre-Eric Jean-Jacques et à remercier très vivement le parlement Haïtien qui nous accueille en cette occasion.

J'en suis d'autant plus heureux que nous célébrons aujourd'hui 8 mars, la journée internationale de la Femme, ce qui explique l'absence des femmes parlementaires à cette cérémonie d'ouverture. Je tiens à préciser qu'il existe au sein de l'APF un réseau des femmes qui organisera très prochainement un séminaire au profit des femmes parlementaires haïtiennes.

Ce type de séminaires est particulièrement important dans la mesure où il permet à des parlementaires de différents pays de se rencontrer, de confronter leurs expériences acquises, de comparer les systèmes institutionnels et les modes de fonctionnement de leurs Assemblées. Je me permets d'insister sur ce point : je vous convie à échanger avec nous, d'égal à égal. Nous avons tous la même légitimité, celle qui nous a été conférée par les suffrages de nos peuples respectifs. Nous n'avons sans doute pas la même expérience mais cela ne constitue en rien un obstacle : c'est même ce qui fait l'originalité et la richesse de ces rencontres : pendant trois jours, nous allons nous enrichir de nos différences.

Les premiers parlementaires étrangers à se rendre à Port au Prince après les élections de 2006 furent des parlementaires de l'APF. En septembre, notre Président canadien était présent ici même, accompagné du Président de l'Assemblée nationale du Bénin, du Président de l'Assemblée nationale du Québec, du Président de la section française, et de moi-même. Ces pays respectifs ont avec Haïti des relations bilatérales étroites et anciennes. C'est l'Assemblée parlementaire de la Francophonie qui leur avait permis d'exprimer leur solidarité, leur solidarité francophone.

Mes Chers Collègues,

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie a toujours été très attentive à la situation de votre pays qui au cours de ces dernières années a été confronté à de nombreuses difficultés, ce qui avait conduit l'APF à prononcer une mesure de suspension à l'égard de votre Parlement.

Elle a cependant tenu à envoyer des observateurs lors des élections présidentielles et législatives qui se sont déroulées en 2006, et notamment M. Bognessan Arsène Yé député du Burkina Faso, ici présent. Ces élections ayant été reconnues par la communauté internationale, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a pu décider lors de sa Session de Rabat, en juillet 2006, de lever cette suspension dans une première étape, et réintégrer la section haïtienne.

Afin d'accompagner le processus de sortie de crise et de contribuer à la consolidation des institutions nouvellement créées, de jouer le rôle de catalyseur des coopérations bilatérales francophones en faveur de votre Parlement, le Bureau de l'APF, dans une deuxième étape, a mandaté une mission d'information et de contact dont je vous ai déjà entretenu. C'est elle qui nous permis de rencontrer votre Président, M. Préval, votre Premier ministre, M. Alexis, les Présidents d'Assemblée, de nombreux ministres, et notamment M. Jasmin, ministre chargé des Relations avec le Parlement, nombre d'entre vous lors d'entretiens de travail ou lors de la réception offerte par les Présidents Lambert et Jean-Jacques. C'est elle qui nous a permis de définir les principales actions de coopération dont vous êtes enfin bénéficiaires. Un séminaire du Réseau des femmes parlementaires sera organisé dans quelques semaines. C'est une équipe volontairement étoffée de notre Secrétariat général administratif que vous découvrez aussi, car je souhaite que ce séminaire soit également l'occasion de rencontres entre fonctionnaires parlementaires, qui sont indispensables au fonctionnement des institutions parlementaires. C'est sur ces fonctionnaires que vous devrez vous appuyer. C'est pour cette raison qu'ils doivent bénéficier de formations adaptées. Ce sont eux qui, avec compétence technique, neutralité et disponibilité, mettront en œuvre votre volonté politique.

Le Bureau de l'APF lors de sa réunion de janvier dernier a confirmé sa décision d'organiser un séminaire à l'attention de tous les parlementaires haïtiens. C'est donc avec une grande joie que nous retrouvons nos collègues haïtiens dans le grand concert des parlements francophones. L'objectif de notre Assemblée n'est, en effet, pas d'exclure mais de rassembler autour des valeurs de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme.

Mes chers collègues,

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

Aujourd'hui plus que jamais, l'affermissement de la démocratie et la bonne gouvernance - thèmes sur lesquels vous avez choisi de dissenter - s'imposent comme un véritable défi pour la stabilité politique de nos Etats, à laquelle aspirent les populations que nous représentons. Il nous appartient ensemble, dans la solidarité francophone, de le relever au bénéfice de tous.

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

Je ne saurais terminer mon propos sans témoigner ma gratitude à l'endroit des intervenants qui ont accepté de participer à ces travaux.

Région Afrique (Burkina-Faso, Bénin)

- M. Arsène Bognessan Ye, député du Burkina Faso
- M. Sylvain Akindes, député du Bénin

Région Europe (France, Suisse)

- M. Bruno Bourg-Broc, député Français
- M. Jean Fattebert, conseiller national (Suisse)

Région Amérique

- M. Yvan Bordeleau, député (Québec)

Permettez-moi d'insister encore : nous sommes vos collègues et non des conférenciers, et notre démarche, qui relève de la solidarité parlementaire, contraste peut-être avec celle, plus bureaucratique, d'autres bailleurs de fonds. Sachez prendre toutes les aides qui se présentent. Nous vous y aiderons en motivant nos Parlements pour qu'ils engagent ici des actions de coopération fondées sur le respect et le dialogue. Je sais que certains sont d'ores et déjà très actifs à Port-au-Prince.

Mes chers collègues,

Un Parlement qui fonctionne efficacement permet aux parlementaires que nous sommes de mieux remplir notre mandat. C'est dans cette optique qu'il faut envisager les travaux de ce séminaire qui va évoquer, durant ces trois jours, la démocratie et la bonne gouvernance.

Nous savons que la République d'Haïti a plus que jamais besoin de la solidarité internationale.

Nous ne vous oublions pas. Nous serons toujours à votre écoute pour vous accompagner dans la reconstruction de votre démocratie, à laquelle nous sommes si profondément attachés.

Je vous remercie.

Allocution de M. Jacques Edouard Alexis, Premier Ministre (Haïti)

**lu par M. Joseph Jasmin,
Ministre chargé des relations avec le Parlement**

Monsieur le sénateur Jacques Legendre, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,
Honorable Joseph Lambert, Président du Sénat de la République,
Honorable Eric Jean-Jacques, Président de la Chambre des députés,
Monsieur l'ambassadeur Amado Pitroipa, Représentant de l'Organisation internationale de la Francophonie en Haïti,
Mesdames, Messieurs de la Communauté internationale et de la Francophonie,
Honorables sénateurs et députés,
Mesdames, Messieurs,

Il m'est particulièrement agréable de participer ce matin au lancement de ce séminaire sur la démocratie et la bonne gouvernance, sous l'égide de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Permettez-moi, d'entrée de jeu, d'exprimer la plus cordiale bienvenue dans notre pays au Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire francophone. Je suis convaincu que M. Jacques Legendre, ainsi que les membres de la prestigieuse délégation qu'il conduit, apprécieront cette touche de simplicité fraternelle que la République d'Haïti chaleureusement leur réserve, non pas comme visiteurs, mais en qualité de membres de la grande famille francophone.

Monsieur le Secrétaire général,

Votre initiative d'organiser le séminaire que j'ai le plaisir d'inaugurer ce matin s'avère opportune. Elle dénote la vitalité de votre institution et l'engagement empreint de générosité de son action en Haïti.

Cette activité se réalise à un moment névralgique de notre histoire institutionnelle.

La vie nationale aujourd'hui est fortement marquée, entre-autres, par les démarches et initiatives visant à compléter la mise en place des institutions prévues dans la charte fondamentale de notre pays. A cette phase si cruciale de la consolidation du processus de démocratisation, il est concédé à l'institution parlementaire un rôle d'une importance exceptionnelle. Il n'est pas superflu de rappeler la position stratégique occupée par le pouvoir législatif qui, depuis l'adoption de la constitution de 1987, est devenu à toutes fins utiles le pilier de l'édifice institutionnel haïtien.

Les constituants, en élaborant la loi mère de notre pays, ont sans doute cultivé le souci cardinal d'éviter toute concentration de pouvoir par la branche exécutive, en particulier une accumulation excessive des prérogatives présidentielles.

La cohabitation dans le cadre de la nouvelle architecture des relations entre le législatif et l'exécutif n'est pas toujours aisée. Il m'apparaît indiqué, dans cet espace de dialogue et d'échange qu'est la Francophonie, d'évoquer, à grands traits, la vision de mon gouvernement sur le thème retenu pour la réalisation de ce séminaire, soit démocratie et gouvernance.

A cet égard, même si le fait démocratique jouit d'une accréditation quasi universelle, il n'en demeure pas moins que les contextes différents, entourant son affirmation et son déploiement, affichent parfois d'énormes écarts.

A l'intérieur de l'espace francophone, de telles différences se manifestent avec des implications d'importance pour les peuples et gouvernements qui y sont exposés. A titre d'illustration, je voudrais rappeler que le parlementaire haïtien, par la force des choses, se trouve souvent impliqué activement dans la gestion de questions qui ne relèvent pas de son champs de compétence nominale. Trop souvent, il se voit transformé en opérateur intrépide de développement, en agent de promotion et de protection, servant de bouclier et de porte-parole de la population qu'il représente auprès d'agences et ministères sectoriels particuliers. Pourtant, sa situation nominalement non conforme aux attributions imparties ne lui est pas directement imputable. La responsabilité incombe, dans une large mesure, aux conditions difficiles qui sont le lot de la majorité des mandants dont les cahiers de doléances sont à la mesure des attentes énormes nourries à l'égard de leurs représentants. Aussi, le parlementaire haïtien est-il couramment perçu et traité comme un véritable messie pour sa circonscription.

Je suis persuadé qu'une telle situation ne représente guère une singularité haïtienne. Je me contenterai de rappeler que dans les pays francophones du Sud, deux enfants sur cinq, en majorité des filles, n'accèdent pas à l'école, victimes de la pauvreté, du travail précoce et de l'exploitation sous toutes ses formes. Sept adultes sur dix ne sont pas alphabétisés.

Dans un contexte de ce type, les interventions sous l'égide des parlementaires sont ou peuvent être, selon leur forme, une résultante de la proximité entre ces derniers et la population qu'ils représentent. La Francophonie devra s'évertuer à ne pas mesurer la démocratie à l'aune de pays dont le niveau de modernité dispense les parlementaires de s'engager dans les tâches qui ne leur reviennent pas.

A mon humble avis, les solutions prédéterminées ne constitueront pas des réponses fonctionnelles à cet épineux problème.

Nonobstant une telle situation, l'excellence des relations entre le législatif et l'exécutif représente pour nous une préoccupation de la plus haute importance. L'intérêt national y est engagé de manière suprême dans la mesure où la stabilité politique de l'Etat en dépend.

Toutefois il nous importe également que soient maintenues des relations fructueuses et harmonieuses entre l'exécutif et les collectivités territoriales, de même qu'entre celles-ci et le Parlement. Il ne faut en effet jamais perdre de vue que le pouvoir local exercé par celles-ci représente une composante majeure du nouveau système politico-institutionnel défini par la constitution de 1987.

Sur cette base, mon gouvernement encourage fortement la construction de solides passerelles entre le pouvoir local et le pouvoir législatif, de même que des relations fonctionnelles entre celui-ci et ses mandants.

Tels sont donc les défis et les enjeux inhérents à la politique de décentralisation qui demeure l'une des dispositions constitutionnelles auxquelles l'action gouvernementale est exposée de manière impérative.

La bonne santé de la démocratie sera déterminée, dans une large mesure, par la qualité des relations entre les citoyens et leurs représentants dans toutes les sphères et à tous les niveaux de la machine du pouvoir d'Etat.

Pour faciliter une telle dynamique, le gouvernement adoptera les mesures appropriées en vue de rendre plus opérationnels les parlementaires dans les zones dont ils assurent la représentation. Cette approche permettra certainement de mieux structurer les liens et échanges avec les citoyens. Elle est également de nature à faciliter une intégration de la gestion de certaines activités de développement et une meilleure coordination de l'action gouvernementale à l'intérieur des zones en question.

Mesdames et Messieurs les parlementaires,

Comme vous le savez, la collectivité nationale haïtienne se trouve aujourd'hui en but à des défis extrêmement contraignants pour la mise sur pieds des institutions démocratiques et l'amélioration de la gouvernance générale du pays.

Dans cette voie, des qualités peu communes s'avèrent nécessaires à l'émergence d'un nouveau type de leadership, requis pour l'accomplissement des tâches complexes et des lourdes responsabilités imparties aux élus. Un esprit de service d'une générosité sans limite et une probité irréprochable devront toujours répondre au rendez-vous de la mise en chantier de la nouvelle Haïti, aussi bien chez les citoyens que chez les dirigeants de l'Etat.

Dans cette ligne, compte tenu des contraintes de toutes sortes et de la précarité des ressources à sa disposition, Haïti se révélera incapable d'entreprendre victorieusement la démocratisation de ses institutions sans accorder une attention prioritaire à la refonte de fond en comble de son système politico-administratif.

Il s'agit d'une priorité instrumentale incontournable, dans la mesure où la relance du pays requiert un dispositif de gestion public bien outillé pour assurer la coordination et le contrôle des multiples initiatives qui lui sont associées. En même temps, il conviendra d'effectuer des échanges avec les divers secteurs de la vie nationale pour déterminer s'il y a lieu de procéder à certains changements dans le dispositif constitutionnel en vue, le cas échéant, de procéder à un réaménagement de la cohabitation entre les trois pouvoirs majeurs de l'édifice institutionnel, particulièrement celle entre l'exécutif et le législatif.

Déjà, lors de la présentation devant le Parlement de ma déclaration de politique générale, il m'avait semblé opportun de souligner la nécessité de construire un réel consensus social sur les initiatives à prendre en vue de mettre notre constitution à la hauteur des aspirations et des défis qui attendent les prochaines générations ; ceci sans aucune intention de dégager des dividendes politiques.

Au fait, le nécessaire débat quant à l'opportunité ou non de réviser la charte fondamentale ne constitue qu'une séquence d'une trame plus vaste, qui pourrait éventuellement porter sur la tenue de véritables états généraux de la nation.

En effet, ce besoin de reconfiguration de l'édifice politico-administratif de notre pays est exprimé dans presque tous les compartiments de notre société. Il est formulé sous des vocables divers tels « nouveau contrat social, pacte de gouvernabilité, refonte de l'Etat, réforme administrative » notamment. Derrière cette diversité de désignations se profile une aspiration profonde à un réaménagement de notre société et de son appareil institutionnel.

Une telle entreprise réclame d'être préparée avec un soin infini. Elle nécessite une approche novatrice pour sa mise en œuvre.

L'exercice de ce matin représente une contribution significative à la réalisation des multiples activités devant culminer avec la journée du 29 mars. En tant qu'espace d'affirmation, de promotion et de protection de la diversité des cultures, la Francophonie nous offre un médium et une opportunité pour opérer une symbiose féconde entre ce que nous sommes et ce que nous avons. Elle fournit une opportunité d'afficher ce que nous possédons de plus intime et de plus cher et en même temps de plus attrayant, en l'occurrence notre identité culturelle.

Nous valorisons énormément notre culture comme un rempart formidable dans ce monde marqué par une profonde inclination à l'uniformisation. En même temps, notre adhésion sans partage à la démocratie vise à mettre l'homme au centre de toutes nos démarches, et ainsi à pratiquer un humanisme sans rivage, et ce de diverses manières. D'abord par nos efforts inlassables en vue d'éliminer l'exclusion et la marginalité, mais aussi par un culte invariable de la tolérance qui nous conduit directement sur le chemin de la solidarité. Dans la ligne des valeurs fondamentales pratiquées au sein du monde francophone, en cette année de commémoration du bicentenaire de l'abolition de l'esclavage, il me semble impératif de renforcer la chaîne de solidarité susceptible de contribuer à réduire, sinon abolir, les multiples fossés qui continuent à séparer dangereusement nos nations.

Le Sommet de Bucarest, dans sa déclaration d'octobre 2006, souligne judicieusement qu'un accès insuffisant aux technologies de l'information et de la communication menace d'exacerber toutes les autres disparités et aggrave la marginalisation des pays francophones du Sud.

Contre ces expressions résiduelles d'incompréhension, la Francophonie a tenu à opérer de vigoureux redressements et les ajustements impératifs inhérents aux mutations en cours et celles à venir. Elle ne garantira sa viabilité qu'en devenant plus soucieuse et plus capable de contribuer à abolir les disparités tenaces qui s'avèrent si préjudiciables à la paix et la stabilité dans le monde. Il est d'ailleurs encourageant qu'elle se soit engagée à réduire la fracture numérique qui sépare les pays du Nord des pays du Sud, afin de favoriser l'émergence et le développement d'une société de l'information inclusive. Ce faisant, elle est sûre de rester fidèle à ses propres valeurs qui sont fondées éminemment sur la solidarité et le partage.

Dans cet esprit, l'exercice auquel je prends plaisir à participer ce matin s'inscrit dans ce dialogue des cultures et des civilisations si cher à l'espace francophone. Mon gouvernement attache une énorme importance à ces contacts comme facteur de rapprochement et de connaissance mutuelle entre nos peuples de même qu'en la démocratie.

Allocution de M. Joseph Lambert, Président du Sénat (Haïti)

Monsieur le Président de la Chambre des députés,
Monsieur le Haut Représentant du Premier Ministre,
Monsieur le Ministre, sénateur, collègue, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,
Monsieur l'ambassadeur de l'Organisation internationale de la Francophonie,
Monsieur le Chargé d'Affaires de France,
Messieurs les conférenciers,
Mesdames, Messieurs de l'Assemblée parlementaire francophone,
Mesdames, Messieurs de la Communauté internationale,
Chers collègues parlementaires,
Mesdames et Messieurs de la presse,

J'ai le plaisir de procéder à l'ouverture du séminaire d'échange et d'information organisé sous le thème « Démocratie et bonne gouvernance », par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, en partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie, dans le cadre de leur appui au Parlement haïtien.

Je voudrais à cette occasion, souhaiter, tant en mon nom propre qu'en celui de mes collègues sénateurs et députés, la plus cordiale bienvenue aux honorables conférenciers venus partager avec nous leurs idées et leurs longues expériences de parlementaires en vue de nous aider à renforcer la capacité de notre Parlement dans l'accomplissement de sa mission constitutionnelle.

L'initiative de ce séminaire, inscrit dans l'agenda des bureaux des deux chambres, constitue un guide dans l'action législative, mais aussi un moyen de consolider les liens du Parlement haïtien avec la grande famille parlementaire francophone. En effet, il y a environ quatre mois, une délégation de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, en visite d'amitié au Parlement, nous assurait déjà de l'engagement et de la ferme volonté de cette institution de nous accompagner dans la mise en œuvre du programme de développement stratégique du Parlement haïtien, traduisant ainsi un nouvel élan d'esprit dans ses relations avec notre Parlement.

Le défi à relever est énorme. Néanmoins, nous savons désormais que nous pouvons compter sur le ferme appui de nos différents partenaires techniques et financiers. La présence à nos côtés des honorables conférenciers me donne certainement l'opportunité d'exprimer mes sentiments de gratitude à l'endroit de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie pour cette activité de coopération dont notre Parlement est le bénéficiaire.

La tenue de ce séminaire, si j'en juge par la qualité du programme élaboré en la circonstance, l'envergure et l'expertise des conférenciers, offrira l'occasion aux sénateurs et aux députés de se familiariser avec les techniques qui puissent garantir un fonctionnement harmonieux du Parlement. Aussi dans ce contexte de renouveau démocratique dont le Parlement est la pierre angulaire, avons-nous bien compris que nous devons nous entourer de toutes les conditions nécessaires pour lui permettre d'être cet élément structurant de la démocratie et de la gouvernance ?

Je souhaite vivement que chacun de mes collègues ici présents puisse tirer les meilleurs enseignements que susciteront les débats, afin de les mettre à contribution le moment venu.

Je voudrais donc renouveler mes sentiments à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, à l'Organisation internationale de la Francophonie et aux honorables conférenciers à qui je dis « Bon séjour chez nous ! ».

Le Parlement haïtien est un lieu de débats contradictoires et c'est cette contradiction qui est la substance même de la démocratie. La démocratie, je le dis souvent, ne va pas sans conflit, mais elle n'est pas pour autant une guerre ; ce qui fait généralement la différence, ce sont les idées et les projets.

Et comme dans toute séance, on donne toujours l'opportunité au Président d'ouvrir la séance, et on a souvent l'habitude de dire « en vertu des pouvoirs qui me sont conférés, je déclare ouvert le séminaire d'échange et d'information sur la démocratie et la gouvernance ».

Merci beaucoup.



Exposés en séance plénière :

*La fonction législative et la fonction
de contrôle du Parlement*

Intervention de M. Bruno Bourg-Broc, Vice-président de l'APF, Député (France)

Si historiquement les Parlements ont été créés pour consentir à l'impôt, ils ont très rapidement acquis, quel que soit le système institutionnel en cause, le pouvoir de discuter et de voter la loi.

De fait à partir du moment où la loi, ce commandement comme disait le grand juriste français Portalis, est conçue comme l'expression de la volonté générale, il est normal que ceux qui représentent les citoyens et expriment ainsi cette volonté générale, jouent un rôle primordial dans son adoption.

Avec la fonction de contrôle qui fera l'objet de développements spécifiques dans le cadre de ce séminaire, la fonction législative constitue l'essentiel de l'activité d'un Parlement.

Cette fonction législative, je l'envisagerai à travers trois questions :

- qui peut la déclencher et dans quels domaines s'exerce-t-elle ?
- comment se déroule l'examen d'un texte devant le Parlement ?
- quelles sont les limites de cette fonction législative ?

Etant député depuis vingt-cinq ans, c'est à partir de mon expérience personnelle que je m'exprimerai devant vous. L'exemple français constituera donc la base de mon exposé mais je m'efforcerai de mettre en évidence les similitudes et les différences avec votre propre système.

Je voudrais enfin préciser que notre Constitution actuelle date de 1958 mais qu'elle est l'aboutissement d'une longue évolution historique et qu'elle a été révisée 19 fois depuis sa mise en œuvre.

1. LE DOMAINE ET L'INITIATIVE DE LA LOI

La Constitution du 4 octobre 1958, dans son article 34, dispose que le Parlement vote la loi. On peut le rapprocher de l'article 88 de votre Constitution qui indique que « le pouvoir législatif s'exerce par deux chambres (la Chambre des députés et le Sénat) qui forment le Corps législatif ».

Le Parlement en France comprend également deux assemblées : l'Assemblée nationale, composée de 577 députés élus au suffrage direct, se renouvelle intégralement tous les cinq ans au plus ; le Sénat, composé de 331 sénateurs élus pour six ans au suffrage indirect, se renouvelle par moitié tous les trois ans.

La Constitution française (article 34) énumère les matières dans lesquelles la loi peut intervenir en fixant des règles ou des principes fondamentaux. Elle délimite ainsi le domaine de la loi, même si, en pratique, le législateur sort souvent de son champ de compétence, en précisant les modalités d'application de ces règles et principes.

Il y a là une différence avec votre Constitution qui ne fixe aucune limite au domaine de la loi, puisque son article 111 précise que « le pouvoir législatif fait des lois sur tous les objets d'intérêt public ».

En France l'initiative des lois appartient aussi bien au Premier ministre qu'aux députés et aux sénateurs (article 39 de la Constitution). Les initiatives du Premier ministre sont appelées projets de loi, celles des parlementaires étant des propositions de loi.

Là encore cette double initiative se retrouve chez vous, l'article 111.1 de votre Constitution disposant que l'initiative « appartient à chacune des deux chambres ainsi qu'au pouvoir exécutif ».

Qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi, le vote de la loi commence par le dépôt du texte avant lequel son auteur doit, en France, effectuer certaines formalités :

- pour les projets, le dépôt est précédé de la consultation pour avis du Conseil d'État, agissant en ce cas comme conseil du Gouvernement et non comme juridiction administrative, suivie d'une délibération du Conseil des ministres ;
- les propositions peuvent être déposées à la condition que leur adoption n'ait pas pour conséquence une diminution des ressources publiques ou la création ou l'aggravation d'une charge publique : chaque assemblée parlementaire doit donc s'assurer, selon une procédure qui lui est propre, de leur recevabilité financière.

Une fois ces formalités accomplies, le texte peut être déposé. Pour les projets, à l'exception des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale qui doivent être déposés d'abord à l'Assemblée nationale, l'examen d'une loi commence indifféremment devant l'une ou l'autre assemblée. Cette priorité de la chambre basse pour le dépôt des lois « financières » se retrouve dans l'article 111.2 de votre Constitution.

A la suite de son dépôt, qui fait l'objet d'une publicité officielle, tout texte est imprimé et renvoyé à l'examen d'une commission permanente ou spéciale.

Les projets et les propositions comprennent deux parties : l'exposé des motifs dans lequel sont présentés les arguments de l'auteur de l'initiative à l'appui des modifications législatives ou des dispositions nouvelles envisagées ; le dispositif, rédigé en articles portant une numérotation successive constitue la partie normative qui sera seule soumise à l'examen des assemblées. Chaque article a pour objet soit de modifier une disposition d'une loi en vigueur, soit d'édicter une disposition législative nouvelle.

2. LA PROCEDURE D'EXAMEN DES TEXTES PAR LE PARLEMENT

Comme chez vous, tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Un texte adopté en termes identiques par les deux assemblées est définitif : il constitue le texte de la loi. La même règle est fixée par l'article 120 de votre Constitution.

La procédure conduisant à l'adoption définitive d'un texte consiste en un mouvement de va-et-vient du texte entre les deux assemblées (d'où le nom de navette), chacune étant appelée à examiner et, éventuellement, à modifier le texte adopté par l'autre : la navette prend fin lorsqu'une assemblée adopte sans modification, pour chacun de ses articles, le texte précédemment adopté par l'autre. Chaque examen par une assemblée est appelé lecture.

2.1.L'examen en première lecture

L'examen en première lecture d'un texte déposé devant une assemblée comporte plusieurs étapes : l'examen par une commission, l'inscription à l'ordre du jour et, enfin, la discussion en séance publique au terme de laquelle le texte sera transmis à l'autre assemblée. La transmission du texte à l'autre assemblée ouvre la navette.

La procédure exposée ci-après est celle suivie à l'Assemblée nationale. Cette procédure est dans ses grandes lignes la même au Sénat.

2.1.1. L'examen par une commission

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

Chaque député est membre d'une commission permanente et d'une seule. Les commissions permanentes sont composées à la représentation proportionnelle des groupes, un groupe étant la réunion d'au moins 20 députés ayant les mêmes affinités politiques. De ce fait, chaque commission permanente reproduit, à échelle réduite, la configuration politique de l'assemblée plénière.

Les six commissions permanentes à l'Assemblée nationale sont : la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (effectif maximum : 145 membres), la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (145 membres), la commission des affaires étrangères (73 membres), la commission de la défense nationale et des forces armées (73 membres), la commission des finances, de l'économie générale et du plan (73 membres) et la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (73 membres).

Le renvoi des textes aux commissions permanentes est effectué au vu de leurs compétences respectives, telles qu'elles sont définies par le Règlement de l'Assemblée. Le texte est renvoyé à une commission mais une autre commission peut demander à être saisie pour avis du même texte. Ainsi les textes relatifs au logement relèvent de la commission des affaires économiques mais ils comprennent souvent des dispositions fiscales qui intéressent la commission des finances ou des mesures juridiques qui concernent la commission des lois. Ces deux commissions pourront, si elles le jugent nécessaire, demander à être saisies pour avis.

La commission saisie d'un texte désigne parmi ses membres un rapporteur chargé de présenter, au nom de celle-ci, un rapport qui sera imprimé et mis à disposition. Dans cette tâche il est assisté par des fonctionnaires parlementaires qui, en toute neutralité politique, lui apportent un soutien technique.

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

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

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

- les rapports faits sur les projets de loi dont une assemblée est saisie en premier ou sur les textes – projet ou proposition – qui lui sont transmis par l'autre assemblée concluent à l'adoption ou au rejet de ces textes ou à des amendements ; la discussion en séance publique portera donc sur le texte du projet de loi déposé par le Gouvernement ou sur le texte transmis par l'autre assemblée ;
- en revanche, lorsque la commission est saisie d'une proposition de loi de l'un des membres de son assemblée, elle conclut par un texte d'ensemble sur la base duquel cette assemblée sera appelée à délibérer en séance publique.

2.1.2. L'inscription à l'ordre du jour

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

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

En vertu de cette priorité, le Gouvernement arrête la liste des textes qu'il veut faire figurer à l'ordre du jour et fixe l'ordre dans lequel ils seront discutés ainsi que leur date de discussion. Cependant, les conditions dans lesquelles cet ordre du jour est établi n'interdisent pas, dans l'intérêt même d'une bonne programmation des travaux, une information préalable des assemblées et la recherche d'une concertation avec elles. Dans la pratique il y a des négociations et je me souviens que l'une de mes propositions de loi sur les Architectes des bâtiments de France n'a pu être inscrite qu'après de longues discussions avec le Gouvernement qui, au début, n'en voulait absolument pas.

Cette concertation s'opère principalement au sein de la Conférence des Présidents. La Conférence des Présidents est réunie, chaque semaine en session, à l'initiative du Président de l'Assemblée et sous sa présidence. Elle est notamment composée, outre du Président, des vice-présidents de l'Assemblée – qui suppléent le Président pour la présidence des séances publiques –, des présidents des commissions permanentes et des présidents des groupes. Le Gouvernement y est représenté par l'un de ses membres – le ministre des relations avec le Parlement – qui transmet à la Conférence les prévisions pour la semaine en cours et les deux semaines suivantes. Ces prévisions tiennent compte des observations des présidents des commissions permanentes, notamment de leur charge de travail respective.

2.1.3. La discussion en séance publique

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

La phase d'examen général est essentiellement une phase de présentation.

Le Président de séance, après avoir appelé le texte à l'ordre du jour, donne la parole au Gouvernement représenté par le ministre concerné par la discussion puis au rapporteur de la commission saisie au fond et, éventuellement au(x) rapporteur(s) de la (ou des)

commission(s) saisie(s) pour avis. Pour la discussion des propositions, la parole est d'abord donnée au rapporteur.

Peuvent ensuite être examinées deux types de motions de procédure : l'exception d'irrecevabilité qui vise à faire reconnaître que le texte proposé est contraire à la Constitution et la question préalable qui tend à faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Une seule exception d'irrecevabilité et une seule question préalable peuvent être examinées. En pratique ces motions sont utilisées par l'opposition pour avoir plus de temps pour s'exprimer sur un texte. En règle générale, les groupes de l'opposition se répartissent les différentes motions. La durée accordée aux orateurs défendant ces motions est maintenant limitée mais par le passé certains orateurs ont pu s'exprimer pendant de nombreuses heures. L'adoption, qui est exceptionnelle, de ces motions a pour effet d'entraîner le rejet du texte ou la suspension du débat avant même que ne s'engage l'examen détaillé du texte.

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

Enfin, la discussion générale peut se terminer par l'examen d'une motion de renvoi en commission dont l'objet est de renvoyer le texte à la commission saisie au fond et de l'obliger à présenter un nouveau rapport. Là encore cette possibilité est essentiellement utilisée par l'opposition et l'adoption d'une telle motion suspend la discussion.

La phase d'examen détaillé consiste dans la discussion par article du texte. On retrouve cette discussion article par article dans l'article 119 de votre Constitution. Cette phase est largement dominée par la discussion des modifications proposées par voie d'amendements. Ce droit d'amendement est une constante des régimes démocratiques et votre Constitution, dans son article 120, prévoit qu'il est reconnu aux deux chambres.

Les amendements peuvent être présentés par tous les participants au débat : Gouvernement, rapporteur au nom des commissions et députés intervenant soit au nom de leur groupe, soit à titre individuel. Pour la bonne organisation des travaux, les amendements, exceptés ceux présentés par le Gouvernement ou la commission, doivent avoir été déposés dans certains délais et, au plus tard, avant l'ouverture de la discussion générale. A l'exception des amendements du Gouvernement, les amendements doivent satisfaire, comme les propositions de loi, à des conditions de recevabilité financière.

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

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

L'ordre d'appel des amendements présente une grande importance pour le déroulement du débat, ne serait-ce parce que l'adoption d'une solution entraîne automatiquement l'élimination des solutions concurrentes. Les principes de base de la mise en discussion des amendements conduisent à aller du général au particulier : une suppression d'article est appelée avant la

suppression d'un alinéa, la suppression d'un alinéa avant celle d'une phrase incluse dans cet alinéa etc... Les amendements sont mis en discussion puis aux voix, un par un, en suivant l'ordre découlant de ces principes.

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

A l'issue de l'examen des articles, le Président de séance met aux voix l'ensemble du texte, éventuellement modifié par les amendements précédemment adoptés. Ce dernier vote peut être précédé d'explications de vote qui sont accordées à raison d'un orateur par groupe, pour une durée de cinq minutes.

Comme chez vous (voir l'article 64 du règlement de votre Assemblée nationale), les votes ont lieu normalement à main levée. En cas de doute sur le résultat d'un vote à main levée, le Président de séance procède au vote par assis et levé. Dans ces cas là, aucune trace des votes n'apparaît au compte-rendu des débats. Il en va différemment lorsqu'il est procédé par scrutin public. Le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission, les présidents des groupes ainsi que le Président de séance peuvent demander des scrutins publics. Pour certains textes importants, la Conférence des Présidents décide elle-même le scrutin public, en fixant sa date à un moment favorable à la participation de l'ensemble des députés (en général, le mardi ou le mercredi après les questions au Gouvernement).

2.2. La transmission et les lectures successives

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

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

Dans le cas contraire, la navette se poursuit entre les deux assemblées. A partir de la deuxième lecture ne sont pas remis en discussion les articles précédemment votés en termes identiques par l'une et l'autre assemblée : le champ de la navette ne comprend plus ces articles dits « conformes ». Seuls restent en discussion les articles du texte pour lesquels les deux assemblées ne sont pas parvenues à l'adoption d'un texte identique. La navette se poursuit en deuxième, troisième, voire quatrième lecture et plus, tant que tous les articles n'ont pas été adoptés dans les mêmes termes. Toutefois, la Constitution de 1958 a institué une procédure de conciliation permettant au Gouvernement d'accélérer le vote définitif d'un texte en interrompant le cours normal de la navette.

2.2.1. Le recours à la procédure de conciliation : la commission mixte paritaire

Cette procédure de conciliation consiste, après deux lectures du texte par chaque assemblée – ou une seule lecture si le Gouvernement a préalablement déclaré l'urgence – à provoquer la réunion d'une commission comprenant sept députés et sept sénateurs, d'où l'appellation de commission mixte paritaire. Cette commission désigne deux rapporteurs, un député et un sénateur, qui sont généralement les rapporteurs des commissions saisies au fond et seront chargés de rendre compte de ses travaux devant leur assemblée respective.

Au cours de cette réunion, ces parlementaires – le plus souvent, des membres des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat auxquelles le texte a été renvoyé au cours des lectures précédentes – cherchent à trouver un texte de compromis pour tous les articles qui restent encore en discussion. Ils peuvent décider de retenir la rédaction précédemment adoptée par l'une ou l'autre assemblée ou bien d'élaborer, pour certains articles, une rédaction nouvelle de transaction.

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

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

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

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

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

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

⇒ ***L'échec de la procédure de conciliation : la possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale***

Si le texte de compromis est rejeté par l'une ou l'autre assemblée ou si des amendements adoptés par une assemblée ne le sont pas par l'autre, il y a échec de la procédure de conciliation. Cet échec peut également tenir au fait que la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à établir un texte de compromis. Dans ces deux cas, le Gouvernement a la possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale sauf pour les textes de nature constitutionnelle.

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

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

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

Ces procédures de conciliation sont complexes mais indispensables pour faciliter l'adoption des lois dont une majorité politique a besoin pour pouvoir appliquer son programme. Elles sont également prévues par votre Constitution dans les articles 111.3 et 111.4. Il y a toutefois une différence importante puisque le dernier mot donné à l'Assemblée nationale n'existe pas et que si vos deux chambres ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le texte proposé par la commission parlementaire de conciliation, le texte est purement et simplement retiré.

2.2.2. Les procédures particulières d'adoption

Avant d'émettre un vote sur l'ensemble d'un texte, l'assemblée doit se prononcer sur chaque article de ce texte ainsi que sur chaque amendement qui s'y rapporte. Il est cependant dérogé à cette règle lorsque des procédures particulières d'adoption sont mises en œuvre.

⇒ *La procédure d'examen simplifiée*

L'Assemblée ne dispose que d'un temps limité pour ses séances publiques, puisque la Constitution limite à 120 le nombre de jours de séance qui peuvent être tenus au cours d'une session, cependant que le Règlement prévoit que l'Assemblée ne siège, en principe, que trois jours par semaine, les mardi, mercredi et jeudi l'après-midi et en soirée.

Or, le Parlement est couramment saisi de textes qui exigent, certes, l'intervention du législateur, mais n'en présentent pas moins un intérêt plus technique que politique.

C'est essentiellement pour la discussion de ces textes que l'Assemblée s'est dotée de procédures allégées, récemment relancées avec la mise en place, début 1998, de la « procédure d'examen simplifiée ». Cette procédure comporte une brève discussion générale (l'intervention du rapporteur est limitée à dix minutes, celle du représentant de chaque groupe à cinq minutes), puis une discussion des articles abrégée : ceux sur lesquels il n'est pas présenté d'amendements ne sont ni appelés, ni mis aux voix ; les amendements et les articles auxquels ils se rapportent sont seuls discutés étant observé qu'il n'y a pas d'intervention sur les articles, ni droit de réponse à la commission et au Gouvernement pour les amendements.

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

⇒ *Le « vote bloqué »*

Le vote bloqué, procédure inscrite dans la Constitution à l'article 44-3, permet au Gouvernement de demander à l'une ou l'autre assemblée de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui.

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

La mise en œuvre de cette procédure a pour effet de supprimer le vote sur les amendements et les articles faisant l'objet du vote unique. Elle ne permet pas de faire obstacle à la discussion de tous les articles et des amendements qui s'y rapportent, y compris des amendements non retenus par le Gouvernement. Elle est notamment utilisée lorsque l'opposition se livre à des manœuvres d'obstruction visant à retarder l'adoption d'un texte.

⇒ *L'engagement de responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte*

L'article 49 de la Constitution permet au Gouvernement d'engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Cette procédure ne peut pas être mise en œuvre devant le Sénat, le Gouvernement n'étant pas responsable devant cette assemblée.

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

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

A compter de l'engagement de responsabilité s'ouvre un délai de vingt-quatre heures pendant lequel des députés peuvent déposer une motion de censure.

Une motion de censure n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Si une motion de censure est déposée, il est pris acte de son dépôt. Cette motion est ensuite discutée et mise aux voix dans des délais et des conditions fixées par la Constitution et le Règlement de l'Assemblée. La motion n'est adoptée que si elle recueille la majorité des voix des membres composant l'Assemblée, seuls les députés favorables à son vote participant au scrutin.

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

Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre doit remettre la démission de son Gouvernement et, de manière subsidiaire, le texte sur lequel portait l'engagement de responsabilité est considéré comme rejeté.

2.2.3. La promulgation de la loi

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

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

Cependant, la promulgation d'une loi peut être retardée ou empêchée dans deux cas ; le contrôle de la constitutionnalité des lois, sur lequel je reviendrai, et la demande, par le Président de la République d'une nouvelle délibération de la loi. Cette dernière possibilité est prévue par votre Constitution qui dispose, dans son article 121, que votre Président peut faire des « objections » qui doivent être, pour être retenues, acceptées par vos deux chambres. En cas de refus de ces dernières, le texte est renvoyé à votre Président qui a alors l'obligation de le promulguer.

En France, dans le délai de dix jours, le Président de la République peut demander une nouvelle délibération de la loi.

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

3. LES LIMITES APPORTEES A LA FONCTION LEGISLATIVE DU PARLEMENT

J'ai déjà indiqué, au début de mon exposé, une première limite qu'on ne retrouve pas chez vous, à savoir la délimitation stricte du domaine de la loi par la Constitution. La loi, chez nous, ne peut donc intervenir dans tous les domaines. Il existe trois autres limites :

- le contrôle de constitutionnalité,
- la recevabilité financière des initiatives parlementaires,
- l'existence de lois qui ne sont pas votées par le Parlement.

3.1. Le contrôle de constitutionnalité des lois

Le Conseil constitutionnel – organisme composé de neuf membres renouvelables par tiers tous les trois ans et nommés à raison de trois par le Président de République, trois par le Président du Sénat et trois par le Président de l'Assemblée nationale – est notamment chargé de contrôler la conformité des lois votées par le Parlement à la Constitution.

3.1.1. La saisine du Conseil constitutionnel

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

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

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

3.1.2. Les effets des décisions du Conseil constitutionnel

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

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

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

3.2. La recevabilité financière des initiatives parlementaires

L'article 40 de la Constitution dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

Cette restriction à l'initiative financière des parlementaires, issue d'une longue tradition, est un des éléments constitutifs du « parlementarisme rationalisé » qui caractérise les institutions de la V^e République. Il n'en reste pas moins qu'il constitue une véritable gêne pour les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions législatives car de très nombreuses dispositions sortent ainsi de leur pouvoir d'amendement. Si les parlementaires peuvent gager la diminution d'une recette par l'augmentation d'une autre recette, aucun gage n'est possible quand une mesure tend à aggraver une charge. Cette dernière règle est appliquée strictement et vient renforcer les conséquences de l'article 40 de la Constitution. Comment se déroule le contrôle de la recevabilité financière ?

Trois cas doivent être distingués :

3.2.1. Les amendements en séance

Aux termes de l'article 98, al. 6 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Président de l'Assemblée est tenu de refuser le dépôt d'un amendement en séance lorsqu'il apparaît évident qu'il a pour effet de diminuer les ressources publiques ou de créer ou augmenter une charge publique. En cas de doute, il prend sa décision après avoir consulté le président de la commission des finances.

En pratique, le président de la commission est devenu le juge unique de la recevabilité financière, ses avis étant toujours suivis par le Président de l'Assemblée.

L'amendement déclaré recevable est imprimé et distribué. Quant à l'amendement déclaré irrecevable, étant refusé au dépôt, il n'est ni imprimé, ni distribué et ne peut être mis en discussion. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'irrecevabilité a un caractère absolu.

3.2.2. Les amendements en commission

L'article 86, al. 4 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que l'irrecevabilité au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution est appréciée, pour les amendements déposés en commission, par le président de la commission concernée. En pratique, l'irrecevabilité n'est pas toujours prononcée et il n'est pas rare de voir prononcée, au stade du dépôt en séance, l'irrecevabilité d'un amendement pourtant adopté par une commission.

3.2.3. Les propositions de loi

En application de l'article 8, al. 3 du Règlement de l'Assemblée nationale, l'appréciation de leur recevabilité est confiée à une délégation du Bureau de l'Assemblée chargée de refuser le dépôt d'une proposition de loi uniquement dans le cas où « son irrecevabilité au sens de l'article 40 est évidente ». Cette délégation a toujours fait preuve d'une grande mansuétude, notamment en acceptant la compensation de charges, afin de ne pas brider l'initiative parlementaire, le dépôt d'une proposition étant avant tout destiné à faire connaître une volonté politique plutôt qu'à se traduire un jour dans le droit positif.

En outre, et conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'irrecevabilité d'une proposition de loi, déclarée à tort recevable au moment du dépôt, peut au cours de la procédure législative être soulevée « à tout moment » par le Gouvernement ou par un député ou encore par le bureau de la commission des finances (article 92, al. premier du Règlement de l'Assemblée nationale). En pareil cas, il appartient au bureau de la commission des finances de se prononcer sur la recevabilité.

3.3. L'existence de lois qui ne sont pas votées par le Parlement

Toutes les lois ne sont pas votées par le Parlement et c'est là la troisième limite apportée à l'exercice de la fonction législative du Parlement.

Seules deux catégories de lois ne sont pas pleinement votées par le Parlement : les lois référendaires et celles qui résultent d'ordonnances prises par le Gouvernement. Toutes les autres catégories de lois (lois ordinaires, lois constitutionnelles, lois organiques, lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale, lois de programmes et lois autorisant la ratification de traités) font l'objet d'un vote du Parlement.

⇒ *Les lois référendaires*

L'article 11 de la Constitution n'emploie pas le terme de loi référendaire. Mais il prévoit qu'un projet de loi portant sur divers domaines peut être soumis au référendum – c'est-à-dire à l'ensemble des électeurs – par le chef de l'État, sur proposition du Premier ministre pendant la durée des sessions parlementaires ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Dans les faits, le Parlement n'a jamais usé de son pouvoir d'initiative. Quant au Gouvernement, sa proposition n'a été le plus souvent que de pure forme, l'initiative réelle appartenant au Président de la République.

Le texte soumis au référendum doit porter sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation, ou tendre à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Adoptées au suffrage universel, les lois référendaires échappent au contrôle de constitutionnalité (décision du Conseil constitutionnel du 6 novembre 1962).

En marge de la procédure prévue par l'article 89 de la Constitution, le Général de Gaulle a eu recours à la procédure de la loi référendaire pour réviser la Constitution et instituer l'élection du Président de la République au suffrage universel (loi constitutionnelle du 6 novembre 1962).

⇒ *Le cas particulier des lois d'habilitation*

En application de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre par voie d'ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. L'autorisation est accordée par une loi fixant le délai d'habilitation, la finalité et le domaine d'intervention des mesures que le Gouvernement entend prendre.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication ; mais elles deviennent caduques si un projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. À l'expiration du délai mentionné dans la loi d'habilitation votée par le Parlement, les ordonnances ne peuvent, pour les matières relevant du domaine de la loi, plus être modifiées que par la loi.

Je terminerai mon propos en indiquant que les mécanismes du parlementarisme rationalisé que sont le vote bloqué et l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte, dont j'ai parlé tout à l'heure, constituent également une limitation de l'exercice de la fonction législative par le Parlement puisqu'elles réduisent les possibilités de débat parlementaire.

Intervention de M. Yvan Bordeleau, Député (Québec)

1. UNE FONCTION AUX ORIGINES DU PARLEMENT

Dans le système parlementaire québécois, hérité de la tradition britannique, le député a trois fonctions : participer au processus législatif, agir en tant que contrôleur des activités du gouvernement et de l'administration gouvernementale et exercer un rôle d'intermédiaire entre les citoyens et l'administration. Aux sources du parlementarisme se trouve l'objectif de contrôler le pouvoir. C'est cette fonction de contrôleur que joue le député que je vais aborder devant vous aujourd'hui.

En effet, le contrôle parlementaire est autant, sinon davantage, à l'origine du parlementarisme que la fonction législative¹. Dans la *Magna Carta*, la Grande Charte de 1215, une étape marquante dans la genèse du parlementarisme britannique, le roi Jean sans Terre promettait de se conformer à la loi du pays et de ne pas imposer d'autres impôts que les aides (les taxes) coutumières². Ainsi se trouvait rétablie la doctrine féodale du consentement à l'impôt. « C'est là, écrivait un auteur britannique, dans le pouvoir d'accorder ou de refuser des subsides, que réside l'instrument dont se sert le peuple, à de nombreuses reprises, pour augmenter son contrôle sur le roi et sur son gouvernement³ ».

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

¹ . « *The function of Parliament is not to govern, but to call to account those who do.* » (William Gladstone, ancien premier ministre du Royaume-Uni).

² La Grande Charte est « le premier grand texte reconnaissant des libertés et des droits intangibles aux sujets d'un royaume. La Grande Charte, *Magna Carta*, concédée en juin 1215 par Jean sans Terre sous la pression des barons et de l'Église, garantit à tous les hommes libres le droit de propriété, la liberté d'aller et venir en temps de paix, mais aussi certaines garanties du procès criminel, telles que l'impartialité des juges ou la nécessité et la proportionnalité des peines. Dans un pays dépourvu de Constitution formelle, cette ancienne Charte fournira le précédent prestigieux tant pour les droits fondamentaux que pour le système politique. C'est ainsi qu'elle posait le principe essentiel du régime parlementaire qu'aucun impôt ne pouvait être levé sans le consentement du Conseil du royaume [...] » (Wanda Mastor, « Grande Charte », dans *Encyclopaedia Universalis*, 2007 [en ligne] <http://www.universalis-edu.com/corpus2.php?napp=&nref=Z020317> (Consulté le 4 mars 2007).

³ . Strathearn Gordon, *Le Parlement britannique*, Londres, Hansard Society, 1947, p. 18.

2. LES MOYENS DE CONTRÔLE

2.1. Les questions et les interpellations

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

2.1.1. Les questions

Parlons d'abord des questions orales posées aux ministres au début de la période des affaires courantes de la Chambre. Ce que l'on appelle la « période des questions » donne l'occasion aux députés d'interroger les membres du Conseil exécutif (ou Conseil des ministres) sur tout sujet d'intérêt public relevant du gouvernement ou d'un ministre et qui présente un caractère d'actualité ou d'urgence. Les représentants de l'opposition accordent beaucoup d'importance à cette période quotidienne de 45 minutes, par laquelle ils attirent l'attention sur divers problèmes, et sur certaines actions et décisions contestées du gouvernement. La période des questions constitue une sorte de joute qui permet de marquer des points aux dépens des adversaires politiques. Cette période, l'aspect le plus spectaculaire et le plus connu du contrôle parlementaire, est très suivie par les médias, et d'ailleurs on leur reproche souvent de trop peu s'intéresser aux autres étapes du programme quotidien...

Les questions aux ministres ne peuvent comporter ni expression d'opinion, ni argumentation, ni être fondées sur des suppositions, ni viser à obtenir un avis, ni suggérer la réponse demandée ou être formulées pour susciter un débat. Les réponses fournies par les ministres obéissent à des règles similaires. Le but de la période des questions est de permettre à l'opposition de demander des renseignements au gouvernement. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un débat⁴; les vrais débats, sur les questions de fond soumises à la considération des députés, se déroulent plus tard, soit lors des « affaires du jour ».

Par ailleurs, les questions portant sur des sujets qui ne sont pas suffisamment importants ou urgents pour justifier une réponse immédiate ou dont la réponse exige des recherches doivent être formulées par écrit et inscrites au *Feuilleton*. C'est le leader parlementaire du gouvernement qui voit ensuite à déposer les réponses demandées.

2.1.2. Les débats de fin de séance

Un député qui n'a pas obtenu la réponse souhaitée lors de la période des questions peut demander la tenue d'un bref débat à la fin des séances du mardi ou du jeudi, de manière à approfondir le sujet. Seuls le député et le ministre concernés participent à ce « débat de fin de séance ».

2.1.3. Les interpellations

L'interpellation est un autre type de débat que peuvent demander les députés d'opposition. Ce débat a lieu en commission parlementaire le vendredi matin, dans la Salle de l'Assemblée nationale, puisque la Chambre elle-même ne siège pas à ce moment. L'interpellation permet aux députés d'interroger un ministre sur un sujet précis et déterminé à l'avance. Le député qui a donné l'avis d'interpellation et le ministre interviennent d'abord. Tous les membres de la commission ont ensuite un droit de parole de cinq minutes. Le ministre peut parler après

⁴. François Côté et autres, *La procédure parlementaire du Québec*, Québec, Assemblée nationale, 2003, 2^e éd., p. 180 et 218.

chaque intervention d'un membre de l'opposition. Aucun vote ne se tient lors d'une interpellation. Ce mode de contrôle ne met pas en jeu la question de confiance, contrairement à la situation existant notamment à l'Assemblée nationale de France⁵ et au Parlement de la Communauté française de Belgique⁶.

Ces moyens de contrôle sont de portée générale. D'autres moyens, que j'aborderai à présent, portent spécifiquement sur les finances et les dépenses publiques.

2.2. Les contrôles budgétaires

2.2.1. Le débat et le discours sur le budget

La présentation du budget est sans doute l'événement parlementaire de l'année, ou à tout le moins celui qui attire le plus l'attention des citoyens. Chaque année, au printemps, le ministre des Finances prononce le discours du budget, qui expose les moyens que le gouvernement entend prendre pour financer ses opérations de l'année à venir : « Ce discours [...] contient, pour l'essentiel, un bref exposé de la situation économique, ainsi qu'une présentation de l'ensemble des mesures fiscales et des autres mesures budgétaires que le gouvernement entend prendre pour atteindre ses objectifs en matière économique et de finances publiques⁷. »

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

2.2.2. Les crédits budgétaires

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

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

⁵ En vertu de l'article 156 du Règlement de l'Assemblée nationale française, le député qui désire interpellier le gouvernement en informe le président de l'Assemblée, en joignant à sa demande une motion de censure (selon l'article 49 (2) de la Constitution). En France, l'interpellation représente donc une « modalité particulière » d'une motion de censure. L'emploi de l'interpellation « répond au souci de manifester solennellement la condamnation par les groupes de l'opposition de la politique du gouvernement, notamment lorsque le premier ministre s'abstient de demander un vote sur une déclaration de politique générale » (Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, 3^e éd., Paris, Montchrestien, 2004, p. 258).

⁶ En Communauté française de Belgique, les interpellations (art. 59-61 du Règlement) font l'objet d'un vote qui, parfois, remet en jeu la confiance.

⁷ René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, tome 2, Québec, Presses de l'Université Laval, 1986, p. 714.

les propositions d'amendements, puis sur les rapports regroupés, et enfin sur un projet de loi de crédits.

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

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

Par ailleurs, la vérification des engagements financiers en commission vise à s'assurer que les sommes allouées aux ministères et aux organismes ont effectivement été dépensées suivant les règles d'une saine gestion. La Commission permanente de l'administration publique (CAP) examine les contrats et les subventions d'une valeur de 25 000 \$ et plus que le gouvernement s'est engagé à verser à des organismes autonomes, à des entreprises ou à des individus. En scrutant les dépenses d'une certaine importance, la Commission s'assure du respect des normes qui encadrent l'octroi des contrats et des subventions, ainsi que de l'équité dans l'attribution des deniers publics. Pour l'année financière 2005-2006, la Commission a procédé à l'étude de 19 000 engagements financiers.

2.3. Les motions de censure

Dans notre système parlementaire, l'opposition peut mettre en cause l'ensemble ou une partie des politiques et des activités gouvernementales au moyen d'une motion de censure qui propose à l'Assemblée de blâmer le gouvernement et de lui retirer sa confiance. Outre celles qui sont présentées de façon quasi automatique pendant les débats sur le discours d'ouverture et sur le discours du budget, six motions de censure peuvent être proposées au cours d'une même session. Il va de soi que ce sont les députés de l'opposition qui présentent de telles motions. De plus, l'objet d'une telle motion doit être de blâmer le gouvernement dans son ensemble⁸.

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

Cependant, cette possibilité apparaît plutôt théorique. En effet, le bipartisme dominant au Québec assure de façon continue la constitution de gouvernements soutenus par une majorité de députés. Cela, ajouté à la discipline de parti (ou la solidarité parlementaire), fait en sorte qu'aucun gouvernement n'a été renversé par la Chambre depuis le 29 janvier 1887. Ce jour-là, l'Assemblée forçait la démission du gouvernement conservateur de Louis-Olivier Taillon nommé seulement quatre jours plus tôt. La situation québécoise à cet égard est bien différente de celle qui prévaut à Londres et à Ottawa où la présence d'un plus grand nombre de partis a amené la chute de gouvernements « minoritaires » aussi récemment qu'en 1974, 1979 et 2005.

⁸ François Côté et autres, *op.cit.*, p. 200-202.

2.4. La surveillance de l'administration publique

Nous verrons maintenant certains moyens qui sont plus particulièrement orientés vers la surveillance des activités de l'administration publique. Avec les missions interparlementaires, la surveillance de l'administration est sans doute le champ d'activités qui a connu l'essor le plus important au cours des 20 dernières années⁹.

Depuis la réforme de 1984, chaque commission, de sa propre initiative, et selon l'intérêt manifesté par ses membres, examine annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public (office, régie, société d'État). En outre, plusieurs lois confèrent aux commissions parlementaires des mandats portant sur les organismes parapublics, tels que l'audition des 19 établissements universitaires du Québec.

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

Enfin, les commissions parlementaires disposent d'un pouvoir autonome d'étude ou d'enquête qui leur permet d'examiner, de leur propre initiative, toute matière d'intérêt public. Ainsi, au cours de l'année 2005-2006, les membres des commissions se sont penchés sur des enjeux aussi divers que l'avenir du patrimoine religieux au Québec, la réussite scolaire des Autochtones, la protection des épargnants et la sécurité routière, entre autres.

2.5. La responsabilité ministérielle et l'imputabilité

Traditionnellement, les ministres, en vertu de la responsabilité ministérielle individuelle, sont responsables des fautes qu'ils commettent personnellement dans l'exercice de leurs fonctions et des erreurs commises par leurs fonctionnaires. Toutefois, le principe de la responsabilité individuelle des ministres connaît en pratique certaines atténuations. Ainsi, sur le plan politique, il est admis que le ministre n'assume qu'une responsabilité réduite en rapport avec les actes des organismes publics qui sont rattachés à son domaine de compétence¹⁰. Sur le plan juridique, la responsabilité pénale du ministre ne peut être engagée par l'action de fonctionnaires que « si, dans le cours normal des choses, il devait en avoir connaissance¹¹ ». Enfin, une autre atténuation de la responsabilité individuelle des ministres s'est traduite par la mise en place de mécanismes d'imputabilité des hauts fonctionnaires (ou, plus élégamment, de reddition de comptes), consistant en l'obligation de rendre compte, devant le Parlement, de leur gestion et de l'exécution des programmes gouvernementaux¹².

En 1984, un premier pas dans cette veine a été accompli. En effet, le Règlement de l'Assemblée stipule depuis que chaque commission parlementaire de l'Assemblée doit

⁹ . En 2005-2006, les activités de contrôle parlementaire ont représenté 52 % des travaux effectués en commission, alors que l'étude des projets de loi a occupé 46 % du temps. En ce qui concerne les activités de contrôle, 13 % des travaux ont été consacrés aux crédits budgétaires du gouvernement, 10 % à des mandats d'initiative, 4 % à l'imputabilité, 2 % à la vérification des engagements financiers, 1,5 % à des interpellations et moins de 1 % à la surveillance d'organismes (Voir le *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale du Québec 2005-2006*, p. 26).

¹⁰ . Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*. Cowansville, Éditions Yvon-Blais, 1997, p. 271.

¹¹ . *Loc. cit.*

¹² . Yvon Boivin, *Les commissions parlementaires et l'imputabilité*, cours sujets spéciaux (ADM.61311), Québec, Université Laval, décembre 1997, p. 20.

entendre annuellement le dirigeant d'un organisme public¹³. En 1993, l'imputabilité a été étendue à l'audition des sous-ministres (qui sont les chefs de l'administration des ministères). Puis, en 1997, les parlementaires ont créé une structure spécialisée dans la réalisation de mandats d'imputabilité, soit la Commission de l'administration publique.

Cette commission permanente utilise principalement le *Rapport annuel du Vérificateur général à l'Assemblée nationale*, un document publié en deux tomes, en juin et en décembre de chaque année. Le rapport du Vérificateur général présente les travaux effectués au sujet de la gestion de certains programmes gouvernementaux. Par exemple, le rapport 2005-2006 (tome 2) inclut une évaluation des programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées offerts par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Lors de séances de travail, les membres de la Commission de l'administration publique choisissent, parmi les ministères et les organismes mis en cause dans le dernier rapport du Vérificateur général, ceux qui seront entendus au cours des semaines suivantes. Le Vérificateur général participe aux séances de travail et aux auditions publiques de la Commission. Ces auditions permettent aux ministères et aux organismes de présenter les mesures et les correctifs qu'ils ont pris à la suite du rapport du Vérificateur. La grande majorité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes se présentent munis d'un plan d'action décrivant, pour chaque déficience relevée, les mesures déjà prises ou en voie de l'être. Les auditions permettent d'exercer une certaine pression sur les ministères et les organismes.

À la suite de ces auditions, la Commission publie un rapport présentant le résumé des témoignages entendus, ainsi que des conclusions et des recommandations. Quelques mois après les auditions, le nouveau rapport du Vérificateur général inclut des extraits du rapport de la CAP.

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

La dernière version de la Loi sur l'administration publique est fondée sur la gestion par résultats et prévoit l'élaboration au sein des ministères et des organismes de certains outils de gestion, tels que les plans stratégiques, les plans annuels de gestion des dépenses, les déclarations sur la qualité des services aux citoyens et les rapports annuels de gestion.

Les rapports annuels de gestion portent « surtout sur les résultats atteints en fonction des objectifs préalablement définis dans les plans stratégiques¹⁴ ». Selon la Loi, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics rendent compte, devant une commission parlementaire, des résultats atteints. Ainsi, en 2006-2007, la Commission de l'administration publique a entendu entre autres les administrateurs du ministère du Travail et ceux de l'Office de la protection du consommateur.

¹³ Art. 294 du RAN.

¹⁴ Conseil du trésor, *Pour de meilleurs services aux citoyens. Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*. Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, Québec, 1999, p. 25.

Voilà donc, brossé en quelques traits, un portrait des mécanismes de contrôle du gouvernement et de l'administration dont disposent les députés de l'Assemblée nationale du Québec. On parle souvent de la revalorisation du rôle du député en ce tournant du siècle où règne le scepticisme vis-à-vis le travail de parlementaire. Il est vital de faire mieux connaître cette fonction centrale de contrôle, qui à la fois se renouvelle et se trouve aux sources mêmes du parlementarisme.



Exposés en séance plénière :

Les mécanismes de stabilité gouvernementale

Intervention de M. Sylvain Akindes, Député (Bénin)

Le Bénin n'est pas adepte d'un régime politique où l'Assemblée nationale est gardienne de la stabilité gouvernementale et où une majorité parlementaire fait et défait la configuration du gouvernement qui anime le pouvoir exécutif. C'est peut-être là l'intérêt qu'il y a à analyser dans les détails comment le système est organisé et comment il fonctionne.

En effet, une nouvelle Constitution a été élaborée et adoptée le 11 décembre 1990 sur la base des principes classiques de la démocratie libérale de séparation des pouvoirs dans un contexte de multipartisme intégral. Cette constitution a aménagé les pouvoirs dans le sens de leur équilibre et d'action réciproque propre à leur permettre d'assurer leur mission d'intérêt général et de promotion de l'Etat de droit. Depuis 1990 le pays a organisé, dans un environnement pacifique et de pluralisme politique, plusieurs élections dont quatre législatives, quatre présidentielles et une consultation locale. La sanction des urnes s'est traduite par trois alternances politiques (1991, 1996 et 2006). Le système démocratique mis en place au Bénin a fait montre d'une stabilité remarquable sur le plan politique et gouvernemental.

Cette stabilité repose sur les mécanismes qui sont contenus dans la Constitution et qui visent à garantir l'Etat de droit et l'équilibre entre les pouvoirs.

C'est pourquoi il sera important de passer en revue ces mécanismes dans une première partie de cette présentation avant de relever dans une deuxième partie quelques tendances qui s'observent depuis une période récente et qui permettent de comprendre comment, malgré ces dispositions constitutionnelles, l'instabilité gouvernementale peut arriver du fait du comportement des acteurs politiques.

1. DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES CONCERNANT L'EQUILIBRE DES POUVOIRS ET L'ETAT DE DROIT

I.1. La Constitution et l'équilibre des pouvoirs

Après un passé politique fait de turbulence et de coups d'Etat, c'est le système présidentiel qui a été choisi par le Bénin. (cf. tableau en annexe). Il s'agit d'une séparation rigoureuse ou rigide des pouvoirs dans laquelle le parlement légifère et contrôle l'action du Gouvernement (article 79), tandis que l'exécutif détermine et conduit la politique de la nation, exerce le pouvoir réglementaire (art.54), assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice. Le pouvoir judiciaire, indépendant des deux premiers, surveille et contrôle l'exécution des lois et est aux mains de plusieurs institutions juridictionnelles.

Le titre II de la Constitution qui traite des rapports entre l'Assemblée Nationale et le Gouvernement, précise que la séparation des pouvoirs ne veut pas dire absence de collaboration et de coopération. Sinon, la machine même de l'Etat risquerait d'être bloquée. Aussi plusieurs mécanismes sont-ils prévus à l'intérieur de chaque institution pour assurer la coordination et la gestion harmonieuse des affaires de la nation.

Il s'agit ici des rapports que l'Exécutif et le Législatif entretiennent pour déterminer et limiter leurs sphères de compétence, négocier pacifiquement leurs conflits, respecter les procédures pour poser les normes juridiques, garantir la satisfaction des attentes des populations en termes de droits humains et services en quantité et en qualité, et, en termes d'économie, assurer le contrôle et l'efficacité de la gestion de la chose publique.

L'équilibre des pouvoirs est réalisé à travers trois types de dispositions constitutionnelles.

Premièrement, il y a impossibilité pour le pouvoir exécutif de dissoudre l'Assemblée Nationale et pour l'Assemblée Nationale de démettre le Président de la République.

Deuxièmement, il y a des dispositions relatives aux compétences des institutions du pouvoir judiciaire relativement au fonctionnement des institutions de l'Etat. C'est ainsi que la Cour Constitutionnelle (Article 114 de la Constitution) juge de la constitutionnalité de la loi et est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. La Cour Suprême est la plus haute institution de l'Etat en matière administrative et judiciaire et des Comptes de l'Etat. Leurs décisions ne sont susceptibles d'aucun recours et elles s'imposent au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif, ainsi qu'à toutes les institutions.

Troisièmement, il y a des mécanismes qui obligent à la collaboration, au respect de chacune des institutions et permettent d'éviter que le fonctionnement des institutions et de l'Etat soit bloqué. Ces dispositions sont nombreuses. On les trouve dans :

- L'énumération des attributions du Président de la République : convocation des électeurs, vacance de la Présidence de la République, le rôle de la Cour Constitutionnelle, consultation avec le Bureau/Président de l'Assemblée Nationale et de la Cour Constitutionnelle, convocation d'un référendum, les conditions d'exercice du droit de grâce. Le Président de la République a le pouvoir d'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée Nationale. Il peut demander une deuxième délibération. Les lois non promulguées par le Président de la République peuvent être déclarées exécutoires par la Cour Constitutionnelle saisie par le Président de l'Assemblée Nationale.
- Le pouvoir de l'Assemblée Nationale d'interpeller le Président de la République, et de saisir la Cour Constitutionnelle ou la Haute Cour de Justice contre le Président de la République en cas de trahison, d'atteintes à l'honneur ou d'outrage à l'Assemblée Nationale et contre les membres du Gouvernement pour certains manquements dans l'exercice de leurs fonctions.
- Les conditions d'exercice des pouvoirs exceptionnels du Président de la République (Article 68) et les pouvoirs de l'Assemblée Nationale de fixer le délai au terme duquel le Président de la République ne peut pas prendre des mesures exceptionnelles ; les conditions d'adoption du budget de l'Etat si l'Assemblée Nationale n'arrive pas à le faire par sa faute (Article 110).
- La définition des domaines de la loi (Article 98) et les conditions d'intervention du Président dans ce domaine (Article 102)
- L'inamovibilité des magistrats du siège, le Conseil Supérieur de la Magistrature, la nomination du Président de la Cour Suprême.
- Les incompatibilités entre les fonctions

- L'obligation pour l'Assemblée Nationale d'informer le Président de la République de son ordre du jour ; les membres du gouvernement ont accès aux séances de l'Assemblée Nationale. Ils sont entendus à la demande d'un député ou à leur propre demande.

Cette liste de mécanismes n'est pas exhaustive. Depuis plus de quinze ans que le dispositif institutionnel fonctionne, l'équilibre a été généralement critiqué comme faisant la part belle à l'exécutif. La Cour Constitutionnelle a été aussi jugée quelque fois comme abusant de sa souveraineté. Toutefois, la garantie constitutionnelle de l'Etat de droit et le fonctionnement des organes qui peuvent être considérés comme chargés de la surveillance de l'Etat de droit et de l'équilibre des pouvoirs ont permis d'assurer dans une grande mesure la stabilité tant recherchée.

I.2. La Constitution du 11 décembre 1990 et l'Etat de droit

L'adhésion de la Constitution béninoise à l'Etat de droit est très fortement exprimée dans le préambule. Il est question, de par la Constitution, d'un Etat de droit où les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme conditions nécessaires au développement véritable et harmonieux de chaque béninois. Autrement dit, non seulement la légalité gouverne les relations entre les institutions, mais encore l'individu n'est pas livré à l'arbitraire, à la dictature, à l'injustice, à la confiscation du pouvoir, au pouvoir personnel, à la corruption, au népotisme, etc.

L'article 3 protège l'Etat de droit et permet à tout citoyen de s'en remettre à la Cour Constitutionnelle contre toute loi qui violerait la Constitution (avec les instruments internationaux cités à l'article 7).

Les droits ne sont pas que protégés, ils sont promus, ne serait-ce par le fait que la Constitution, en son article 40, fait obligation à l'Etat d'assurer la diffusion et l'enseignement de la Constitution, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981, ainsi que toutes les législations qui asseyent l'Etat de droit.

I.3. Les organes de contrôle

Les organes de surveillance ou de contrôle de l'Etat de droit et de l'équilibre du pouvoir sont la Cour Constitutionnelle, la Cour Suprême, la Haute Cour de Justice et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC).

La Cour Constitutionnelle est la haute institution en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est composée de sept membres dont quatre sont nommés par le Président de l'Assemblée Nationale et trois par le Président de la République pour un mandat de 5 ans, renouvelable seulement une fois. Ces membres sont nommés parmi les magistrats et juristes ayant au moins 15 ans d'expérience et des personnalités de grande réputation professionnelle. Une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle. La Cour Constitutionnelle est indépendante. Elle choisit son Président en son sein. Elle statue souverainement et obligatoirement sur les conflits d'attribution entre les institutions, la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires, la constitutionnalité des lois organiques, les règlements intérieurs des institutions (Assemblée Nationale, HAAC et Conseil Economique et Social).

La Cour Suprême est, quant à elle, la plus haute institution en matière administrative, judiciaire et des comptes de l'Etat. Elle est consultée par le gouvernement pour toutes matières administratives et juridictionnelles. Elle est structurée en trois chambres : la Chambre judiciaire, la Chambre administrative et la Chambre des Comptes. La Cour Suprême est indépendante, même si son Président, les autres Présidents des chambres et les Conseillers sont nommés par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du Président de la Cour Suprême et après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

La Haute Cour de Justice est composée des membres de la Cour Constitutionnelle, à l'exception de son Président, de 6 députés élus par l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Suprême. Son fonctionnement est fixé par une loi organique.

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que de tous les moyens de communication dans le respect de la loi. Sa composition, ses attributions, son organisation et son fonctionnement sont fixés par une loi organique. Des doutes peuvent être justifiés si l'on considère que son Président est nommé par le Président de la République. Mais sa composition permet d'escompter une grande indépendance.

A ces institutions constitutionnelles, il faut ajouter d'autres organisations autonomes de la société civile que sont la Commission Béninoise des Droits de l'Homme (CBDH), la Ligue pour la Défense des Droits de l'Homme (LDH) et Amnesty International-Bénin. La CBDH qui est la plus reconnue de ces organisations, a pour mission de promouvoir et de sauvegarder les droits de l'Homme en République du Bénin. La CBDH est investie de larges pouvoirs et participe de par ses activités à l'éducation, à la protection et à l'émergence d'une culture démocratique basée sur le respect des droits de l'homme. La LDH qui est d'obédience communiste et qui a fait ses premières armes déjà sous le régime du PRPB, se réclame des mêmes missions et pouvoirs que la CBDH.

Malgré la stabilité politique et l'installation de toutes les institutions prévues par la Constitution, l'effectivité de l'Etat de droit n'est pas totale. L'Etat de droit, la garantie de la sécurité et de la tranquillité, ne sont pas toujours assurés de manière adéquate dans le fonctionnement de toutes les institutions constitutionnelles et à l'égard de l'ensemble des citoyens, en raison, notamment, des faibles capacités institutionnelles des organes de l'Etat et des dysfonctionnements du système judiciaire. En effet, la maîtrise des mécanismes constitutionnels par les acteurs est un facteur important de garantie de la stabilité gouvernementale. L'expérience montre que le respect de l'Etat de droit par les dirigeants est très variable. Dans ce sens, l'importance des requêtes en inconstitutionnalité provenant des institutions de l'Etat permet de se rendre compte de l'importance que les leaders politiques attachent à l'Etat de droit, ainsi que l'attention qu'ils vouent à un recours devant la Cour Constitutionnelle.

Pire, il est clair aussi que la stabilité gouvernementale au sens large peut être affectée par cette situation si les citoyens ne sont pas protégés contre l'arbitraire, le non respect de leurs droits civiques et politiques et l'injustice. C'est ainsi que certaines violations telles que détention abusive, arrestation arbitraire, abus d'autorité, entrave au droit de grève, mauvais traitement, sévices corporels et violences policières, atteinte à la liberté religieuse, atteinte au droit de propriété, lenteur judiciaire, etc..., peuvent menacer la stabilité gouvernementale. Il faut observer que, malgré les défaillances ou imperfections remarquées et malgré les insuffisances observées au niveau des organes de contrôle, les risques d'instabilité remarquables ont été rares depuis le renouveau démocratique.

C'est d'ailleurs pourquoi, il importe de se demander si certains événements qui ont marqué la vie politique du Bénin ces derniers mois ne sont pas les signes précurseurs d'une forme d'instabilité gouvernementale liée à la maîtrise ou à la connaissance que les leaders politiques ont des acteurs, et de la classe politique, en général.

2. LA STABILITE GOUVERNEMENTALE FACE AUX REALITES DE LA VIE POLITIQUE : LES TENDANCES RECENTES

2.1. Le constat et les raisons

Un fait qui a marqué l'implantation du nouveau gouvernement issu des élections présidentielles de mars 2006, est le remaniement ministériel permanent.

En effet, en moins de trois mois, le Président de la République a procédé à trois remaniements techniques qui sont intervenus en si peu de temps que le parlement n'a pas pu dissimuler son embarras devant cette grande instabilité gouvernementale.

Un quatrième remaniement technique a été effectué à la suite de la nomination d'un ministre à d'autres fonctions politiques communautaires.

Même si les causes profondes du limogeage de ces ministres ne sont pas rendues publiques, les raisons généralement évoquées pour ces changements sont les suivantes :

- l'incompatibilité avec les style et méthodes du Président de la République et ceux de ces ministres qui ont été déchargés de leurs responsabilités ;
- le manque de cohésion au niveau de l'exécutif ;
- les présomptions de manque de loyauté et d'abus de confiance contre les ministres concernés.

2.2. Comment expliquer cette situation ?

Le moins que l'on puisse dire est qu'il est surprenant qu'au Bénin où les Présidents de la République n'ont pas de parti politique pour lui fournir ses ministres, la question de la qualité des collaborateurs pose tant de problèmes sous le nouveau régime ?

Comment expliquer que le Président fasse autant appel à des hommes politiques qui lui sont inconnus ?

Par ailleurs, d'autres questions se posent:

Sur quels critères est basé le choix des hommes de l'équipe gouvernementale ?

Outre le fait que le régime parlementaire de la période d'avant le PRPB, faisait l'option d'un projet de société et de gouvernement qui n'était pas en adéquation avec le contexte et les facteurs subjectifs (les systèmes de valeur démocratique, le niveau d'organisation et d'éducation des forces politiques, les attentes et perception des populations, etc.) et n'a pu permettre d'avoir aussi une stabilité de l'équilibre du pouvoir et des gouvernements successifs, le facteur ethnique a été un élément déterminant de cette instabilité gouvernementale. En effet, c'est en intégrant cet élément quasi objectif dans les choix des membres du gouvernement par un dosage ethnique suffisamment équilibré sur l'étendue du

territoire que le pouvoir du PRPB a réussi se donner une quasi-stabilité et une reproduction du système qui s'est inscrite dans la durée.

Le constituant voulait-il réellement que le Président de la République soit si libre dans le choix de ses hommes ?

Ces questions trouveraient peut-être leurs réponses au niveau des conditions exigées pour être éligible aux fonctions de Président de la République et du profil de ceux qui ont obtenu les suffrages des électeurs. Cela renvoie sans doute à la perception que les populations ont des attributions d'un Président au Bénin.

En réalité, il faut convenir que la question de la stabilité politique ou gouvernementale renvoie aussi bien aux prescriptions de la Constitution, en ce qu'elle détermine les institutions de la République et régleme leurs attributions, leur fonctionnement et les relations entre elles, qu'à la manière de gérer l'Etat et au rôle qu'entendent jouer les partis et forces politiques d'un pays comme le Bénin. Cette question et la réponse qui doit lui être trouvée me semblent devoir beaucoup à l'histoire du pays, à son expérience sociale et politique et à la culture nationale.

Annexe : Evolution politique et constitutionnelle du Bénin depuis son indépendance

PERIODE	SOUS-PERIODES CONSTITUTIONNELLES	CONSTITUTIONS ET PRINCIPES ESSENTIELS TRAITS POLITIQUES PRINCIPAUX DE LA VIE POLITIQUE DE LA PERIODE
<p>En 1904, le Dahomey est devenu un Etat de l'Afrique Occidentale Française (AOF), puis Territoire Français d'Outre-Mer en 1946. Il a accédé à l'autonomie interne avec le statut de République, le 4 décembre 1958, et à la souveraineté internationale le 1^{er} août 1960. De cette date à nos jours, trois grandes périodes ont marqué l'évolution politique du pays.</p>		
<p>La période de 1960 à 1972</p>	<p>1. Constitution du 28 février 1959</p>	<p>Régime politique de type parlementaire avec un Premier Ministre et une Assemblée Législative omnipotente, caractérisé par une instabilité politique et gouvernementale très prononcée, conséquence des troubles liés aux malversations économiques et à l'ethnicité poussée par la vie politique et sociale. Le coup d'Etat du 26 octobre 1972 est venu mettre fin à cette période.</p>
	<p>2. Constitution du 26 novembre 1960</p>	<p>Régime de type présidentiel caractérisé par l'élection du Président de la République avec l'indépendance et la séparation des pouvoirs</p>
	<p>3. Constitution du 11 janvier 1964</p>	<p>Régime de type présidentiel caractérisé par un exécutif bicéphale avec l'Assemblée Nationale monocamérale qui reçoit le serment du Président de la République, du Chef du Gouvernement et des ministres.</p>
	<p>4. Constitution du 11 avril 1968</p>	<p>Première constitution adoptée par référendum. Fort caractère présidentiel à exécutif monocéphale avec parti unique. Cette constitution pas pu être appliquée du fait de la crise de confiance entre l'Armée et le Président. Elle sera suspendue également par la Charte du Directoire du 26 décembre 1969 élaborée à la suite du putsch du 10 décembre 1969.</p>
<p>La période de 1972 à 1989</p>	<p>5. Loi fondamentale du 26 août 1977</p>	<p>Jusqu'à l'élaboration de cette Loi fondamentale fondée sur les principes fondamentaux suivants : centralisme démocratique, rôle d'avant-garde du parti prolétarien, interventionnisme de l'Etat dans le domaine économique, le Gouvernement Militaire Révolutionnaire (GMR) a gouverné conformément à l'Ordonnance 74-68 du 18 novembre 1974 portant structure du pouvoir. C'est la période révolutionnaire qui a connu une stabilité politique relative (17 ans) en dépit des nombreuses tentatives de renversement et de l'agression militaire du 16 janvier 1977 commanditée par un groupe de Béninois exilés. Les faits politiques majeurs de cette période sont l'adoption en 1974 du régime socialiste basé sur l'idéologie marxiste-léniniste, l'instauration le 30 novembre 1975 de la République Populaire du Bénin à la place de la République du Dahomey, la création du Parti de la Révolution Populaire du Bénin comme parti unique au-dessus de l'Etat, le changement du drapeau national et la nationalisation des entreprises. Le régime révolutionnaire a plié sous la force des événements en décembre 1989 avec le renoncement du Président KERÉKOU à l'idéologie marxiste-léniniste, la dissolution du parti-Etat et ses instances dirigeantes, et la tenue victorieuse de la Conférence nationale de février 1990.</p>

<p>De 1990 à nos jours</p>	<p>6. La Loi constitutionnelle du 13 août 1990</p>	<p>Elaborée pour organiser les pouvoirs durant la période de transition consécutive à la Conférence Nationale. Elle instaure un régime qui se rapproche du régime présidentiel. Cependant, le Président de la République y a des pouvoirs très limités par rapport au Premier Ministre avec qui il partage l'exercice du pouvoir exécutif.</p> <p>C'est l'ère du renouveau démocratique née avec la Conférence nationale de 1990. Elle est caractérisée par l'instauration de la démocratie libérale fondée sur le respect des libertés fondamentales de l'homme, l'édification d'un Etat de droit et l'adoption des principes d'une économie libérale. Les Béninois oeuvrent à la consolidation des bases du système démocratique par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la mise en place des institutions de contre-pouvoir ; • le fonctionnement normal et régulier des institutions de la République ; • la démonopolisation des ondes ; • la moralisation de la vie publique et la bonne gouvernance. <p>L'organisation régulière de consultations électorales libres et transparentes.</p>
	<p>7. La Constitution du 11 décembre 1990</p>	<p>A l'instar de certaines de ses aînées, elle instaure un régime présidentiel fondé sur les valeurs et les principes de la démocratie pluraliste et sur une séparation des pouvoirs. Elle fait par ailleurs une part belle aux droits de l'homme.</p> <p>Au total, on peut noter que malgré toute la turbulence politique qui l'a caractérisé, le Bénin n'a jamais connu de vide constitutionnel. Il a expérimenté toute une diversité de dispositifs constitutionnels qui montre un certain attachement à l'Etat de droit et à la stabilité politique.</p>



Exposés en séance plénière :

Les groupes politiques au Parlement

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

1. BREF RAPPEL HISTORIQUE

L'ex-Haute Volta (actuel Burkina Faso) a été créée comme colonie en 1919, puis supprimée en 1932 et répartie entre les colonies voisines (Niger, Soudan français - actuel Mali -, Côte d'Ivoire).

Ce n'est qu'en septembre 1947 qu'elle est rétablie dans ses limites actuelles.

La Haute-Volta accède à la souveraineté internationale le 5 août 1960, date de la proclamation de son indépendance politique.

De la période coloniale à l'instauration de la IV^{ème} République en 1991, l'institution parlementaire burkinabè a connu des fortunes diverses liées à l'instabilité et au fonctionnement discontinu de l'Assemblée, du fait des coups d'Etat et des régimes d'exception.

1.1. Pendant la période coloniale (1948-1960)

⇒ Le Conseil général de Haute-Volta (1948-1952)

50 membres élus, appelés conseillers, qui élisent un Président du Conseil général.

⇒ L'Assemblée territoriale (1952-1958)

70 conseillers élus pour 5 ans au suffrage universel, par scrutin de liste majoritaire à un tour.

⇒ L'Assemblée constituante et législative (1958-1960)

Après la proclamation de la République, le 11 décembre 1958, l'Assemblée territoriale de Haute-Volta devient Assemblée constituante et législative dont les membres portent le titre de **députés**.

1.2. L'institution parlementaire depuis l'indépendance

Le pays a connu 4 républiques depuis l'indépendance.

⇒ L'Assemblée nationale sous la I^{ère} République

- Première législature : 1960-1965 : Assemblée nationale élue pour 5 ans sur liste nationale complète.

- Deuxième législature : 7 novembre 1965-3 janvier 1966 soit à peine deux mois.

Le 3 janvier 1966, un soulèvement populaire met fin à la première république.

⇒ L'Assemblée nationale sous la II^{ème} République

Election du 28 décembre 1970, donnant lieu à une nouvelle Assemblée installée le 19 janvier 1971.

57 Députés élus pour 5 ans avec un mandat non-permanent. En dehors des sessions, le député poursuit ses activités normales.

Seul le Bureau de l'Assemblée nationale est permanent.

Le 8 février 1974, un coup d'Etat met fin à la IIe République.

⇒ **L'Assemblée nationale sous la III^e République**

La III^e République est née après l'adoption de la constitution de décembre 1977.

Les élections générales ont eu lieu en 1978 et 57 députés ont été élus à l'Assemblée nationale pour un mandat de 5 ans.

L'expérience parlementaire de la III^e République a été interrompue par le coup d'Etat du 25 novembre 1980.

⇒ **L'Assemblée nationale sous la IV^e République**

La IV^e République a été instaurée par la Constitution du 2 juin 1991, après plus de dix années de vide constitutionnel, pendant lequel le pays a connu quatre régimes politiques d'exception :

- Le régime du Comité Militaire de Redressement pour le Progrès National (CMRPN) : du 25 novembre 1980 au 7 novembre 1982,
- Le régime du Conseil du Salut du Peuple (CSP) : du 7 novembre 1982 au 4 août 1983,
- Le régime du Conseil National de la Révolution (CNR) : du 4 août 1983 au 15 octobre 1987,
- Le régime du Front Populaire, du 15 octobre 1987 au 2 juin 1991.

L'Assemblée nationale sous la IV^e République a déjà connu 3 législatures :

- Première législature de juin 1992 à juin 1997 : Président YE Bongnessan Arsène
- Deuxième législature de juin 1997 à juin 2002 : Président TRAORE Mélégué
- Troisième législature de juin 2002 à juin 2007 : Président KABORE Rock Marc Christian

Notre étude sur les groupes parlementaires concernera essentiellement l'Assemblée nationale sous la IV^e République.

2. LES GROUPE PARLEMENTAIRES

2.1. Définition, composition, organisation

Le groupe parlementaire est l'organisation des députés selon les affinités politiques. Aux termes du Règlement de l'Assemblée, le groupe comprend au moins dix députés. Il est reconnu comme administrativement constitué dès lors qu'un nombre de dix députés au moins remet au Président de l'Assemblée une déclaration indiquant la liste des membres ainsi que le nom de leur président. La déclaration est signée par tous les membres du groupe et rendue publique par le Président de l'Assemblée nationale.

Le nombre de députés requis pour constituer un groupe parlementaire est fixé en tenant compte de considérations politiques en début de législature ou en cours de législature, si des modifications importantes affectent la composition des groupes.

Il n'y a pas de règle préétablie, mais la pratique tend à fixer ce chiffre de manière à permettre l'existence au sein du Parlement de deux (2) groupes au moins ou de cinq (5) groupes au plus.

Sous la 1^{ère} législature de la IV^e République, il fallait au départ quatre députés pour créer un groupe parlementaire (Cf. article 27, alinéa 4 de la résolution n° 002/ADP/PRES du 1^{er} juillet 1992, portant règlement intérieur de l'ADP). Puis plus tard, ce chiffre est revu à la hausse car selon l'article 29, alinéa 4 de la résolution 001/94/ADP du 27 mai 1994, portant Règlement intérieur, il faut désormais huit députés pour constituer un groupe parlementaire.

Sous la 2^{ème} législature de la IV^e République, l'alinéa 4 de l'article 29 de la résolution 003/97/AN du 25 juin 1997 portant Règlement intérieur, ramène le nombre minimal requis pour constituer un groupe parlementaire à quatre députés.

Sous la III^e législature de la IV^e République, l'article 29 alinéa 4 de la résolution 003-2002/AN du 17 juin 2002 portant Règlement de l'Assemblée nationale, stipule que pour être reconnu administrativement constitué un groupe doit réunir au moins dix députés.

De façon générale, le règlement de l'Assemblée nationale qu'il s'agisse de la 1^{ère}, 2^{ème} ou 3^{ème} législature, interdit à tout député d'appartenir à plus d'un groupe parlementaire à la fois.

Parallèlement, aucun député n'est tenu de s'affilier, ou de s'apparenter à un groupe.

S'il n'appartient à aucun groupe, le député est dit non-inscrit.

Mais s'il s'apparente à un groupe, il est considéré sans y adhérer, comme en faisant partie dans les rapports du groupe avec le Bureau ou les services de l'Assemblée.

Toutefois, il est formellement interdit la constitution au sein de l'Assemblée de groupes ayant pour objectifs la défense d'intérêts particuliers, régionalistes, ethniques, professionnels ou religieux. Dès qu'il est constitué, tout groupe doit élire son Président qui a la qualité pour le représenter.

Pour l'occupation des places à l'hémicycle en cas de renouvellement général de l'Assemblée, après la constitution des groupes, le Président de l'Assemblée nationale réunit leurs représentants en vue de procéder à la division de la salle des séances en autant de secteurs qu'il y a de groupes, et de déterminer la place des députés non-inscrits par rapport aux groupes.

De même, en cours de législature, l'occupation des places à l'hémicycle peut changer pour tenir compte de la modification de la composition d'un groupe en cas de scission par exemple.

Enfin, toute modification de la composition d'un groupe est portée à la connaissance du Président de l'Assemblée nationale :

- Sous la signature du député intéressé, s'il s'agit d'une démission,
- Sous la signature du Président du groupe, s'il s'agit d'une radiation,
- Et sous la double signature du député et du Président du groupe, s'il s'agit d'une adhésion ou d'un apparentement,

Ces modifications sont publiées au Journal Officiel du Faso.

5 groupes parlementaires existent à l'Assemblée Nationale :

- 1- Le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (C.D.P)
- 2- L'Alliance pour la Démocratie et la Fédération –Rassemblement Démocratique Africain (A.D.F/ R.D.A)
- 3- Le Parti pour la Démocratie et le Progrès / Parti Socialiste (PDP/PS et apparentés RDEB)
- 4- La Convention des Forces Républicaines (C.F.R)
- 5- Justice et Démocratie.

L'Assemblée nationale compte 111 députés répartis dans une quinzaine de formations politiques.

Chaque groupe parlementaire possède des locaux équipés.

- 1 bureau pour le Président du groupe
- 1 secrétariat avec secrétaires recrutées par le groupe et payées par l'Assemblée nationale.
- 1 salle pour députés

2.2. Participation à la vie du Parlement

2.2.1. Dans le bureau de l'Assemblée

Au début d'une législature, immédiatement après l'adoption du règlement, il est procédé en séance publique à l'installation du bureau définitif. Cette élection a lieu après validation des pouvoirs de la majorité absolue des membres de l'Assemblée.

Le bureau de l'Assemblée comprend :

- Un Président ;
- Cinq Vice-présidents ;
- Huit Secrétaires parlementaires ;
- Un premier Questeur ;
- Un deuxième Questeur.

Le Président de l'Assemblée est élu pour la durée de la législature. Les autres membres du bureau sont élus pour un (1) an renouvelable.

Pour ce faire, les bureaux des groupes administrativement constitués remettent, à la Présidence de l'Assemblée, la liste électorale de leur groupe pour le décompte des voix. Après la publication des listes électorales par le Président de l'Assemblée, un groupe parlementaire, un ensemble de groupes parlementaires, un groupe de quatre députés, peut déposer des candidatures à chacune des fonctions visées, conformément aux dispositions du règlement de l'Assemblée.

2.2.2. Dans la Conférence des Présidents

La Conférence des Présidents fixe l'ordre du jour de l'Assemblée nationale qui comprend dans l'ordre :

- les pétitions populaires (15 000 personnes en âge de voter peuvent introduire une pétition à l'Assemblée Nationale.)

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

* Les Présidents de groupes sont membres de la Conférence des Présidents et peuvent demander l'inscription d'une proposition à l'ordre du jour complémentaire.

* Dans les votes émis au sein de la Conférence des Présidents, sur les propositions soumises par ses membres, les Présidents de groupe ont un nombre de voix égal au nombre des membres de leur groupe.

2.2.3. Dans les commissions générales : renouvellement chaque année

L'Assemblée Nationale du Burkina Faso compte 5 commissions générales :

- COMFIB (Finances et Budget)
- CODE (Développement Economique et Environnement)
- CAED (Affaires Etrangères et Défense)
- CAGI (Affaires Générales et Institutionnelles)
- CEASC (Emploi, Affaires Sociales et Culturelles)

Bureau des commissions

- Un président
- Un vice - président
- Deux secrétaires

NB : COMFIB et CAGI peuvent nommer un 2^{ème} Vice-président.

La COMFIB seule nomme un rapporteur général qui participe à la conférence des présidents.

Les membres des commissions sont désignés selon le système de la représentation proportionnelle basée sur les effectifs des groupes.

Chaque groupe a le droit d'être représenté dans toute commission proportionnellement au nombre de ses membres et des apparentés ; les députés demanderont leur inscription aux commissions de leur choix.

Aucun député ne peut faire partie de plus d'une commission générale. Mais chaque député, à l'exception du Président de l'Assemblée, doit, obligatoirement appartenir à une commission générale de l'Assemblée.

Après la constitution des groupes et l'élection du Bureau définitif, l'Assemblée fixe la date de la séance, au cours de laquelle seront nommées les commissions générales. Chaque groupe, administrativement constitué, peut établir une liste de candidats à une commission générale.

Avant la date fixée, les bureaux des groupes, après s'être concertés, remettent au Président de l'Assemblée, la liste des candidats qu'ils ont établie selon la règle de proportionnalité.

En cas de vacance dans les commissions, les groupes intéressés remettent au Président de l'Assemblée le ou les noms des membres appelés à remplacer les membres sortants ; il est procédé à leurs nominations dans les conditions prévues par le règlement de l'Assemblée.

Après constitution définitive des commissions, la liste de leurs membres est notifiée au Président du Faso et au Premier Ministre.

2.2.4. Dans les nominations personnelles

Lorsqu'il y a lieu à nomination, elle se fait à la représentation proportionnelle et le Président de l'Assemblée fixe les délais dans lesquels les Présidents des groupes doivent lui faire connaître les noms des candidats qu'ils proposent.

Lorsque le gouvernement demande à l'Assemblée de désigner des membres pour la représenter dans un organisme extra-parlementaire, le Président de l'Assemblée invite la ou les commissions compétentes à proposer les candidatures et notifie la décision de l'Assemblée au Premier Ministre.

2.2.5. Lors des Journées parlementaires

Au moins deux fois par an, dans l'intervalle entre deux sessions, chaque groupe parlementaire organise des journées parlementaires regroupant non seulement les élus du groupe parlementaire mais également des membres des instances dirigeantes du groupe politique concerné.

Lors de ces journées l'ordre du jour peut porter sur :

- l'examen de projets de loi d'importance majeure.
- la situation nationale.
- un thème important : santé, éducation, budget, lutte contre la pauvreté, etc...

2.2.6. Déclaration des groupes parlementaires

Elles portent sur les questions importantes :

- Budget
- Discours sur la situation de la nation du Premier Ministre, chef de gouvernement.
- questions d'actualité.

CONCLUSION

Les groupes parlementaires, outre leur rôle dans la mise en œuvre des missions traditionnelles du parlement (missions de législation et de contrôle de l'action gouvernementale) contribuent largement à l'animation de la vie politique nationale à travers les organes et instances du parlement et lors de certaines activités particulières.

Intervention de M. Jean Fattebert Député (Suisse)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Je vous apporte les cordiales salutations du Parlement Suisse qui vous souhaite sincèrement de trouver le chemin de la prospérité, de la paix et du bonheur.

Vous avez devant vous un vieux politicien qui représente une vieille démocratie. Mon intention n'est pourtant pas de vous faire la leçon. Je vais tout simplement vous présenter comment les choses fonctionnent chez nous. Il vous appartient d'adapter les éléments en fonction des conditions de votre histoire et de votre culture.

La démocratie suisse s'est construite sur un très long terme, nous la cultivons, c'est une chose vivante qui évolue, mais qui n'est par définition pas parfaite, ni définitive.

Le pouvoir législatif suisse fonctionne selon le principe du bicaméralisme. Le Conseil des Etats (Sénat) qui compte 46 membres et le Conseil national (Chambre des députés) dont j'ai l'honneur de faire partie qui compte 200 membres.

Je suis chargé de vous parler du fonctionnement des groupes politiques au Parlement.

Les groupes correspondent en principe aux partis qui se sont présentés aux élections et qui ont obtenu un certain nombre de députés.

Nous comptons 6 groupes formés des représentants de deux Chambres.

En Suisse, il n'y a pas de majorité et de minorité au Parlement, le plus grand parti compte 64 députés sur 246 et le plus petit 5 députés, ce qui est le minimum pour constituer un groupe. Et là, il s'agit de 2 partis très minoritaires qui se sont alliés pour former un groupe.

Cinq députés de diverses tendances sont des électrons libres et ne font pas partie d'un groupe, cela signifie qu'ils n'ont pas accès aux commissions.

Dans les commissions permanentes, les groupes disposent d'un nombre de sièges proportionnel à leur effectif numérique, à charge pour eux de répartir souverainement leurs membres entre les commissions dans la limite du quota qui leur a été attribué.

Les groupes sont en effet des structures reconnues officiellement. Les séances de groupes sont fixées d'une manière coordonnée pour éviter les collisions d'agenda avec d'autres séances.

Dix jours avant chaque session, tous les groupes se réunissent, souvent dans la capitale, à Berne, mais aussi parfois à l'extérieur, dans le pays, pour des raisons de visibilité parmi la population. Dans une région retirée, la population est en effet sensible à l'événement que constitue la venue de nombreux parlementaires.

Pendant les sessions, le mardi après-midi est réservé aux réunions de groupes et par conséquent le parlement ne siège pas.

Notre gouvernement, formé de 7 membres, est élu tous les quatre ans par l'ensemble des parlementaires, Chambres réunies, en début de législature.

Un consensus appelé « formule magique » veut que les trois groupes numériquement les plus importants soient représentés chacun par deux membres au gouvernement et le quatrième par un membre. Cela n'est écrit dans aucune loi. Ce consensus repose sur la volonté et la souveraineté des groupes politiques de le maintenir avec parfois des divergences sur les personnes présentées et des remises en question de cette formule.

Les présidents des deux Chambres sont élus et remplacés chaque année selon un tour de représentation des groupes déterminé en fonction de l'effectif des groupes et d'une volonté de consensus qui ne relève là encore d'aucune loi, mais de négociations entre les différents groupes.

Le rôle des groupes dans le fonctionnement des assemblées et dans l'organisation de leurs travaux se manifeste dans de nombreux domaines. L'exercice de certains droits attachés au travail en séance publique passe par l'intermédiaire des groupes, comme par exemple la répartition des temps de parole.

Les propositions de loi peuvent émaner des députés mais aussi des groupes politiques avec désignation d'un porte-parole du groupe chargé de défendre ces propositions.

Comme au Burkina-Faso, selon ce j'ai entendu tout à l'heure, un transfert d'un député peut s'effectuer d'un groupe à un autre. Il s'agit d'un député qui ne se sent pas très à l'aise dans son groupe et est amené trop souvent, par conscience, à voter contre la majorité de son groupe. Ces transferts sont toutefois très rares. Il convient de préciser que chaque député(e) est toujours libre de voter selon sa conviction. Il n'est lié par aucune discipline de groupe. Cependant débattre des problèmes ensemble après avoir été élus sous la bannière d'un même parti crée incontestablement un esprit de groupe qui fait voir les choses sous un même angle. La vie des groupes est animée par des fêtes de groupes ou manifestations diverses (concours de jeux de cartes) destinées à souder les équipes.

Les présidents de groupes ont également un rôle important. Ils se réunissent ponctuellement avec les différents présidents de partis et le gouvernement pour discuter les problèmes à venir et essayer de trouver des consensus.

Ils doivent également assurer une certaine discipline des députés quant à la ponctualité aux séances et à la rigueur de la conduite dans la vie courante. L'image du parti est en jeu. En Suisse la presse est friande des écarts qu'un député peut commettre dans sa vie privée, par exemple au volant de sa voiture.

On considère en Suisse, que le peuple est souverain et que les politiques sont au service du peuple.

C'est dans cet esprit que je vous souhaite, Mesdames et Messieurs les sénateurs, sénatrices, députées et députés, de relever le défi qui vous est proposé. Ramener votre pays sur le chemin de la démocratie et de la prospérité.

Contribution de M. Sylvain Akindes, Député (Bénin)

Généralités

Le Parlement¹⁵, dans tout système démocratique, et même au-delà¹⁶, incarne l'un des pouvoirs les plus importants de l'Etat. Il exerce, en règle générale, au moins trois fonctions classiques, à savoir la législation, le contrôle de l'action gouvernementale et la représentation. Mais, selon les cas, le Parlement peut jouer d'autres rôles tout aussi importants, à savoir, par exemple : contribuer à la composition d'autres institutions clés de l'Etat (Cour ou Conseil constitutionnel, Autorité de l'audiovisuel et de la communication, etc.), élire le Président de la République, participer à la formation du gouvernement, etc.

Le Parlement, pour s'acquitter convenablement de ses importantes fonctions, organise le travail (parlementaire) par l'intermédiaire d'organes de tailles et d'attributions variées. On y trouve, par exemple : le Bureau de l'Assemblée, les commissions permanentes et/ou spéciales et temporaires (organes techniques), les groupes parlementaires (organes politiques), la conférence des présidents (organe de réconciliation entre la politique et le technique), la plénière (organe de délibération et de décision), parfois même le parti politique (par exemple, l'opposition et/ou la minorité parlementaire, etc.), etc.

La performance du Parlement dépend donc, de façon naturelle, du fonctionnement de chacun des organes évoqués et de leurs dispositions dans le processus parlementaire de décision. Par exemple, si les commissions techniques fonctionnent bien et que l'organe de réconciliation (c'est-à-dire la conférence des présidents) est inefficace ou n'existe pas, le travail en plénière peut être pénible avec beaucoup de conflits politiques et se révéler finalement improductif. Le mauvais fonctionnement de tout ou partie des organes parlementaires peut influencer négativement le rendement de toute l'institution.

Les groupes politiques au parlement, qui font l'objet du présent document, sont normalement constitués aussi bien des formations politiques d'origine¹⁷ des députés que des groupes parlementaires qui se forment au sein de l'Assemblée. A l'instar de tous les autres organes parlementaires évoqués ci-dessus, les groupes politiques au Parlement constituent des composantes importantes pour le fonctionnement de l'institution parlementaire. Ils jouent une multitude de rôles essentiels pour l'efficacité du travail parlementaire.

Les groupes politiques au sein du Parlement aident, par exemple, à la clarification du paysage politique de l'institution parlementaire. Ils contribuent à réduire le nombre d'"acteurs" politiques clés par l'intermédiaire de la création des groupes parlementaires. Ce phénomène est très visible surtout dans les démocraties nouvelles (telle que la République du Bénin) qui sont caractérisées par une fragmentation plutôt prononcée du paysage de leurs partis politiques¹⁸. Par exemple, en République du Bénin où se retrouvent banalement une vingtaine de partis politiques représentés à l'Assemblée (à travers des alliances et/ou des

¹⁵ Le contenu de la présente communication peut s'appliquer à peu de choses près à toutes les chambres d'un parlement. Cependant, nous suggérons de considérer nos propos comme principalement correspondant au cas de ce qu'on appelle souvent l'Assemblée nationale, la Chambre basse, la première Chambre, etc. Par conséquent, Parlement et Assemblée nationale seront considérés comme des synonymes.

¹⁶ Il s'agit ici de systèmes politiques qui ne sont pas nécessairement démocratique au sens libéral et républicain du terme.

¹⁷ Par formation politique d'origine ici l'on peut entendre aussi bien le parti politique ou l'alliance de partis qui a constitué la liste sur laquelle est élu un député.

regroupements politiques de diverses sortes), le nombre de groupes parlementaires ne peut pas dépasser 9 puisque le Parlement compte 83 députés en tout et il faut au moins 9 députés pour former un groupe parlementaire.

Ils sont également supposés être les premiers lieux d'articulation politique des préoccupations des citoyens. Ceci se comprend plus facilement pour les formations (partis) politiques qui réussissent à faire élire un nombre suffisant de députés pour former par eux-mêmes des groupes parlementaires dans la mesure où c'est l'une des fonctions classiques des partis politiques dans les démocraties. Mais il peut se comprendre également pour les cas où le groupe parlementaire regroupe plusieurs autres groupes politiques, dans la mesure où le premier est sensé se former sur la base des affinités politiques entre les derniers. C'est donc le premier niveau où l'on devrait s'attendre à ce que se réalise la synthèse des préoccupations des citoyens du moment et la décision en ce qui concerne les actions appropriées à prendre par le groupe à travers ses membres.

Les groupes politiques au Parlement sont aussi supposés aider à accroître la lisibilité et la prévisibilité des actions (décisions) de l'institution parlementaire en contribuant à réduire l'incertitude sur les positions des parlementaires et des décisions de l'Assemblée. En effet, parce que regroupant des acteurs politiques (partis ou indépendants) de même sensibilité politique, les groupes politiques au Parlement contribuent à réduire la confusion au sein de l'institution parlementaire. Ils devraient normalement permettre l'identification de chaque groupe par ses principes et ses valeurs politiques, ses hypothèses sur la société, les actions qu'il peut entreprendre, les positions qu'il peut prendre et surtout les actions qu'il ne peut pas entreprendre et les positions qu'il ne peut pas prendre. L'ensemble de ces éléments devrait aider à réduire l'incertitude sur l'évolution dans les décisions et les prises de positions de l'institution parlementaire.

Par ailleurs, les groupes politiques au Parlement devraient également aider à la simplification du débat parlementaire par la réduction du nombre d'avis à passer à la délibération (en plénière). Les groupes politiques au Parlement sont les lieux où se font les premiers débats sur toutes les questions, surtout celles qui sont importantes et/ou délicates. Chaque groupe politique devrait offrir, par le débat démocratique interne, la possibilité à ses membres d'aplanir quelques points de divergence entre eux-mêmes. De sorte que, les points de divergence à débattre en plénière devraient se réduire à ceux découlant éventuellement des désaccords sur les politiques, les principes et/ou entre les projets de société, au lieu de s'étendre systématiquement jusqu'aux différences entre individus députés.

L'on peut également évoquer le fait que les groupes politiques facilitent également les négociations et les accords entre les membres de l'institution parlementaire. En effet, parce qu'ils réduisent le nombre des points de désaccords, parce qu'ils sont supposés être plus raisonnables, plus responsables, plus stables (par rapport aux positions et décisions et aussi en terme de durée de vie) et finalement plus crédibles que les députés pris individuellement, les groupes politiques au Parlement devraient faciliter les négociations et la réalisation de points d'accords au sein de l'Assemblée.

¹⁸ Au Bénin, par exemple, mis à part la troisième législature (où il n'y avait que 14 listes électorales), toutes les autres élections législatives (3 en tout, si on ne compte pas celle en cours) ont connu la participation d'au moins vingt (20) listes électorales.

Et puis finalement, pour nous en arrêter à ces quelques exemples, les groupes politiques au Parlement facilitent l'organisation pratique de l'hémicycle. C'est plus facile de reconnaître les groupes par leur disposition dans la salle que des individus, c'est plus facile de répartir des opportunités – temps de parole en plénière, désignation de députés dans d'autres instances, etc. – et parfois même des responsabilités – responsabilité de l'opposition, etc. – par groupe que par député pris individuellement.
Etc.

Les groupes politiques au Parlement : l'expérience béninoise

Dans la pratique, depuis le début du Renouveau démocratique en 1990, les groupes politiques au Parlement béninois n'ont pas pu, pour l'essentiel, véritablement aider au meilleur fonctionnement de l'institution parlementaire. Je vais vous présenter les fruits de l'observation du fonctionnement des groupes politiques au parlement béninois et quelques uns des déterminants possibles des faiblesses.

Les observations sur le fonctionnement des groupes au parlement béninois

L'on peut dire, en ce qui concerne les groupes politiques au Parlement béninois, que :

Ils sont, en règle générale, rarement stables à cause de ce qui est nommé ici "la transhumance", c'est-à-dire qu'ils changent assez souvent de configurations et de composition, et par conséquent rendent le paysage politique parlementaire très dynamique. Ce qui fait que le nombre de groupes parlementaires à l'Assemblée nationale du Bénin et leur importance numérique peuvent varier plusieurs fois pendant une même législature allant parfois du simple au double et dans le sens contraire.

Ce phénomène– l'importante variabilité du nombre de groupes parlementaires et de leur importance numérique – contribue à diminuer la capacité de ces groupes à servir de cadre crédible de négociation entre les parlementaires dans la mesure où ils n'ont pas un minimum de stabilité. Ils ne facilitent pas non plus, pour cette même raison, l'organisation pratique de l'hémicycle. C'est difficile d'organiser les dispositions dans l'enceinte de l'hémicycle, de fixer des attributions à des députés au nom de leur groupe parlementaire, d'avoir une idée relativement stable de la taille de la Conférence des présidents, de prévoir (financièrement) les moyens à mettre à la disposition des groupes parlementaires... lorsque leur nombre peut constamment varier et parfois dans des proportions larges.

Cette tendance à l'instabilité est aussi la conséquence du code électoral. La composition de l'organe chargé de l'organisation des élections, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), y est astreinte à tenir compte de la « configuration politique » de l'Assemblée Nationale à tous les niveaux de ses structures (national, départemental, communal et d'arrondissement) ; il en est de même de la composition des équipes de recensement électoral et de direction des bureaux de vote. Les regroupements sans base politique, mais uniquement de façade, s'observent à l'occasion de la désignation des membres chargés de l'organisation et de la surveillance des élections.

Les groupes parlementaires au Bénin n'ont pas aidé à la synthèse des préoccupations des citoyens dans le cadre de principes idéologiques, politiques et autres. Par exemple, l'on ne voit pas, souvent, de positions des députés au Parlement reposer, même dans les situations de désaccords profonds entre plusieurs groupes, sur des considérations de purs principes idéologiques, on peut attribuer cette situation à l'absence d'un véritable projet de société au niveau des partis politiques.

Ils aident cependant à une forme de simplification des débats au sein de l'Assemblée dans la mesure où l'on observe souvent, que sauf dans quelques cas extrêmes, les députés du même groupe votent grosso modo de la même manière et prennent en général des positions similaires sur les questions importantes débattues à l'hémicycle.

Ils ont souvent également aidé à exprimer, à travers des questions au gouvernement et parfois des commissions d'enquête et d'information, des préoccupations ponctuelles (ou plus précisément des préoccupations sur des questions ponctuelles) des citoyens : problèmes d'insécurité, événements particuliers qui soulèvent l'émotion au sein de la population, etc.

Quelques déterminants de la performance des groupes politiques au Parlement béninois

Nous citons ci-dessous, quelques uns des déterminants du « mauvais » fonctionnement des groupes politiques au Parlement du Bénin depuis l'avènement du Renouveau démocratique.

Le mode de scrutin – la proportionnelle de liste à la plus forte moyenne – qui favorise l'extrême fragmentation du paysage des partis politiques de façon générale et par conséquent celle du paysage politique de l'Assemblée nationale en particulier ;

L'absence, de manière générale, d'idéologie, de ligne politique, de projets de sociétés au niveau des partis politiques béninois. En effet, il y a très peu de partis politiques dont les actions et prises de position reposent sur des principes clairs et prévisibles ;

La représentation, le fondement du lien entre les députés et les électeurs, qui repose en général sur d'autres considérations (du type assistance sociale) que sur des mandats clairs (même si le mandat impératif est nul) sur la base desquels les députés agissent et seront jugés lors des élections futures ;

Ces éléments ont pour conséquence une grande hétérogénéité de l'Assemblée nationale. Il n'est pas rare de retrouver des législatures composées à partir de la compétition entre plus d'une vingtaine de listes formées par une cinquantaine (ou plus) de formations politiques pour seulement 83 députés et comportant finalement des élus provenant d'une quinzaine de partis politiques. Ceci contribue à la fragilisation des groupes parlementaires qui, à part quelques uns (souvent ceux formés par des partis politiques relativement grands), sont formés pratiquement d'individus parlementaires ;

Ces éléments ont également pour conséquence le défaut de facteurs qui structurent les actions politiques des groupes politiques au Parlement. Tout semble fonctionner au cas par cas, ce qui réduit la cohérence dans les décisions et les prises de positions des députés (et donc des groupes), réduit la prévisibilité du fonctionnement de l'institution parlementaire et augmente l'incertitude sur la dynamique au sein de l'Assemblée ;

Pour finir, il est important de noter que ce défaut de stabilité et de structuration des actions des groupes parlementaires à l'Assemblée fragilise non seulement les groupes politiques eux-mêmes, mais les fragilisent également vis-à-vis de l'Exécutif. En général, ils sont à la traîne du gouvernement.

Voilà quelques éléments sur les groupes politiques au Parlement et comment ils ont été vécus jusque-là à l'Assemblée nationale du Bénin.



Séance de clôture

*Allocution de M. Jacques Legendre,
Ancien Ministre, Sénateur de la République française,
Secrétaire général parlementaire de l'APF*

Nous vous l'avions dit, nous sommes venus du Canada, de Suisse, du Burkina, du Bénin, de France, non pour faire la leçon - nous ne sommes pas des professeurs - mais pour dialoguer d'égal à égal. Nous sommes des collègues, des amis, des amis d'Haïti et nous souhaitons que nos homologues haïtiens puissent travailler dans les meilleures conditions. Toute la noblesse de la mission des Parlementaires réside, en effet, dans le fait d'agir efficacement au service du peuple qu'ils représentent.

La tâche n'est pas toujours aisée. Il faut que nous sachions très clairement quel est le rôle du pouvoir parlementaire par rapport aux autres pouvoirs de l'Etat, au gouvernement qui gouverne - c'est sa fonction -, au pouvoir judiciaire sur lequel nous n'avons pas à empiéter.

Vous aviez souhaité, puisque votre Parlement comporte beaucoup de nouveaux parlementaires, pouvoir en discuter avec nous.

C'est ce que nous avons fait pendant ces deux jours, et je dois vous dire que nous avons été impressionnés par votre sérieux et votre assiduité. L'emploi du temps d'un parlementaire est en effet toujours très chargé et il est difficile de dégager une journée et demie, deux jours pour assister à une réunion. Vous étiez là nombreux, vous avez posé des questions, beaucoup de questions ; nous y voyons le signe de votre intérêt pour cette réunion.

Nous voudrions surtout souhaiter que cette réunion ne constitue pas un moment éphémère et que les contacts que nous avons établis soient poursuivis.

Vous nous avez interrogé sur ce qu'est la Francophonie. Nous vous avons répondu que c'est une grande famille et qu'au sein de cette grande famille, la Francophonie parlementaire occupait une place privilégiée. Des liens d'amitié se nouent progressivement entre parlementaires de différents pays et les nouvelles technologies permettent désormais la poursuite de ces relations au delà des frontières.

Alors nous espérons ardemment que cette réunion tenue rapidement après notre venue au mois de septembre dernier, pour respecter l'engagement que nous avons pris alors, en appellera de nombreuses autres.

Nous avons déjà un projet de réunion ici - à Port-au-Prince - pour les femmes parlementaires. Nous avons constaté en effet qu'il y a en Haïti, comme dans de nombreux parlements, des femmes parlementaires très dynamiques, très déterminées.

Il y aura ensuite, en juillet, notre Assemblée générale annuelle tenue cette fois-ci en terre d'Afrique, au Gabon. J'ai indiqué au Président du Sénat, ainsi qu'au Président de l'Assemblée nationale, combien nous serions heureux et honorés si certains des plus hauts représentants du parlement d'Haïti pouvaient se rendre à cette réunion de Libreville où de nombreux Présidents d'assemblée des pays francophones seront présents.

A cette occasion, nous porterons, à la tête de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, un africain, le Président de l'Assemblée nationale du Gabon, qui va succéder à notre Président international actuellement canadien, membre de la Chambre des communes du Canada, le Président Patry qui attache beaucoup d'importance à ce séminaire de Port-au-Prince et plus généralement à ce qui se passe en Haïti.

Voilà les rendez-vous que nous avons déjà à l'esprit. Nous ne vous perdrons pas de vue. Vous êtes de la famille. Nous avons échangé parfois nos cartes de visite et j'espère que des contacts personnels pourront ainsi s'établir à l'avenir. Je dirais à titre personnel que les parlementaires haïtiens de passage à Paris sont les bienvenus au Secrétariat général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, et naturellement au Sénat et à l'Assemblée nationale française. Mais je sais que la même disponibilité d'accueil existe dans les autres Parlements de la Francophonie et chez les collègues ici présents, que ce soit au Québec, au Canada, au Burkina, ou au Bénin.

C'est une mission noble que d'être député, sénateur, représentant au Parlement de son pays et de son peuple. Voilà ce que nous essayons tous ensemble de faire ici au service des valeurs qui sont les nôtres. Nous croyons à la diversité des cultures, à la diversité des langues, au respect dû à nos différentes civilisations. Nous croyons à la démocratie, aux droits de l'Homme. Et nous souhaitons qu'Haïti retrouve toute sa place dans la grande famille des démocraties parlementaires.

Notre pays a une grande histoire. Vous en êtes légitimement fiers et nous, nous sommes fiers de compter Haïti au sein de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

*Allocution de M. Pierre Eric Jean-Jacques,
Président de la Chambre des Députés (Haïti)*

**lu par M. Guy Gérard Georges,
Premier Secrétaire de la Chambre des députés (Haïti)**

Monsieur le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,
Monsieur le Président du Sénat de la République,
Monsieur le Ministre délégué Chargé des relations avec le Parlement,
Monsieur l'Ambassadeur représentant de l'OIF en Haïti,
Distingués Collègues parlementaires de France, du Québec, du Bénin, du Burkina-Faso et de Suisse,
Collègues parlementaires haïtiens,
Chers amis,

Décidément, la Francophonie représente un espace de grande fraternité humaine où il fait bon vivre. Elle constitue un lieu d'échanges et de dialogue où les peuples de cultures et de civilisations différentes peuvent se comprendre, s'apprécier et s'entraider. Elle est une place forte qui se consolide chaque jour davantage et contre laquelle ne peuvent prévaloir ni les différences ethniques ni les disparités culturelles, ni même les contradictions, les rivalités et les conflits d'ordre politique qui peuvent surgir entre les Etats membres de cette vaste communauté de langue. Il se constate de plus en plus que la langue représente un ciment inattaquable qui établit des liens entre les êtres et qui se durcit au fil de toutes les péripéties d'une vie commune et d'un sincère partage des valeurs.

De tout cela, nous sommes en train de vivre en Haïti une illustration probante et merveilleuse : la Francophonie a dressé ici durant trois jours et dans le pays haïtien durant une quinzaine, un véritable podium de manifestations et de festivités qui s'alimentent à la sève d'une parole d'amitié et aux accents d'une langue vigoureuse et fière capable à la fois de consolider les mailles de l'appartenance unitaire et d'exalter l'inépuisable et séduisante richesse des diversités.

Ce séminaire organisé au bénéfice des Parlementaires haïtiens par « la vigie de la démocratie parlementaire » porte témoignage de l'intérêt particulier qui est accordé à Haïti au même titre d'ailleurs qu'à toutes les communautés humaines qui vivent et se réchauffent au soleil de la Francophonie. Ce séminaire revêt une importance capitale pour cette 48^{ème} législature haïtienne issue d'élections libres et honnêtes, dans une conjoncture qu'un politologue comme Emmanuel Todd qualifierait volontiers d'explosion idéologique, atténuée toutefois par une profonde prise de conscience des enjeux des temps nouveaux qui appellent les fils de cette patrie à l'union sacrée autour des valeurs transcendantes de l'humanisme.

La République d'Haïti est fière d'appartenir à l'univers de la Francophonie. Car, à ce « carrefour du donné et du recevoir », le Parlement haïtien tire déjà des bénéfiques immenses de son appartenance. Nous avons, chers collègues et partenaires, dressé l'inventaire de nos besoins et de nos ambitions. Et nous avons été heureux de rencontrer auprès de nos partenaires francophones un élan unanime à s'approprier nos préoccupations, codifiées sous la forme d'un programme d'appui stratégique au Parlement haïtien.

Le Parlement haïtien a besoin d'espace fonctionnel pour évoluer et il est devenu impératif qu'il dispose d'un Palais législatif ou un Palais des Congrès doté de toutes les commodités modernes et techniques de fonctionnement. Nos cadres administratifs et législatifs ont besoin de formation continue pour une amélioration du travail parlementaire. Nos parlementaires eux-mêmes ont besoin de bénéficier d'échanges et de l'expérience d'autres parlements aînés, mieux pourvus et bien organisés.

A ce compte, nous espérons que ce séminaire inaugure toute une série de manifestations de solidarité et de support. Grande a été notre joie d'entendre le Ministre Jacques Legendre annoncer la tenue prochaine d'ateliers au profit des femmes ; nous souhaitons que cette activité ne se tienne pas seulement en aval au profit des femmes parlementaires, mais aussi en amont en vue d'encourager la femme haïtienne à investir avec compétence le terrain de la politique et du parlement. Des stages de formation à l'adresse de fonctionnaires haïtiens sont également envisagés et à l'heure actuelle séjournent à Paris les Secrétaires généraux et adjoints des deux Chambres ainsi que sénateurs et députés qui participent à l'ENA à une session de formation sur le travail parlementaire. C'est l'occasion d'adresser nos remerciements spéciaux à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie ainsi qu'à l'Ambassade de France en Haïti qui ont conçu et facilité cette activité.

Nous souhaitons également bénéficier dans le meilleur délai du programme NORIA qui rencontre notre souci de moderniser notre système de circulation de l'information.

Mesdames, Messieurs,

C'est délibérément que le peuple haïtien a choisi de marcher dans la voie de la démocratie et de la modernité. Et pour s'y maintenir, il est prêt à tous les efforts, à tous les sacrifices. A cet effet, nous préparons la jeunesse pour une continuité dans cette option fondamentale, hors de laquelle il n'est point de paix ni de stabilité politique ni de bien-être collectif. Dans cet ordre d'idée, Haïti a vécu à la fin de l'année passée sa première expérience de Parlement-Jeunesse. Nous souhaitons ardemment que nos partenaires de la Francophonie nous soutiennent dans ce programme dont la répétition annuelle aura la vertu de familiariser la jeunesse haïtienne aux pratiques de la démocratie et du parlementarisme.

Chers collègues, chers Amis,

Nous voici parvenu au terme de trois journées d'échanges. Au nom du Parlement haïtien, j'ai le grand plaisir de remercier les dirigeants de l'APF et leur confirme notre détermination à marcher sur la voie de la démocratie et de la bonne gouvernance, les deux jugulaires du progrès des peuples.

Je remercie les conférenciers ou plutôt, pour répéter le Ministre Jacques Legendre, nos collègues qui ont bien voulu accepter de partager avec nous leurs longues et riches expériences dans le domaine parlementaire et législatif.

Merci à tous ceux qui, à un titre ou à un autre, en grande visibilité ou dans la modestie de l'anonymat, ont contribué au succès de ces assises. Je souhaite bon séjour à ceux qui demeurent avec nous au pays et bon voyage de retour à nos collègues que d'autres obligations appellent sur d'autres îles, d'autres continents ou vers d'autres constellations dans l'univers étoilé de la Francophonie.

A tous merci et à bientôt.

Allocution de M. Joseph Lambert, Président du Sénat (Haïti)

Monsieur le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie ;
Monsieur le représentant résident de l'Organisation internationale de la Francophonie ;
Honorables collègues conférenciers ;
Collègues Sénateurs et Députés ;
Distingués invités ;
Mesdames, Messieurs ;

Après trois journées passées ensemble à débattre avec les Délégués de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, le Parlement haïtien, par mon organe, tient à les remercier pour leur coopération et leurs contributions à renforcer les capacités du pouvoir législatif haïtien à mieux remplir sa mission constitutionnelle.

Ces remerciements s'étendent aux collègues conférenciers, je veux citer :

- l'Honorable Député burkinabé Bognessan Arsène Yé,
- l'Honorable Député québécois Yvan Bordeleau,
- l'Honorable Député français Bruno Bourg-Broc,
- l'Honorable Député béninois Sylvain Akindes,
- l'Honorable Député suisse Jean Fattebert,
- et particulièrement M. le Sénateur Jacques Legendre.

Dont les thèmes abordés :

- La fonction législative et la fonction de contrôle du Parlement,
- Les mécanismes de stabilité gouvernementale,
- Les groupes politiques au Parlement.

Ont particulièrement retenu l'attention et ont été grandement appréciés.

Le Parlement haïtien vient de commémorer, le 28 décembre dernier, ses deux cents ans d'existence. Pourtant les singularités et les aléas de la vie politique du pays ne lui ont jamais permis de s'épanouir pleinement.

Voilà pourquoi, malgré ses deux cents ans, le Parlement haïtien souffre incontestablement de certaines lacunes, et la quarante huitième Législature, pleinement consciente de ses lacunes, apprécie vivement l'aide que lui apporte l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Notre Parlement attend en effet les retombées positives de ce séminaire d'échanges et d'information sur la Démocratie et la bonne gouvernance et renouvelle aux Représentants de l'Assemblée parlementaire ses vifs remerciements.

Dans cette perspective, le Parlement haïtien entend voir s'approfondir l'esprit et l'unité de la communauté francophone par la fréquence des rencontres de tous les Parlements, réunis en sections, membres de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, conscients de leur idéal commun de fraternité et de solidarité.

Leur appartenance à une culture commune ne peut que renforcer leur cohésion et leur foi en cet idéal de solidarité, de progrès et de fraternité.

Nous prenons acte de l'invitation qui nous est faite pour Libreville. Cette idée sera débattue en conférence des Présidents tant au niveau du Sénat qu'à la Chambre des députés pour déterminer la taille de la délégation. De toute façon, je peux vous assurer que le Parlement haïtien sera bel et bien présent (Parlement jeunesse).

Puisse ce séminaire et toutes autres initiatives à venir de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, contribuer à garantir un meilleur équilibre et un meilleur fonctionnement du Parlement haïtien.

Merci.



Annexes



Biographie des conférenciers

M. Sylvain Akindes, Député (Bénin)

Adresse : C/ 278F Ayélawadjè
06BP1276 COTONOU

Téléphone : (229)21331339
Courriel : syladepeju@yahoo.fr

DEPUTE A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Parcours professionnel

- 1964 à 1967 : Professeur, Lycées Français Asnières, Courbevoie, Rist
1967 à 1973 : Professeur, Lycée Technique Cotonou
1973 à 1975 : Professeur, CEGEP Limoilou Québec
1975 à 1976 : Professeur, Lycée Béhanzin Porto-Novo
1976 à 1981 : Directeur Général, Ministère Enseignements Technique et Supérieur
1981 à 1985 : Directeur Général, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
1985 à 1996 : Directeur, Collège Polytechnique Universitaire (Université du Bénin)
1996 à 1998 : Directeur, Centre de Formation Professionnelle Continue, Cotonou
1998 à 1999 : Ministre, Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Cotonou
1999 à 2003 : Ministre, Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur
Depuis Avril 2003 : Député, Assemblée Nationale du Bénin
Président du Réseau béninois des Parlementaires contre la Corruption

Formation

- 1967 : Mathématiques appliqués, Académie de Paris
1972 : Sciences de l'Education, Université Ste Foy, Québec
1981 : Planification de l'Education, IIPE, Paris

Expérience politique

- 1961 à 1967 : Responsable du mouvement des étudiants du Bénin en France et au plan National
1967 à 1972 : Responsable de Mouvement de Jeunesse au plan départemental
1968 à 1973 : Président du Cercle Culture et Progrès, Directeur de Publication d'un journal politique
1975 à 1989 : Responsable de la Propagande du Groupe de Réflexion Politique
1989 à 2006 : Secrétaire Général de l'Alliance pour la Démocratie et le Progrès (parti politique)
1996 à 1999 : Président de l'ADEMA (Front de cinq partis politiques)
1996 à 1998 : Responsable du Comité de Mise en place de la Majorité Politique du Président de la République
1999 à 2003 : Responsable des relations du Chef de l'Etat avec les Partis Politiques
2000 à 2001 : Responsable de l'organisation et du suivi des activités électorales du Chef de l'Etat
2001 à 2005 : Deuxième Responsable de l'Union pour le Bénin du Futur (UBF) regroupement politique de la Majorité gouvernementale

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, Caraïbes, 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*)

M. Yvan Bordeleau, Député (Québec)

*Député de l'Acadie
Parti libéral du Québec*

Né à La Sarre (Abitibi) le 19 février 1942

Formation

Études au Collège Mont-Saint-Louis, Montréal

Doctorat en psychologie industrielle et organisationnelle, Université de Montréal (1973)

Expérience professionnelle

- Professeur à l'École des hautes études commerciales, Montréal (1968-1971)
- Professeur adjoint, agrégé et titulaire, Département de psychologie, Université de Montréal (1971-1998)
- Responsable du programme de psychologie industrielle et organisationnelle (1975-1979) (1983-1988)
- Directeur de la section de psychologie appliquée (1977)
- Directeur du Département de psychologie (1987-1989)
- Expert-conseil auprès de nombreuses entreprises et organisations des secteurs public, parapublic et privé
- Auteur et coauteur de plus d'une quarantaine de volumes et articles publiés au Canada, en France et au Mexique

Engagement communautaire et politique

- Membre du conseil de la Faculté des arts et des sciences (1980-1986) (1988-1989)
- Membre de nombreuses associations parlementaires, professionnelles et scientifiques, nationales et internationales

Fonctions politiques, parlementaires et ministérielles

Élu député de la circonscription de l'Acadie aux élections générales du 25 septembre 1989

- Membre de la Commission de l'économie et du travail du 29 novembre 1989 au 24 juillet 1994
- Membre de la Commission d'étude de toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle de 1991 à 1993
- Président de la Table ronde sur la prévention de la criminalité de 1992 à 1993
- Adjoint parlementaire au ministre des Affaires municipales en 1994
- Membre du Comité ministériel permanent des affaires culturelles et sociales (COMPACS) en 1994

Réélu député de la circonscription de l'Acadie aux élections générales du 12 septembre 1994

- Membre de la Commission du budget et de l'administration de 1994 à 1996
- Membre du Bureau de l'Assemblée nationale du 2 décembre 1994 au 26 mars 1996
- Porte-parole de l'opposition officielle en matière de services gouvernementaux du 2 novembre 1994 au 28 octobre 1998
- Vice-président de la Commission des institutions du 24 avril 1996 au 10 avril 1997
- Vice-président de la Commission des finances publiques du 10 avril 1997 au 28 octobre 1998

Réélu député de la circonscription de l'Acadie aux élections générales du 30 novembre 1998

- Porte-parole de l'opposition officielle en matière de transports du 19 janvier 1999 au 19 octobre 2000
- Vice-président de la Commission des transports et de l'environnement du 4 mars 1999 au 12 mars 2003
- Vice-président de la Section du Québec de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) jusqu'au 12 mars 2003
- Membre de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), Section du Québec jusqu'au 12 mars 2003
- Porte-parole de l'opposition officielle en matière de services gouvernementaux du 19 octobre 2000 au 16 octobre 2001
- Porte-parole de l'opposition officielle en matière de communautés culturelles et de l'immigration du 16 octobre 2001 au 12 mars 2003

Réélu député de la circonscription de l'Acadie aux élections générales du 14 avril 2003

- Adjoint parlementaire à la vice-première ministre, ministre des Relations internationales et ministre responsable de la Francophonie du 21 mai 2003 au 2 mars 2005
- Membre de la Commission des institutions du 5 juin 2003 au 8 mars 2005
- Président de séance du 5 juin 2003 au 2 mars 2006
- Vice-président de la Section du Québec et vice-président et rapporteur de la commission politique de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) depuis août 2003
- Membre de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les relations avec l'Europe (DANRE) depuis octobre 2003
- Membre de la Commission de l'éducation depuis le 25 mars 2004
- Adjoint parlementaire au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport depuis le 2 mars 2005
- Membre de la Commission de l'administration publique depuis le 8 mars 2005
- Membre de la Commission de l'aménagement du territoire depuis le 21 mars 2006

Adresses des bureaux

Parlement

Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, Bureau RC.73
Québec (Québec)
G1A1A4
Téléphone : (418) 644-5990
Télécopieur : (418) 641-2650
ybordeleau@assnat.qc.ca

Circonscription

560, boul. Henri-Bourassa O.
Bureau 104
Montréal (Québec)
H3L1P4
Téléphone : (514) 337-4278
Télécopieur : (514) 337-0987
ybordeleau@assnat.qc.ca

M. Bruno Bourg Broc Député (France)

Informations générales

- Né le 25 février 1945 à Châlons-sur-Marne (Marne)

Circonscription d'élection : Marne (4^{ème})

Groupe politique : Union pour un Mouvement Populaire

Commission : Membre de la commission des affaires étrangères

Profession : Professeur

Suppléant : M. Bertrand Courot

Contacts

- Mél : bbourg-broc@assemblee-nationale.fr
- Adresses :
 - Casier de la Poste, Palais Bourbon,
75355 Paris 07 SP
 - Hôtel de Ville, Place Foch,
51022 Châlons-en-Champagne
Téléphone : 03 26 69 38 02
Télécopie : 03 26 69 38 94
 - 25 Rue Prieur de la Marne,
51000 Châlons-en-Champagne
Téléphone : 03 26 64 13 12
Télécopie : 03 26 64 79 79
Bruno.Bourg-Broc@wanadoo.fr

Mandats et fonctions à l'Assemblée nationale

- Mandat : Réélu le 09/06/2002 (Date de début de mandat : 19/06/2002 (élections générales))
- Commission :
 - Membre de la commission des affaires étrangères
- Groupe d'études :
 - Vice-Président : - Arts de la rue - Biocarburants
 - Membre : - Adoption - Cinéma - Démographie - Fonction publique territoriale - Formation alternée en milieu rural - Français à l'étranger - Gens du voyage - Iles anglo-normandes - Intercommunalité, pays - Jeunesse, intégration, citoyenneté - Modernisation de la vie politique française - Musique - Plasturgie - Presse - Tibet - Voies d'eau et voies navigables - Vols de nuit, nuisances aéroportuaires
- Groupe d'amitié :
 - Vice-Président : - Haïti
 - Membre : - Allemagne - Belgique - Cambodge - Canada - El Salvador - États-Unis - Liban - Moldavie - Québec - Sierra Leone - Vietnam
- Groupe d'études à vocation internationale :
 - Président : - Vatican

Organismes extra-parlementaires

- Membre suppléant du conseil d'administration de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger



Anciens mandats et fonctions à l'Assemblée nationale

- Élu le 17/01/1982 - Mandat du 18/01/1982 (élection partielle, suite à l'annulation de l'élection d'un député : Mme Annette Chepy-Leger) au 01/04/1986 (Fin de législature)
- Réélu le 16/03/1986 - Mandat du 02/04/1986 (élections générales) au 14/05/1988 (Fin de législature)
- Réélu le 12/06/1988 - Mandat du 13/06/1988 (élections générales) au 01/04/1993 (Fin de législature)
- Réélu le 28/03/1993 - Mandat du 02/04/1993 (élections générales) au 21/04/1997 (Fin de législature)
- Réélu le 01/06/1997 - Mandat du 01/06/1997 (élections générales) au 18/06/2002 (Fin de législature)
- Secrétaire de l'Assemblée nationale - du 04/04/1986 au 14/05/1988
- Président de la commission des affaires culturelles - du 01/06/1995 au 21/04/1997

Mandats locaux en cours

- Maire de Châlons-en-Champagne, Marne (47339 habitants)

Anciens mandats locaux

- Conseil municipal de Châlons-en-Champagne (Marne)
 - du 14/03/1983 au 12/03/1989 (Membre)
 - du 20/03/1989 au 30/04/1993 (Membre)
 - du 25/06/1995 au 18/03/2001 (Maire)
- Conseil général de la Marne
 - du 01/10/1973 au 25/03/1979 (Membre du conseil général)
 - du 26/03/1979 au 17/03/1985 (Membre du conseil général)
 - du 18/03/1985 au 30/06/1988 (Membre du conseil général)
- Conseil régional de Champagne-Ardenne
 - du 17/03/1986 au 22/03/1992 (Vice-Président du conseil régional)
 - du 22/03/1992 au 01/01/1996 (Vice-Président du conseil régional)
 - du 27/03/1992 au 01/01/1996 (Membre du conseil régional)

Fonctions dans les instances internationales ou judiciaires

- Président délégué de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie
- Membre du Groupe français de l' Union interparlementaire

**M. Jean Fattebert,
Conseiller national (Suisse)**

1682 Villars-Bramard
Conseiller national – Canton Vaud
Marié 3 enfants
Né le 7 février 1942
E mail jean.fattebert@freesurf.ch

Entre 1962 et 1999 :

Secrétaire municipal
Membre, puis président du service vaudois de vulgarisation agricole
Député et président du Grand Conseil vaudois
Représentant de l'Etat au synode de l'Eglise protestante
Membre et président de plusieurs commissions de classifications des améliorations foncières
Syndic
Secrétaire de l'association des planteurs de tabac de la Broye (Encore en fonction)

Mandat fédéral

Elu en 1999 au Conseil national
Membre de la commission qui traite de la santé et du social
Rapporteur de la commission dans le dossier de l'assurance maladie
Membre de la délégation suisse à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
Depuis 2003, membre de la commission des transports et de la communication et de celle de la recherche et de l'éducation

Bangui 1994 : Le Parlement et l'État de droit

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

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

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

Bamako 1995 : Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement

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

Bucarest 1995 : Le pouvoir de contrôle du Parlement

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

Port-Louis 1996 : Le mandat parlementaire

Le parlementaire dans sa circonscription
Le parlementaire dans son Assemblée

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

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

Lomé 1997 : Le statut de l'opposition parlementaire

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

Sofia 1998 : Le consensus parlementaire

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

Vientiane 1998 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement

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

Antananarivo 1999 : Le Parlement de l'an 2000

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

Bangui 1999: Le Parlement de l'an 2000

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

Port-Vila 2000 : Démocratie et bonne gouvernance

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

Niamey 2000 : Le travail et le rôle du parlementaire

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

Bissau 2001 : Démocratie et bonne gouvernance

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

Dakar 2002 : Le Parlement et les relations internationales

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

Chisinau 2002 : Les pouvoirs de contrôle du parlement

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

Yaoundé 2002 : Le mandat parlementaire

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

Ouagadougou 2003 : Les femmes africaines, actrices majeures du développement

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

Libreville 2003 : Le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance

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

Brazzaville 2004 : Le travail et le rôle du parlementaire

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

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

Les mécanismes d'élaboration des lois
Les pouvoirs de contrôle du Parlement
L'exécution et le contrôle de la loi de finances

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

Les relations majorité-opposition
L'organisation du travail parlementaire et le contrôle du parlement sur l'action gouvernementale
Le rôle du député dans sa circonscription et au parlement

Vientiane 2005 : Le contrôle budgétaire

Le projet de loi de finances : examen, vote et procédure d'exécution
Le contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique.

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

Le pouvoir d'information et de contrôle des Parlements en matière internationale
Les Parlements face aux organisations internationales et la coopération parlementaire

Bangui 2006 : Les pouvoirs du Parlement

Le pouvoir législatif du Parlement
Le pouvoir de contrôle du Parlement
Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

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