

*Actes du*  
*Séminaire parlementaire*  
sur  
**« Le statut et le rôle de l'opposition dans une démocratie parlementaire »**

*LA PROBLEMATIQUE DE L'OPPOSITION,  
LES GROUPES POLITIQUES, LA REPRESENTATION DE L'OPPOSITION DANS LES  
DIFFERENTES INSTANCES PARLEMENTAIRES, L'ORGANISATION DU TRAVAIL  
PARLEMENTAIRE*

*Kinshasa ( RDC ), les 17 et 18 novembre 2008*

---

*Séminaire en partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie*



## - Sommaire -

SYNTHESE DU SEMINAIRE.....	5
PRESENTATION DE L' ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE.....	7
PROGRAMME DU SEMINAIRE .....	13
<b>SEANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE.....</b>	<b>15</b>
ALLOCUTION DE M. VITAL KAMERHE .....	17
PRESIDENT DE L' ASSEMBLEE NATIONALE .....	17
ALLOCUTION DE MME VICTOIRE LASSENI DUBOZE .....	23
SENATRICE (GABON).....	23
<b>EXPOSES EN SEANCE PLENIERE : LA PROBLEMATIQUE DE L'OPPOSITION DANS LES DEMOCRATIES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>27</b>
INTERVENTION DE M. BONGNESSAN ARSENE YE .....	29
DEPUTE (BURKINA FASO) .....	29
INTERVENTION DE M. RICHARD CAZENAVE .....	37
DEPUTE HONORAIRE (FRANCE).....	37
<b>EXPOSES EN SEANCE PLENIERE : LE MANDAT, LE STATUT ET LES ROLES DU PARLEMENTAIRE .....</b>	<b>51</b>
INTERVENTION DE M. PAUL GALAND .....	53
DEPUTE.....	53
(COMMUNAUTE FRANÇAISE DE BELGIQUE) .....	53
<b>EXPOSES EN SEANCE PLENIERE : STATUT ET ROLE DE L'OPPOSITION DANS UNE DEMOCRATIE PARLEMENTAIRE.....</b>	<b>69</b>
INTERVENTION DE M. DIDIER BERBERAT .....	71
CONSEILLER NATIONAL (SUISSE).....	71
INTERVENTION DE M. LUC MARAT-ABYLA.....	85
DEPUTE (GABON) .....	85
<b>EXPOSES EN SEANCE PLENIERE : LE ROLE DE L'OPPOSITION DANS LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>93</b>
INTERVENTION DE M. RICHARD CAZENAVE .....	95
DEPUTE HONORAIRE (FRANCE).....	95
EXPOSE DE M. BONGNESSAN ARSENE YE.....	99
DEPUTE (BURKINA FASO) .....	99
ALLOCUTION DE M. LEON KENGO WA DONDO.....	107
PRESIDENT DU SENAT (RDC) .....	107
<b>LES CONFERENCIERS .....</b>	<b>109</b>
M. LUC MARAT-ABYLA, DEPUTE (GABON).....	111
M. DIDIER BERBERAT, CONSEILLER NATIONAL (SUISSE).....	113
M. RICHARD CAZENAVE, ANCIEN DEPUTE (FRANCE) .....	115



M. PAUL GALAND, DEPUTE (COMMUNAUTE FRANÇAISE DE BELGIQUE ET DE LA REGION DE BRUXELLES CAPITALE).....	117
MME VICTOIRE LASSENI DUBOZE, SENATRICE (GABON).....	119
M. BONGNESSAN ARSENE YE, DEPUTE (BURKINA FASO).....	121



## *Synthèse du séminaire*

---

Du **lundi 17 au mardi 18 novembre 2008** s'est déroulé à **Kinshasa**, RDC, un séminaire parlementaire sur le statut et le rôle de l'opposition dans une démocratie parlementaire. Ce séminaire a été animé par Mme Victoire Lasseni-Duboze, sénatrice (Gabon) M. Bongnessan Arsène Yé, député (Burkina Faso): M. Luc Marat-Abyla député (Gabon) pour la région Afrique, M. Didier Berberat conseiller national (Suisse), M. Richard Cazenave ancien député (France), M. Paul Galand député (Communauté française de Belgique) pour la région Europe.

Les séances d'ouverture et de clôture de ce séminaire ont été respectivement présidées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, en présence de la presse et des membres du corps diplomatique dont l'ambassadeur de France en République démocratique du Congo.

Dans son discours d'ouverture, M. Vital Kamerhe, Président de l'Assemblée nationale, a tenu à remercier l'APF pour l'attention soutenue qu'elle porte à la RDC depuis sa réintégration dans la famille francophone. A cette occasion il a rappelé que la démocratie est une valeur universelle et un bien culturel commun de l'humanité et s'est félicité du thème retenu en soulignant que l'histoire récente a montré que la relation majorité-opposition avait gagné en maturité dans plusieurs pays.

Mme Victoire Lasseni-Duboze, chargée de mission de la région Afrique représentant M. Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire de l'APF, a ensuite rappelé les objectifs poursuivis par les séminaires d'information et d'échanges.

Le séminaire a permis d'aborder les thèmes suivants :

- La problématique de l'opposition dans les démocraties parlementaires,
- Les groupes politiques au parlement,
- La représentation de l'opposition dans les différentes instances parlementaires,
- L'organisation du travail parlementaire.

Les débats ont montré que la démocratie reposait sur un socle de valeurs communes telles que : l'état de droit, le respect des droits de l'homme, la liberté, l'égalité des chances la fraternité et la solidarité.

Sur cette base il apparaît nécessaire que la représentation nationale puisse s'exprimer dans toute sa diversité sur les orientations dont elle est saisie en recherchant, dans la mesure du possible, un consensus sur les textes fondamentaux.

Toutefois, cette recherche du consensus ne doit pas aboutir à la confusion des rôles respectifs de la majorité et de l'opposition.

La majorité doit, en effet, s'attacher à un contrôle rigoureux de l'action gouvernementale tandis que l'opposition doit acquérir, par son pouvoir de critique et de proposition, une crédibilité et offrir ainsi une alternative à la politique soutenue par la majorité parlementaire.

La qualité des débats et l'assiduité des participants ont été révélateurs de toute l'importance accordée par les parlementaires congolais au renforcement du fonctionnement démocratique des institutions de leur pays.





# *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 mutation 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 77 assemblées ou organisations interparlementaires : 48 sections membres, 16 sections associées et 13 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 Secrétariat général et d'un certain nombre de structures délibérantes : assemblée plénière, Bureau, quatre commissions (politique, éducation, affaires parlementaires, coopération), réseau des femmes parlementaires et 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 et celle adoptée par la XXI<sup>e</sup> Conférence ministérielle de la Francophonie à Antananarivo, le 23 novembre 2005.

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

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

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

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

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

Comme l'a récemment rappelé le Président Abdou Diouf, Secrétaire général de 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 à de multiples missions préparatoires et d'observation des élections organisées par l'Organisation internationale de la Francophonie. Ces missions ont notamment 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.

## **UN ACTEUR INCONTOURNABLE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE**

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise depuis 1994, deux fois par an, en partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie, 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, et sont présentés par des conférenciers parlementaires venus des trois régions (Afrique, Amérique et Europe) de l'Assemblée.

### Séminaires d'information et d'échanges de l'APF

Bangui 1994 :	Le Parlement et l'Etat de droit
Lomé 1994 :	Le rôle du parlementaire dans l'élaboration de la loi et les relations entre majorité et opposition
Bamako 1995 :	Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement
Bucarest 1995 :	Le pouvoir de contrôle du Parlement
Port-Louis 1996 :	Le mandat parlementaire
Le Caire 1996 :	Le Parlement, reflet de l'identité nationale
Lomé 1997 :	Le statut de l'opposition parlementaire
Sofia 1998 :	Le consensus parlementaire
Vientiane 1998 :	Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement
Antananarivo 1999 :	Le Parlement de l'an 2000
Bangui 1999 :	Le Parlement de l'an 2000
Port-Vila 2000 :	Démocratie et bonne gouvernance
Niamey 2000 :	Le travail et le rôle du parlementaire
Bissau 2001 :	Démocratie et bonne gouvernance
Dakar 2002 :	Le Parlement et les relations internationales
Chisinau 2002 :	Les pouvoirs de contrôle du Parlement
Yaoundé 2002 :	Le mandat parlementaire
Ouagadougou 2003 :	Les femmes africaines, actrices majeures du développement
Libreville 2003 :	Le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance
Brazzaville 2004 :	Le travail et le rôle du parlementaire
Porto-Novo 2004 :	Les mécanismes d'élaboration des lois et les pouvoirs de contrôle parlementaire
Moroni 2005 :	Le fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux
Vientiane 2005 :	Le contrôle budgétaire
Vanuatu 2006 :	Le rôle des Parlements en matière internationale : évolution dans le contexte de la mondialisation
Bangui 2006 :	Les pouvoirs du Parlement
Port-au Prince 2007 :	Démocratie et bonne gouvernance
Nouakchott 2007 :	Le rôle du Parlement
Lomé 2008 :	Le contrôle budgétaire, l'initiative parlementaire, le sens de la citoyenneté et son épanouissement dans une démocratie.

*N.B : Les actes des séminaires tenus depuis 2000 sont disponibles sur le site Internet de l'APF (<http://apf.francophonie.org/spip.php?article161>)*



Depuis 2004, le réseau des femmes parlementaires de l'APF met en œuvre un programme de coopération en partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie. Le réseau a souhaité donner la priorité à l'organisation de séminaires d'information et de sensibilisation sur la *Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF) au bénéfice des femmes parlementaires de l'APF. 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.

***Séminaires d'information et de sensibilisation sur la  
Convention sur l'élimination de toutes les formes de  
discrimination à l'égard des femmes***

Bamako (Mali), 18 et 19 octobre 2004  
Antananarivo (Madagascar), 6 et 7 avril 2005  
Libreville (Gabon), 1 et 2 décembre 2005  
Tunis (Tunisie), 30 et 31 octobre 2006  
Port-au-Prince (Haïti), 3 et 4 mai 2007  
Nouakchott (Mauritanie), 21 et 22 mai 2008  
Kinshasa (RDC), 30 et 31 mars 2009

*N.B : Les actes des séminaires sont disponibles  
sur le site Internet de l'APF*

<http://apf.francophonie.org/spip.php?article162>

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.

Ils ont donné lieu à l'adoption de la « Charte du jeune citoyen francophone pour le XXI<sup>e</sup> siècle » qui a été présentée aux chefs d'Etat et de gouvernements de la Francophonie lors du Sommet de Beyrouth en 2002, à une « Déclaration sur le développement » inspirée des huit objectifs du millénaire pour le développement fixés par les Nations Unies présenté aux chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Ouagadougou en novembre 2004 et à un « Livre blanc » remis à Bucarest lors du Sommet de septembre 2006.

*Editions du Parlement francophone des jeunes*

Québec (Québec), juillet 2001

Niamey (Niger), juillet 2003

Bruxelles (Communauté française de Belgique), juillet 2005

Libreville (Gabon), juillet 2007

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

---

**Lundi 17 novembre 2008**

- 10 h 00 **SEANCE D'OUVERTURE SOLENNELLE**

Allocutions :

- **M. Vital Kamerhe**, Président de l'Assemblée nationale
- **Mme Victoire Lasseni Duboze**, Sénatrice (Gabon), Chargée de mission Afrique de l'APF

- 10 h 30 • **Exposé des conférenciers sur la problématique de l'opposition dans les démocraties parlementaires**

Présentation de la législation sur le statut de l'opposition en RDC

- Droits et devoirs de l'opposition
- Les relations avec le gouvernement, la fonction publique et les médias.
  
- **M. Bongnessan Arsène Yé**, Député (Burkina Faso)
- **M. Richard Cazenave**, ancien Député (France)
- **M. Paul Galand**, Député (Communauté Française de Belgique)

Séance de questions réponses

- 11 h 45 *Pause café*
- 12 h Suite de la séance de questions réponses sur **la problématique de l'opposition dans les démocraties parlementaires**
- 13 h *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*
- 15 h Exposé des conférenciers sur **les groupes politiques au Parlement**

Constitution

Rôle

Compétences attribuées aux Présidents des groupes politiques

- **Mme Victoire Lasseni Duboze**, Chargée de mission Afrique (Gabon)
- **M. Didier Berberat**, Conseiller national (Suisse)

Séance de questions réponses

Exposé des conférenciers sur **la représentation de l'opposition dans les différentes instances parlementaires.**

Bureau

Conférence des présidents

Commissions

etc.

- **M. Paul Galand**, Député (Communauté Française de Belgique)
- **M. Didier Berberat**, Conseiller national (Suisse)
- **Mme Victoire Lasseni Duboze**, Chargée de mission Afrique (Gabon)

Séance de questions réponses



- 18 h Fin des travaux

***Mardi 18 novembre 2008***

- 10 h 00 Exposé des conférenciers sur **l'organisation du travail parlementaire**  
**L'initiative parlementaire**
  - **M. Marat Abyla**, Député (Gabon)

Séance de questions réponses

- 11 h 30 *Pause café*
- 11 h 45 **La fonction de contrôle**
  - **M. Bongnessan Arsène Yé**, Député (Burkina Faso)
  - **M. Richard Cazenave**, ancien Député (France)
- 13 h *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*
- 15 h Suite de l'ordre du jour du matin
- 16h30 Séance de clôture  
Allocution de **M. Léon Kengo Wa Dondo** Président du Sénat
- 17 h Fin des travaux



*Séance solennelle d'ouverture*







*Allocution de M. Vital Kamerhe  
Président de l'Assemblée nationale*

---

**ALLOCUTION PRONONCE PAR LE PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE  
A L'OUVERTURE DU SEMINAIRE SUR LE STATUT ET LE ROLE DE  
L'OPPOSITION DANS UNE DEMOCRATIE PARLEMENTAIRE**

**Monsieur le Président du Sénat, Cher Collègue;**

**Madame la Sénatrice et Chargée de mission Afrique de l'APF;**

**Mesdames et Messieurs les Députés et Sénateurs;**

**Mesdames et Messieurs les Membres du Gouvernement ;**

**Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Chefs de Mission diplomatique**

**Mesdames et Messieurs;**

**Distingués invités,**

Après dix ans d'absence par suite des turbulences politiques qui l'ont privé d'un parlement élu, la République Démocratique du Congo a retrouvé en juillet de l'année dernière son siège à l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie à la faveur de sa 33<sup>ème</sup> session tenue à Libreville, au Gabon. Je voudrais du haut de cette tribune remercier, réitérer nos remerciements les plus sincères à notre aîné, Guy Nzouba, Président de l'Assemblée nationale du Gabon s'est personnellement investi pour plaider le retour rapide du Parlement de la RDC au sein de l'APF. C'est là une preuve de plus de la solidarité africaine.

Depuis lors, notre Parlement n'a cessé de faire l'objet d'une attention soutenue de la part de l'APF qui a décidé d'organiser successivement à Kinshasa :

1. Le séminaire sur le statut et le rôle de l'Opposition dans une démocratie parlementaire à l'ouverture duquel je procède ce jour ;
2. Le séminaire sur le fonctionnement des Assemblées parlementaires en Afrique Centrale qui se déroule en ce moment même à l'Hôtel Invest dans l'enceinte de la Cité de la Radiotélévision nationale congolaise, RTNC à l'intention des fonctionnaires des Chambres législatives de la Sous-région de l'Afrique Centrale ;
3. Le séminaire du réseau des femmes parlementaires de l'APF qui se tiendra l'année prochaine ;
4. Et la réunion de la Commission de l'Education, de la Communication et des Affaires culturelles de l'APF dont les travaux sont programmés pour mars-avril de la même année.

Toutes ces rencontres marquent chaque jour davantage cette rentrée du Parlement congolais dans la famille francophone universelle et donnent un relief particulier à la volonté des dirigeants de l'Organisation Internationale de la Francophonie de faire jouer à la R.D.C,



deuxième pays francophone le plus vaste au monde, un rôle actif dans la réalisation des objectifs d'une communauté qui se veut non seulement un espace de partage d'une langue, le français, mais aussi un lieu d'expression culturelle dans la diversité en vue de générer de nouvelles solidarités entre les Nations dans un monde de plus en plus compétitif et où les intérêts égoïstes tendent à l'emporter sur l'humanisme dont chacun de nous devrait être naturellement porteur.

Aussi, voudrais-je au nom de mon Collègue du Sénat, le Président Léon Kengo wa Dondo, en celui de nos Collègues Députés et Sénateurs et au mien propre, exprimer toute notre gratitude à l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie qui a, du reste, dépêché une forte délégation pour animer avec nous ce séminaire.

Cette délégation est composée de :

1. Madame **Victoire Lasseni Duboze**, Sénatrice de la République du Gabon et Chargée de mission Afrique de l'APF ;
2. Monsieur **Arsène Yé Bongnessan**, Ancien Ministre d'Etat, ancien Président de l'Assemblée Nationale du Burkina Faso, Député et Rapporteur de la Commission politique de l'APF sur les situations de crise dans l'espace francophone ;
3. Monsieur **Didier Berberat**, Conseiller National de la Suisse et Président de la Commission de l'Education, de la Communication et des Affaires culturelles de la l'APF ;
4. Monsieur **Luc Marat-Abyla**, Député du Gabon ;
5. Monsieur **Paul Galand**, Député de la Communauté française de Belgique et de la Région de Bruxelles la capitale ;
6. Monsieur **Richard Cazenave**, Ancien Député français ;
7. Madame **Bénédicte Ferrière**, Secrétaire Générale administrative adjointe de l'APF ;
8. Monsieur **Serge Pelletier**, Membre du Secrétariat général de l'APF ;
9. **Madame Françoise Duvail**, Membre du Secrétariat général de l'APF ;
10. **Monsieur Matthieu Ndikpo Mata Lamba**, notre compatriote, Fonctionnaire du Parlement congolais et Membre du Secrétariat général de l'APF.
11. Monsieur Bouvet, fonctionnaire à l'Assemblée Nationale française.

A vous tous, Mesdames et Messieurs, nous disons grand merci d'être venu à Kinshasa et d'avoir accepté le stress harassant d'un long voyage entre vos pays respectifs et la R.D.C. Les Parlementaires congolais vous souhaitent la bienvenue et un bon séjour à Kinshasa.



**Monsieur le Président du Sénat, Cher Collègue;**

**Madame la Sénatrice et Chargée de mission Afrique de l'APF;**

**Mesdames et Messieurs les Députés et Sénateurs;**

**Mesdames et Messieurs les Membres du Gouvernement;**

**Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Chefs de Mission diplomatique**

**Mesdames et Messieurs;**

**Distingués invités,**

Ce séminaire porte, comme je viens de le rappeler, sur « le statut et le rôle de l'Opposition dans une démocratie parlementaire ». Ce thème que nous avons retenu de commun accord avec l'APF est d'une opportunité singulière et d'un intérêt particulier pour la démocratie congolaise qui, en dépit des progrès remarquables réalisés, cherche encore ses marques.

En effet, si nous, Congolais, avons non seulement inscrit les valeurs et principes démocratiques dans notre Constitution, mais aussi organisé nos institutions sur cette base, c'est parce que nous croyons fondamentalement que la démocratie est le système d'organisation et de gouvernement de la cité qui garantit le mieux la participation des citoyens à la gestion de la République et la bonne gouvernance.

A cet égard sans vouloir plonger dans la polémique sur l'universalité ou non du modèle démocratique, je ne peux m'empêcher de relever, à la lumière de l'évolution politique des Etats à travers le monde, plus spécialement depuis la chute du mur de Berlin en 1989, qu'il ne fait plus de doute que la démocratie est une valeur universelle et un bien du patrimoine culturel commun de l'humanité. Elle n'a, par conséquent, ni couleur, ni nationalité, même si, quant à la forme, nous la pratiquons sous des bannières aux couleurs nationales.

**Mesdames et Messieurs,**

**Distingués invités,**

La démocratie repose sur des fondamentaux sans lesquels elle devient une mascarade et un vernis destiné à la consommation de l'opinion pour se faire bonne image. Ces fondamentaux s'appellent liberté, Etat de droit, respect des droits de l'homme, égalité des chances, participation et solidarité. C'est, du reste, au nom de ces fondamentaux qu'hier les colonisés ont revendiqué le droit à l'autodétermination et à l'indépendance, qu'aujourd'hui les peuples des pays en développement ne cessent d'exiger la pleine jouissance et la totale disposition de leurs richesses naturelles; que les travailleurs revendiquent le droit à une juste rémunération du travail et à la grève... De ce point de vue, il ne peut y avoir une démocratie africaine ou à l'africaine qui serait opposée ou, à tout le moins différente, des autres et qui se paierait le luxe de bafouer les droits de l'homme, de vassaliser la justice, de caporaliser l'armée et la police, de tripatouiller les élections, de piller les maigres ressources publiques, de bastonner et de bâillonner l'Opposition au nom du droit à la différence.

Pour éviter ce type de perversions, le système démocratique doit secréter des mécanismes de surveillance et d'alerte qui lui permettent de s'ajuster en cas de dérégulation. C'est à mon sens là que se situe tout l'enjeu de l'Opposition dans une démocratie. Aussi, le bon fonctionnement de l'Opposition doit-il nous préoccuper au même titre que la bonne gestion du pays par la Majorité.



**Mesdames et Messieurs,**

**Distingués invités,**

Voilà pourquoi, le Parlement congolais a vite fait d'adopter une loi portant statut de l'Opposition en République Démocratique du Congo, loi promulguée avec la plus grande diligence par le Chef de l'Etat, Joseph KABILA KABANGE, dont le souci majeur a toujours été, d'ailleurs, de consolider les acquis de la lutte héroïque de notre Peuple pour la conquête des libertés.

Certainement qu'un des Collègues Députés désigné à cet effet vous parlera davantage de cette loi. Je me limite à souligner dans ce mot de circonstance que le but ultime poursuivi par la loi sur le statut de l'Opposition en R.D.C est de doter notre système démocratique d'une Opposition crédible et capable de contribuer efficacement à l'amélioration de la gouvernance du pays. Car, une Opposition n'est utile et n'alimente la démocratie que si elle est organisée, responsable, capable de présenter des alternatives constructives, et si elle est républicaine, c'est-à-dire respectueuse des institutions de la République ainsi que des règles du jeu politique. Si l'Opposition se transforme en témoin ou en alibi démocratique, elle devient un frein au progrès de la Nation.

C'est pour cette raison que dans une démocratie parlementaire, par essence représentative, il est fondamental de créer des espaces de libertés qui permettent aussi bien à la Majorité qu'à l'Opposition de s'exprimer et d'agir parfois même en commun pour le bien de la communauté.

Dans ce sens, la Déclaration du Symposium International de Bamako sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone, dite Déclaration de Bamako, recommande en son point 14 de « faire participer tous les partis politiques tant de l'Opposition que de la Majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d'intérêts ».

A cet effet, **Distingués invités**, en tant que Présidents des Chambres parlementaires, nous ne ménageons aucun effort pour que la représentation nationale s'exprime dans toute sa diversité sur les dossiers dont nous sommes saisis et dégage, autant que faire se peut, un consensus sur les questions majeures ou les textes fondamentaux régissant la vie nationale comme le recommande, encore une fois, la Déclaration de Bamako en son point 13. Au demeurant, il ne peut en être autrement dès lors que Majorité et Opposition sont issues toutes des urnes et, à ce titre, représentent le Peuple dans ses composantes politiques et sociologiques.

Dès lors on ne peut s'étonner, que comme François Mitterrand qui avait consulté préalablement l'ensemble de la classe politique française avant d'engager les troupes de son pays au Koweït envahi par l'Irak et Nicolas Sarkozy qui s'est fait accompagné des principaux leaders politiques français au Liban, l'Opposition et la Majorité dans notre Parlement n'aient pas hésité à faire cause commune face au drame du Nord Kivu pour, d'une part, exprimer dans un élan patriotique leur solidarité aux populations victimes des affres de la guerre et, d'autre part, proposer le dialogue, une des vertus cardinales de la démocratie, pour sortir de la crise. Est-il nécessaire de rappeler ici ce bel exemple de patriotisme offert récemment au monde par Barack Obama et John Mac Cain qui ont interrompu la campagne électorale pour conjuguer ensemble leurs efforts autour d'une table à Washington afin de juguler la crise financière qui frappe leur pays?



**Monsieur le Président du Sénat, Cher Collègue ;**  
**Madame la Sénatrice et Chargée de mission Afrique de l'APF ;**  
**Mesdames et Messieurs les Députés et Sénateurs ;**  
**Mesdames et Messieurs les Membres du Gouvernement ;**  
**Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Chefs de Mission diplomatique ;**  
**Mesdames et Messieurs ;**  
**Distingués invités.**

Nous pouvons aujourd'hui avec fierté dire au monde que la République Démocratique du Congo est en train de réussir le pari de la démocratie qui se fonde sur la gestion cohérente des contradictions.

Notre Parlement a le mérite d'avoir en son sein une Majorité qui agit sous le contrôle d'une Opposition républicaine.

Comme nous venons de le dire plus haut l'histoire récente du monde nous renseigne que la relation Majorité-Opposition a gagné en maturité dans plusieurs pays. Elle n'est plus perçue comme une fracture idéologique entre des forces qui s'excluent, mais une recherche dans la vérité de l'intérêt commun dans le respect des identités des uns et des autres.

C'est pourquoi, ici en R.D.C, conscients que le Parlement est une des institutions avant-gardistes des intérêts de toute la Nation, nous avons compris à l'Assemblée Nationale, et je sais qu'au Sénat, c'est la même conviction, que l'institution parlementaire ne peut être perçue comme une caisse de résonance de l'action gouvernementale, mais doit agir en harmonie rigoureuse avec l'Exécutif afin que triomphe la démocratie.

**Mesdames et Messieurs ;**  
**Distingués invités**

Notre vœu le plus ardent est que ce séminaire favorise des échanges fructueux entre les participants sur une matière aussi délicate qu'importante pour l'avenir de la démocratie au Congo et, pourquoi pas, dans d'autres pays d'Afrique de sorte que dans un avenir que nous voulons proche, les questions liées à l'Opposition et plus généralement aux droits de l'homme cessent d'être dans notre continent des sujets tabous pour faire partie intégrante de notre culture politique.

Je ne puis terminer cette adresse sans vous remercier d'avoir voulu répondre à l'invitation que mon Collègue, le Président du Sénat, et moi-même vous avons lancée pour honorer par votre présence cette cérémonie.

Sur ce, je déclare ouvert le séminaire sur le statut et le rôle de l'Opposition dans une démocratie parlementaire.

Je vous remercie





## *Allocution de Mme Victoire Lasseni Duboze Sénatrice (Gabon)*

---

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale de la République démocratique du Congo

Monsieur le Président du Sénat Congolais,

Messieurs, Mesdames les Membres du gouvernement,

Madame, Messieurs les Membres du bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat,

Excellences Messieurs les Ambassadeurs,

Chers Collègues Parlementaires,

Mesdames, Messieurs

Distingués invités, chacun en ses titres et qualités,

C'est pour l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie que je représente ici et au nom de son Secrétaire général, Jacques LEGENDRE, un plaisir renouvelé à chaque fois qu'un séminaire se passe dans notre sous-région d'Afrique.

Pour des raisons indépendantes de sa volonté, le Secrétaire général me charge de vous traduire son regret de ne pouvoir être ici avec nous. Confiant, il sait que l'équipe compétente de l'APF formée par Madame Benedicte FERRIERE, Monsieur Matthieu NDIKPO, Monsieur Serge PELLETIER et Madame Françoise DUVAIL BONNOR saura être une aide précieuse pour les orateurs qui ont accepté de nous entretenir sur les thèmes retenus et pour le parlement congolais.

Conscient des enjeux, il sait que les parlementaires de la RDC sauront profiter de la présente occasion en n'hésitant pas à faire de ce séminaire une plateforme d'échanges aussi fructueux que réussis.

Quand à moi, en ce jour du 17 Novembre 2008 qui forme un énième cycle de ma vie, ce séminaire, m'amène pour la première fois dans votre beau pays.

Kinshasa aux mélodies variées qui ont bercé nos oreilles depuis l'enfance, kin la belle, la ville de lumière avec ses millions d'habitants rians de chants et de danses, kin des grands lacs, kin la fierté de l'Afrique, kin dont l'histoire peut se lire à travers les murs de ses édifices, au détour de chaque coin de rues ainsi que sur le visage de ses habitants :

Il s'agit par ma présence ici et à travers moi, l'APF mais surtout les pays frères d'Afrique d'une solidarité, d'un partage, d'une volonté, d'un espoir de voir cette belle partie de l'Afrique reprendre sa place dans le concert des Nations avec autant de faste que par le passé !

C'est le moment, Messieurs les Présidents, Chers Collègues, de remercier les Autorités parlementaires congolais pour toutes les attentions dont nous sommes l'objet depuis notre arrivée dans votre pays historique.

Ce séminaire peut être baptisé « Vous n'êtes pas seuls » en ce sens que l'Afrique entière de plus en plus, s'émeut des désordres perpétrés ici et là dans notre Continent. Les Africains



souffrent avec vous, gémissent avec tous les pays en guerre ou en difficulté et se posent des questions pour savoir comment arrêter ce qui fait si mal à notre Afrique commune.

« Vous n'êtes pas seuls » pour supporter cela.

C'est aussi ici l'occasion ici de dire merci aux conférenciers d'Afrique, de Suisse, de France et de Belgique pour la qualité des interventions qui vont suivre afin de consolider vos acquis dans la gestion quotidienne des deux chambres du Parlement.

Les thèmes tournent autour de la représentation et du rôle de l'opposition au sein du Parlement.

J'emprunterai pour cela, une pensée du Président Léon MBA en disant « RDC d'abord » !

Le Parlement n'existerait pas s'il n'y avait pas l'existence des hommes et des femmes.

Les textes n'auraient aucune raison d'être s'il n'y avait pas des hommes et des femmes pour en bénéficier.

Les Parlementaires ne seraient pas présents s'il n'y avait pas de compatriotes pour les élire.

Ce bref rappel pour dire que le plus important dans tout ce que nous faisons, c'est d'abord la prise en compte de l'être humain dans toute son entité : à partir de ce moment-là, il s'agit pour les acteurs politiques, tous Partis confondus, de regarder dans la même direction: l'Afrique n'a pas les mêmes enjeux que les autres car tout est à construire ou à reconstruire après les périodes difficiles traversées ensemble.

Je disais au Togo que nos adversaires ne sont pas nos Compatriotes des partis politiques, mais nos ennemis ont pour noms : pauvreté, retard de développement, faiblesses pour faire face aux différentes crises, la peine silencieuse de la détérioration de nos infrastructures, et pour ne citer que ceux-là, la douleur du déchirement des enfants d'une même Nation. Jusqu'à quand?

Le bel exemple de la victoire de BARACK OBAMA devrait nous inciter à un sursaut d'orgueil pour comprendre que tout n'est pas éternel : notre sous-développement n'est pas une malédiction indélébile. Tout est possible avec la volonté, la prise de conscience collective et un message d'apaisement en direction des populations : même drapeau, même hymne national, même destin, même Nation, même combat...

L'unification de l'Europe est une autre raison de nous pousser à changer nos mentalités pour panser les plaies de l'Afrique qui regorge de compétences d'hommes et de femmes à tous les échelons. Il nous manque juste le déclic ! En associant nos intelligences, nous trouverons ensemble les réponses.

L'exemple de notre voyage pour arriver à Kinshasa est éloquent pour attester qu'il y a un problème à résoudre en Afrique et qui nécessite l'adhésion de tous !

Comment comprendre que des Gabonais qui sont à moins de deux heures de la RDC à vol d'oiseau, soient montés à Paris, puis à cause de la grève d'Air France, aient été obligés de passer par Bruxelles puis Douala, survoler à nouveau Libreville pour se retrouver à Kinshasa... Comment le comprendre sinon qu'il y a un manque de volonté affiché sans honte aucune, de subir de telles situations !





« Loboko moko é su kolaka élambatè » : l’Afrique a besoin des bras de tous ses enfants pour s’en sortir et votre Parlement comme des enfants de lumière que vous êtes de par votre position d’Autorités de haut niveau, a besoin de la vision d’une RDC grande : chacun pris individuellement et collectivement doit en prendre conscience : il ne faut pas que l’opposition s’oppose pour s’opposer comme s’il s’agissait d’une pièce de théâtre, et il ne faut pas non plus que la majorité se rende propriétaire de la Nation que Dieu a donné en partage à chaque Congolais car lorsque viennent les calamités, elles ne choisissent pas les militants de tel ou tel Parti.

Permettez-moi une touche tout à fait féminine car même si nous partageons les tables rondes avec les hommes, nous, femmes africaines devons garder notre féminité car en tant que mères, nous pouvons considérer l’Afrique comme notre enfant qui a besoin de tous nos soins: Il faut bâtir, avancer, espérer et pour nous y aider, munissons-nous d’une force suprême que l’homme politique refuse d’intégrer.

Je ne fais pas partie d’une autre planète en vous disant que cette force, c’est l’amour des uns pour les autres : c’est une nouvelle notion à intégrer, à consolider et à utiliser ! Sinon comment prétendre que nous sommes là pour le peuple et par le peuple ? Comment pourrions-nous répondre aux attentes de ces populations sans cette notion ? Seul l’amour est capable de nous amener à faire plus, car c’est ainsi que l’Afrique de nos ancêtres a toujours fonctionné - il n’y avait de guerre que pour défendre un territoire mais pas entre enfants d’un même village ou d’une même Nation : les thèmes de tant et tant de chansons congolaises en sont la preuve !

Nos corps de garde avec pour fonction de régler la palabre, ont souvent servi à régler des conflits, à apaiser des tensions. Et les paroles d’espoir, futuriste et prophétique de votre hymne national doit être un credo de chaque instant.

L’avenir de nos Nations africaines dépend de notre solidarité, de la prise en compte de la situation de l’Afrique notre Continent ! Et l’avenir, ce sont les générations montantes, ce sont nos enfants. Quelle Afrique demain pour eux ?

Messieurs les Présidents,

Excellences, Mesdames,

Messieurs, Mesdames

Chers Collègues,

La laïcité de l’Etat ne signifiant pas négation de Dieu, permettez-moi d’implorer le Dieu Tout Puissant pour qu’il bénisse la RDC, son Président, ses Institutions et le peuple congolais tout entier.

Je vous remercie.





*Exposés en séance plénière*

*La problématique de l'opposition dans  
les démocraties parlementaires*





## *Intervention de M. Bongnessan Arsène Yé*

### *Député (Burkina Faso)*

---

En politique, l'opposition est l'ensemble des mouvements qui contestent les décisions des détenteurs du pouvoir. Mais la notion d'opposition s'apparente à une réalité, entre le droit et la politique, entre le jeu des institutions et celui des forces susceptibles de prendre des formes parlementaires ou extraparlémentaires (mouvements sociaux, groupes de pressions, syndicats, médias etc.).

Dans un régime représentatif, l'opposition parlementaire est l'ensemble des partis qui ne forment pas la majorité. La reconnaissance de l'opposition est d'abord institutionnelle. Il faut donc un statut. Et celui-ci doit prévoir les droits et les devoirs de l'opposition.

#### **I. La reconnaissance institutionnelle de l'opposition : institution d'un statut.**

La reconnaissance de l'opposition parlementaire semble une préoccupation politique très largement partagée à travers le monde. Et il n'y a pas de modèle unique d'opposition.

Cette reconnaissance s'effectue à travers l'institution d'un statut.

##### **A. L'expérience du Royaume-Uni.**

Le statut de l'opposition au Royaume-Uni est le modèle référentiel et le plus institutionnalisé. Celui-ci consacre en effet la reconnaissance institutionnelle et protocolaire de l'opposition parlementaire. L'expression « **opposition à sa majesté** » ou « **opposition officielle** », utilisée pour la première fois en 1826 à la chambre des communes, a été ainsi reprise dans les pays du Commonwealth, héritiers de ce modèle (nouvelle Zélande, Australie, Canada, Inde, Malaisie, etc.).

La seconde force politique à la chambre des Communes constitue l'opposition officielle. Celle-ci est dirigée par un leader qui dispose d'un gouvernement de remplacement : le cabinet fantôme, dont l'organisation est strictement calquée sur le gouvernement en place.

Le règlement de la chambre des communes prévoit des droits de l'opposition. L'opposition dispose de la maîtrise d'une partie de l'ordre du jour (opposition days) à raison de vingt jours par sessions (sur 155 en moyenne), ce qui représente un peu plus de 10% du temps en séance publique.

Le modèle anglais confère un réel statut à l'opposition. Le chef du deuxième parti bénéficie en effet d'un rôle et de prérogatives particuliers. Consulté par le premier ministre sur les questions d'importance engageant la nation, il se voit également allouer, en plus une indemnité parlementaire, une rémunération par l'Etat, au même titre que les ministres. C'est à lui qu'il revient d'ouvrir la séance des questions orales, et c'est donc à lui que le Premier ministre répond alors directement. Si les pays du modèle anglais accordent un statut officiel à l'opposition, cette codification se trouve à des degrés divers dans d'autres systèmes politiques.



## *B. L'institution d'un statut de l'opposition dans l'espace francophone africain.*

Dans plusieurs Etats africains, le statut de l'opposition au sens large est aménagé de manière implicite à travers les principaux instruments juridique à savoir : La Constitution, le Code électoral, la loi sur les partis politiques, le Règlement intérieur du parlement, la loi sur les instances de régulation des médias.

En plus de ces instruments, certains pays ont décidé, de manière spécifique « **un statut de l'opposition** » en consignait dans un document unique, la définition, les droits et les sujétions, les moyens et les responsabilités devant permettre à l'opposition d'assumer sa fonction d'alerte, de critique et d'alternative à la majorité qui exerce le pouvoir. Il s'agit essentiellement, dans le cadre de cette contribution, de l'expérience des pays suivants : le Bénin, le Mali, le Niger.

Ces différents statuts établissent les droits suivants :

- la reconnaissance et la définition de l'opposition ;
- les garanties des droits liés à l'existence de l'opposition et sa contribution au jeu démocratique ;
- les modalités de son organisation face à la majorité parlementaire ou au pouvoir exécutif ;
- la protection de l'opposition et de tous ses membres.



**Tableau : Axes majeurs des textes relatifs au statut de l'opposition adopté par certains pays membres de la francophonie**

Pays	Définition	Droits et obligations	Chef de l'opposition	Mesures de protection	Etat de la pratique et défis
<p><b>Bénin</b> <b>Loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition</b></p>	<p>L'opposition est constituée de l'ensemble des partis, alliances de partis, ou groupes de partis politiques qui ont choisi de professer pour l'essentiel, des opinions différentes de celles du gouvernement en place :</p> <p>Pour être un parti de l'opposition, il faut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- être un parti politique, une alliance de partis ou un groupe de partis politiques reconnus ;</li> <li>- faire une déclaration officielle et publique de son appartenance à l'opposition et la faire enregistrer au ministère chargé de l'intérieur ;</li> <li>- ne pas accepter un poste politique à un niveau quelconque du pouvoir exécutif. Tout parti politique est libre de quitter l'opposition. Dans ce cas, il fait une déclaration officielle de changement de position. Cette déclaration est enregistrée au ministère chargé de l'intérieur, qui fait publier l'enregistrement au journal officiel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- accès aux médias ;</li> <li>- liberté d'opinion ;</li> <li>- critiquer le programme, les décisions et les actions du gouvernement ;</li> <li>- proposer des solutions alternatives à la nation ;</li> <li>- œuvrer pour l'alternance au pouvoir par des voies légales.</li> </ul>	<p>Est considéré comme l'un des chefs de l'opposition, tout chef d'un parti politique de l'opposition dont le nombre de députés à l'Assemblée nationale constitue de façon autonome un groupe parlementaire.</p> <p>Est également considéré comme l'un des chefs de l'opposition, tout chef d'un groupe de partis de l'opposition constitué en groupe parlementaire à l'Assemblée nationale.</p> <p>Est enfin considéré comme l'un des chefs de l'opposition, tout chef de parti, alliance de partis ou groupe de partis de l'opposition représentés ou non à l'Assemblée nationale mais ayant totalisé à l'issue des dernières élections législatives, 10% des suffrages exprimés.</p> <p>Les chefs de l'opposition choisissent en leur sein un porte-parole.</p> <p>Les chefs de l'opposition bénéficient des avantages protocolaires et autres qui sont définis par décret pris en conseil des ministres.</p> <p>Ces avantages ne sauraient être inférieurs à ceux accordés aux membres du gouvernement.</p>	<p>Les responsables nationaux des partis, alliances de partis ou groupes de partis de l'opposition en accord avec ces derniers doivent, dans l'accomplissement de leurs missions politiques, être à l'abri de toute mesure portant atteinte à leur intégrité et à leur sécurité personnelle.</p> <p>L'Etat est tenu de prendre des mesures particulières pour leur sécurité.</p> <p>Toute entrave ou toute tentative d'entrave à l'exercice des droits et des activités politiques des partis de l'opposition par un responsable administratif, par un individu ou groupe d'individus est interdite.</p> <p>Tout acte de discrimination ou d'exclusion à l'égard d'un citoyen dans ses activités culturelles, sociales, économique, professionnelles et administratives en raison de son appartenance à l'opposition, constitue un délit.</p> <p>En cas de non respect des droits de l'opposition, les partis, alliances de partis ou groupes de partis politiques lésés peuvent saisir la chambre administrative de la Cour Suprême pour le rétablissement de leurs droits. La Cour examine la requête en procédure d'urgence.</p>	<p>Texte non encore mis en œuvre en raison de l'absence du décret d'application.</p>



Pays	Définition	Droits et obligations	Chef de l'opposition	Mesures de protection	Etat de la pratique et défis
<b>Mali</b>  <b>Loi n°00-47 du 13 juillet 2000, portant statut des partis de l'opposition en République du Mali.</b>	<p>On entend par opposition un ou plusieurs partis représentés ou non à l'Assemblée nationale, distincts du parti ou de la coalition de partis de partis politiques qui soutiennent l'action gouvernementale.</p> <p>Toutefois, tout parti politique appartenant à l'opposition peut participer à la formation du gouvernement ou soutenir l'action gouvernementale. Dans ces cas, il perd d'office sa qualité de parti de l'opposition.</p>	<p>Il est reconnu à tout parti ou coalition de partis politiques le droit à l'opposition.</p> <p>Ce droit s'exerce aussi bien au sein qu'en dehors du parlement.</p> <p>Les partis politiques de l'opposition ont un libre accès aux informations par voie d'audience spéciale dans les ministères et administrations publiques.</p> <p>Les dirigeants des partis politiques de l'opposition peuvent recevoir ou être reçus par les membres des missions diplomatiques, consulaires et des organisations internationales accrédités au Mali, ainsi que les personnalités étrangères en visite régulière au Mali.</p> <p>Accès aux médias dans les mêmes conditions que la majorité.</p> <p>Il est reconnu aux partis politiques de l'opposition le droit d'établir des liens et d'entretenir des relations de coopération avec des partis étrangers ou associations politiques internationales.</p>	<p>La fonction de chef de l'opposition n'est pas prévue par la loi.</p>	<p>Les droits de l'opposition sont inaliénables et imprescriptibles. Ils sont d'ordre public.</p> <p>Nul ne peut faire l'objet de discrimination ou de sanction administrative en raison de son appartenance à un parti politique de l'opposition.</p>	<p>Le statut de l'opposition est effectif.</p> <p>A la demande du Président de la République, un rapport annuel lui est adressé sur l'application des dispositions de la présente loi. Ce rapport est publié au Journal Officiel.</p>
Pays	Définition	Droits et obligations	Chef de l'opposition	Mesures de protection	Etat de la pratique et défis
<b>Niger</b>  <b>Ordonnance n°99-60 du 20 décembre 1999 portant statut de l'opposition du Niger.</b>	<p>On entend par opposition politique un ou plusieurs partis distincts du parti ou de la coalition des partis politiques constituant le gouvernement ou soutenant l'action gouvernemental.</p>	<p>Les partis politiques de l'opposition bénéficient d'un droit de représentation en fonction de leur poids politique au sein des organes et des institutions où ils siègent.</p>		<p>Les droits de l'opposition sont inaliénables et imprescriptibles ils sont d'ordre public.</p> <p>Aucun citoyen jouissant de ses droits civiques et politiques ne peut être frappé d'exclusion ou de toute</p>	<p>L'opposition jouit des droits prévus par la loi. Depuis un an, consultation mensuelle entre le Chef de l'Etat et le Président du parti ayant le plus de</p>





	<p>Toutefois, tout parti politique de l'opposition qui accepte de partager la responsabilité du gouvernement renonce à sa qualité de parti de l'opposition.</p>	<p>Les partis de l'opposition ont le droit à l'information sur toutes questions importantes relatives à la vie de la Nation.</p> <p>Pour ce faire, le libre accès à l'information leur est octroyé par les ministères et les administrations publiques.</p> <p>Les partis doivent œuvrer à la culture de l'esprit républicain par le respect de la règle de la majorité et l'usage de la non violence comme mode d'expression de lutte politique.</p>		<p>autre forme de discrimination motivée par son appartenance à un parti politique de l'opposition.</p>	<p>députés à l'Assemblée nationale qui est le fait le Chef de l'opposition.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------



## **II. Le statut de l'opposition au Burkina Faso**

Au Burkina Faso, le statut de l'opposition est régie par la loi n°007-2000/AN du 25 août 2000 portant statut de l'opposition politique.

Cette loi est en soi une innovation importante. En effet, elle s'inscrit dans un régime qui se veut à la fois « mi-parlementaire » et mi-présidentiel » dans le contexte de multipartisme à l'opposé des régimes parlementaires purs à l'anglaise ou présidentiels purs de type américain.

Cette loi procède à la définition de l'opposition et du chef de l'opposition et elle prévoit des droits et des devoirs de l'opposition.

### ***A. Définition de l'opposition et du chef de file de l'opposition***

L'opposition est définie par rapport à la majorité parlementaire. En effet selon l'article 2 alinéa 1 de la loi du 25 août 2000 « est considéré comme parti politique de l'opposition tout parti non membre de la majorité parlementaire ».

Selon l'article 2 alinéa 3 de la loi « l'opposition politique est parlementaire quand elle est représentée à l'Assemblée nationale et extraparlamentaire lorsqu'il n'y est pas ».

Ainsi, l'opposition n'est pas définie par rapport au gouvernement en place. Ce qui explique la présence du chef de file de l'opposition dans le gouvernement actuel. Celui - ci est défini comme le premier responsable du parti de l'opposition ayant le plus grand nombre d'élus à l'Assemblée nationale. Et en cas d'égalité de sièges, le chef de file de l'opposition est le premier responsable du parti ayant totalisé le plus grand nombre de suffrages exprimés aux dernières élections officielles (article 12 de la loi du 25 août 2000).

### ***B. Droits et devoirs de l'opposition et du chef de file de l'opposition***

Un ensemble de prérogatives sont reconnus à l'opposition par la loi (article 4).

## **1- Les droits de l'opposition et du chef de l'opposition**

### **Au niveau de l'Assemblée nationale**

- la constitution de groupes parlementaires de l'opposition ;
- la présence de l'opposition dans le bureau de l'Assemblée nationale ;
- la participation de l'opposition dans les commissions générales et/ou la présidence de certaines de celles-ci ;
- le contrôle de l'action gouvernementale à travers les questions orales, les questions écrites avec ou sans débats, les questions d'actualité, les interpellations ou les motions de censure ;
- la participation aux commissions d'enquêtes parlementaires et aux commissions ad hoc ;
- la participation aux missions intérieures et extérieures qu'exige le travail parlementaire.



## **Au niveau des Assemblées locales**

- la présence de l'opposition dans le bureau des conseils ;
- la participation dans les commissions ou la présidence de certaines de celles-ci ;
- le contrôle de l'action de l'exécutif local ;
- la participation aux commissions d'enquêtes et aux commissions ad hoc ;
- la participation aux missions intérieures et extérieures qu'exige le travail des élus locaux.

Il existe d'autres droits reconnus à l'opposition :

- la possibilité d'être représentée au sein des organes et institutions où siège l'Assemblée nationale ;
- la possibilité d'être consultée par le Président du Faso et le Chef du gouvernement ;
- le droit d'avoir accès à la presse d'Etat dans les mêmes conditions que la majorité ;
- la possibilité d'être reçue par les missions diplomatiques accréditées au Burkina Faso et les personnalités étrangères en visite au Burkina Faso ;
- le droit de bénéficier au même titre que la majorité du financement public dans le cadre de leur mission d'animation de la vie politique.

Quant au chef de l'opposition, la loi consacre sa place dans le protocole d'Etat lors des cérémonies et des réceptions officielles.

## **2- Les devoirs de l'opposition**

Les partis de l'opposition doivent cependant faire face à certaines obligations. Il s'agit notamment :

- d'exercer leurs activités dans le strict respect de la Constitution et des lois en vigueur ;
- de veiller dans toutes leurs activités à préserver les intérêts supérieurs de la Nation ;
- de contribuer au développement de l'esprit démocratique ;
- de respecter la Constitution et les Institutions ;
- de défendre les intérêts supérieurs de la Nation ;
- de cultiver la non violence comme forme d'expression ;
- de promouvoir la concertation directe dans le cadre d'un dialogue politique sur les questions d'intérêt national.

## **Conclusion**

On doit faire observer que l'opposition burkinabè à l'Assemblée nationale utilise peu les ressources que lui offrent les textes constitutionnels et législatifs (motion de censure, initiative législative, etc.)

En outre, il faut reconnaître que l'application de la loi a rencontré quelques difficultés. La difficulté majeure résulte des rapports entre le parti dirigé par le chef de file de l'opposition et le pouvoir ; ces rapports ont engendré une polémique sur son appartenance ou non à l'opposition.

C'est pourquoi le Président de l'Assemblée nationale, a constitué une commission ad hoc chargé de faire des propositions sur le statut de l'opposition.



Et dans le cadre de l'élaboration d'un avant projet de proposition de loi, la commission ad hoc a mené en son sein des réflexions, rencontrés les acteurs de la vie politique et recueilli les réflexions écrites des ONG et des associations de la société civile à ce sujet. La commission ad hoc a déposé son rapport avec un avant projet de proposition qui est une relecture de la loi n°007-2000/AN du 25 avril 2000 portant statut de l'opposition politique.



## *Intervention de M. Richard Cazenave*

### *Député honoraire (France)*

---

Mesdames et Messieurs les Députés,  
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,  
Mes chers collègues,

Depuis près de deux décennies que le **multipartisme** a fait son grand retour en Afrique et que les régimes à parti unique ont quasiment disparu, la place réelle et le fonctionnement de l'opposition parlementaire semblent pourtant toujours poser problème.

Comme si les députés - ou les sénateurs - de l'opposition n'avaient pas la même **légitimité** à siéger sur les bancs du Parlement que ceux de la majorité.

Or, n'en déplaise à certains, dans un régime de démocratie parlementaire, la finalité première des élections législatives n'est pas de déterminer qui, parmi les partis politiques en lice, va entrer au Parlement et y exercer tout seul le pouvoir, mais bien de déterminer **un vainqueur**, qui gouvernera le pays, **et un perdant**, tout aussi légitime que la vainqueur à être représenté au Parlement pour y devenir l'opposition.

Cela suppose, d'abord et avant tout, d'accepter le verdict du suffrage universel. Ce n'est pas toujours très facile, surtout quand il vous a été défavorable.

Même si la défaite est amère, elle est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie car elle est le révélateur d'une **compétition** pour la conquête du pouvoir entre deux ou plusieurs partis politiques. Ceux-ci vont cependant (presque) tous entrer au Parlement et il leur faudra jouer chacun le rôle - majorité ou opposition - qui leur a été assigné par le suffrage universel.

Il arrive fréquemment que tous les partis qui présentent des candidats n'aient pas d'élus ; une certaine fraction de l'opposition n'est alors pas représentée au Parlement et il n'est pas sain pour le bon fonctionnement d'une démocratie que cette fraction soit trop importante. D'autant plus qu'il s'agit le plus souvent d'électeurs de l'opposition.

La première caractéristique du bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire est que l'ensemble des courants de pensée politique soient représentés au Parlement, pour éviter qu'une opposition extraparlamentaire choisisse la voie de la violence pour s'exprimer.



Les tragiques évènements en cours dans l'Est de votre pays en apportent une fois de plus la preuve, même si les raisons de cette situation sont un peu plus complexes que celles que je viens de décrire.

Je ne prétends pas non plus que ce soit la panacée, car il y aura toujours des opposants irréductibles qui préfèrent s'exprimer par les armes plutôt que convaincre par le discours, souvent d'ailleurs parce qu'ils ne sont pas eux-mêmes convaincus de la pertinence de leur programme politique.

Un autre aspect souvent souligné de la problématique de l'opposition (plus particulièrement) en Afrique a trait à la faiblesse structurelle qui la caractérise dans plusieurs pays. Les raisons en sont diverses et nombreuses, mais le plus souvent interdépendantes :

- dépendance trop marquée avec les groupes ethniques, alors même que la représentation des intérêts particuliers est prohibée par la plupart des constitutions ;
- manque de moyens matériels et financiers, synonymes d'autonomie véritable ;
- trop grande perméabilité aux pressions de la majorité et au débauchage des meilleurs éléments de l'opposition ;
- manque de convictions politiques conduisant à un nomadisme politique préjudiciable à la stabilité, à la compétence et à la crédibilité de l'opposition auprès de l'opinion publique ;
- Inflation du nombre des partis politiques, notamment dans l'opposition, qui favorise la surenchère et rend compliqué un dialogue direct avec le couple majorité exécutif.

Les remèdes sont simples à énoncer mais plus difficiles à mettre en œuvre :

- Valoriser le rôle institutionnel de l'opposition pour éviter ou limiter les conflits post-électorales en facilitant les alternances, jusqu'à maintenant rares et difficiles ;
- Faire du Parlement un véritable lieu de débat d'idées et non plus de simple confrontation entre des ambitions personnelles.

C'est dans cette optique que de nombreux intellectuels et politiques préconisent l'instauration d'un **statut de l'opposition** qui seul, à leurs yeux, serait en mesure de pallier les carences constatées et de donner aux partis politiques se retrouvant dans l'opposition les moyens et, surtout, l'envie de jouer pleinement leur rôle d'opposant.



Une fois ce postulat avancé il reste à se mettre d'accord sur le contenu opérationnel d'un statut de l'opposition. Ce n'est pas chose aisée car il existe autant de statuts possibles qu'il existe de pays et de régimes politiques différents.

Plusieurs pays du continent ont adopté une telle démarche au cours de la décennie passée (Mali, Burkina Faso, Bénin, Mauritanie, ...). Vous-mêmes, au Parlement de la RDC vous disposez depuis l'an dernier d'un statut légal de l'opposition, qui vient de nous être présenté.

Il ne faut cependant pas tout attendre d'un tel dispositif dont l'efficacité ne sera avérée qu'à la condition... qu'il existe une véritable opposition ! En d'autres termes ce n'est pas le statut qui crée l'opposition mais bien la diversité et la confrontation des opinions.

En effet, dans les vieilles démocraties, hormis les régimes purement parlementaires de type britannique où il est (un peu) formalisé, le statut de l'opposition est le plus souvent affaire de pratique que de texte écrit.

C'est pourquoi, pour ma part je essayer de vous exposer quels sont **les droits et les devoirs de l'opposition en France**, dans le cadre d'une Constitution, celle d'octobre 1958, qui, tout en paraissant assez proche de la votre dans ses grandes lignes, ne fait pas explicitement référence à l'existence d'une opposition et encore moins à celle d'un statut de l'opposition.

## **I - LES DROITS DE L'OPPOSITION :**

En France, il a fallu attendre la révision constitutionnelle de juillet 2008 pour que le terme d' « opposition », au sens qui nous intéresse aujourd'hui, fasse son apparition dans le texte de la Constitution de 1958, qui vient de fêter son demi-siècle d'existence. Et encore, les articles concernés<sup>1</sup> n'entreront-ils en application qu'après le vote des lois organiques qu'ils nécessitent.

On doit également remarquer que le terme de majorité, plus souvent présent, n'est jamais utilisé au sens qui nous intéresse aujourd'hui mais simplement comme une notion mathématique de plus grand nombre.

Ces concepts centraux de la vie politique française, utilisés quotidiennement par les spécialistes autant que dans les médias, sont donc restés absents pendant cinquante ans du droit positif sans causer de préjudice significatif à la vie politique du pays.

---

<sup>1</sup> **Art. 48 al. 5** : *Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des **groupes d'opposition** de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.*  
**Art. 51-1** : *Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux **groupes d'opposition** de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.*



Ils sont néanmoins indissociables et ils constituent l'essence même, le coeur dialectique de la démocratie parlementaire, en ce qu'ils apportent la preuve de l'existence d'opinions différentes, voire franchement opposées, et de leur expression dans le cadre d'un débat d'idées.

Par contre, la Constitution française reconnaît et protège les « *partis ou groupements politiques* », qui « *concourent à l'expression du suffrage* » dans le respect des « *principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ».

Elle précise même, dans la nouvelle rédaction issue de la réforme constitutionnelle du 21 juillet 2008, que la loi garantit la diversité d'expression des opinions et « *la participation équitable des partis à la vie démocratique de la Nation* »<sup>2</sup>.

Ironie de l'histoire, les partis politiques tant décriés par le Général de Gaulle dans le cadre de la Constitution de 1946, se sont pourtant retrouvés, dès l'origine de la Vème République, au coeur du dispositif institutionnel. Leur rôle de médiateur entre les citoyens et les institutions, de véritables acteurs de la vie politique s'en est trouvé totalement confirmé.

Ils jouent aujourd'hui un rôle considérable :

- ils sélectionnent les candidats aux différentes élections et les dotent de moyens ;
- ils offrent leur relais aux candidatures à l'élection présidentielle ;
- pour ceux de la majorité gouvernementale, ils garantissent au Gouvernement le soutien de forces canalisées et raisonnablement disciplinées.

C'est pourquoi l'examen des droits de l'opposition est indissociable de celui des droits des partis politiques, droits communs à tous les partis politiques car il n'est pas écrit, dans l'acte de naissance d'un parti, que ce dernier sera dans la majorité ou dans l'opposition. Il appartient aux seuls électeurs d'en décider.

Le respect de l'alternance politique, essence même de la démocratie parlementaire, constitue la garantie principale qu'il ne sera pas attenté aux droits de l'opposition, sauf à attenter aux droits du Parlement dans son ensemble.

Préserver les droits de l'opposition, ce à quoi s'attache généralement tout Président de l'Assemblée nationale, c'est préserver, bien sûr la bonne organisation du débat démocratique, mais aussi le sort qui sera réservé, en cas de déconvenue électorale, au parti aujourd'hui majoritaire.

Les rapports entre majorité et opposition sont marqués par l'existence du « **fait majoritaire** », qui peut être défini comme l'identité politique entre le chef de l'Etat et la majorité à l'Assemblée nationale, tous deux issus du suffrage universel et défendant un même programme mis en oeuvre par le Premier ministre, dont la légitimité procède à la fois de l'un et de l'autre.

---

<sup>2</sup> Article 4, alinéa 3





Le fait majoritaire constitue cependant un paradoxe dans la mesure où la Constitution de 1958 a été écrite pour permettre à un gouvernement de gouverner sans majorité ... ou contre sa majorité !

Le fait majoritaire constitue en réalité l'expression pragmatique d'un bi-partisme à la française profondément ancré dans la tradition politique française qui voit s'opposer depuis plus de deux siècles la « droite » à la « gauche », quel que soit en réalité le nombre de partis politiques qui composent chaque camp. On doit reconnaître que cet état de chose facilite grandement, en les clarifiant, les rapports entre majorité et opposition. Seule l'existence d'un petit parti centriste, éternel supplétif de la majorité, est de nature à compliquer un peu cette vision.

Un autre paradoxe à signaler : la constitution française permet à l'opposition, lorsqu'elle est majoritaire, de gouverner. En effet, dans le cadre de la cohabitation, c'est l'ancienne opposition au binôme Président-majorité, qui se retrouvant majoritaire à l'Assemblée nationale peut former un Gouvernement, dirigé par un Premier ministre, qui est un opposant au Président de la République, qui lui-même n'a plus alors pour le soutenir qu'une minorité qui n'est pas encore devenue l'opposition !!!

A l'éclairage de tout ce qui précède, les droits de l'opposition - qui, je le rappelle, ne sont pas différents de ceux de la majorité - peuvent être présentés sous différents angles, selon une approche chronologique, qui vont de la naissance du parti d'« opposition » jusqu'à son rôle dans la procédure législative ou le contrôle de l'action du Gouvernement, en passant par sa place dans les organes de l'assemblée parlementaire.

**Droits originels** : ce sont les droits reconnus à tous les partis politiques mais aussi aux futurs parlementaires aussi bien qu'aux parlementaires en exercice et qui leur garantissent les libertés fondamentales de constitution et d'exercice de l'activité politique, quelle que soit leur étiquette.

- ***liberté de constitution des partis politiques*** : Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale, ce qui leur ouvre le droit d'ester en justice, de posséder et gérer un patrimoine. Ils ont le droit notamment d'éditer des publications de presse ou de créer des instituts de formation.

- ***financement égalitaire des partis politiques*** : Après des décennies d'errements où l'absence totale de règle de financement de l'activité politique a conduit à certains scandales très médiatisés, une législation, adoptée entre 1988 et 1995, vise pour l'essentiel à interdire les dons des personnes morales aux partis politiques (les particuliers ont la possibilité de financer dans certaines limites les partis) et a surtout institué une aide publique directe et annuelle au financement des partis et groupements politiques. Le montant global des crédits inscrits à cet



effet dans la loi de finances est partagé en deux fractions égales dont les critères de répartition sont étroitement liés aux résultats des élections législatives.

De leur côté, les candidats aux élections législatives bénéficient d'un financement public de leurs dépenses de campagnes, dans la limite d'un double plafond des dépenses et du remboursement et sous de multiples conditions dont le non-respect aboutit automatiquement à leur démission d'office et à leur non-éligibilité pendant un certain délai.

Il est inutile de préciser que le financement des partis et des candidats aux élections législatives est totalement indépendant de leurs opinions politiques.

- **accès aux médias** : Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est chargé de veiller au respect du pluralisme politique sur les antennes des radios et télévisions, entre les campagnes électorales, et d'organiser les campagnes radio télévisées officielles à l'occasion des différentes élections (présidentielles, législatives, etc.) selon les dispositions du code électoral. La répartition du temps de paroles sur les antennes de la télévision et de la radio constitue toujours un point très sensible des rapports entre la majorité et l'opposition. La règle en vigueur<sup>3</sup> est celle des 3 tiers : un tiers pour les membres du gouvernement, un tiers pour la majorité parlementaire et un tiers pour l'opposition. Le temps de parole du Chef de l'Etat n'est pas décompté dans cette répartition, ce qui a constitué un sujet de discorde aigu à la suite de l'omniprésence médiatique de Nicolas Sarkozy après son élection à la présidence de la République. Ce point n'est toujours pas tranché

En réalité, sur une période longue (1989 – 2005), il est apparu que le temps de parole cumulé du Gouvernement et de la majorité s'est élevé à moins de 60%, celui de l'opposition à près de 40% et celui des partis non représentés au Parlement à moins de 4%.

Conformément à la loi, le CSA communique chaque mois aux présidents des assemblées parlementaires et aux responsables des partis qui y siègent le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques.

Il est indéniable qu'une réforme de fond serait nécessaire dans ce domaine pour clarifier les règles, les simplifier et les rendre opérationnelles. Mais c'est un sujet sensible dans le monde politique et sa solution n'est pas évidente.

- **organisation d'élections libres** : bien que supervisées par le ministère de l'Intérieur, la sincérité des élections n'a jamais, sauf rares exceptions locales, été remise en cause en France. Pour les élections législatives, l'organisation matérielle du scrutin échoit aux communes et sa régularité est soumise par le biais du contentieux électoral au contrôle du Conseil Constitutionnel, qui garantit ainsi la sincérité des opérations électorales. Ses décisions aboutissent régulièrement, à l'issue de chaque élection législative, à l'invalidation de quelques candidats, aussi souvent dans la majorité que dans l'opposition. On ne plaisante pas avec la sincérité des élections, à quelque niveau que ce soit.

---

<sup>3</sup> Plus qu'une règle stricto sensu, il s'agit du résultat d'une concertation entre médias audiovisuels nationaux (TF1, A2 et FR3) et formations politiques, en février 2000.

- **embryon d'un statut de l'élu** : les immunités parlementaires (inviolabilité ; irresponsabilité) protègent tous les parlementaires mais encore plus ceux de l'opposition, dont la liberté de parole ne saurait être entravée par un contrôle quelconque des pouvoirs publics.

L'origine de l'immunité parlementaire remonte au 14<sup>ème</sup> siècle lorsque la Chambre des communes a été amenée à définir les droits de ses membres à débattre en totale indépendance, sans interférence de la Couronne. Par la suite, ces principes furent repris au moment de la Révolution française, un décret du 23 juin 1789, initié par Mirabeau, établissant le principe d'irresponsabilité des représentants de la Nation.

Le principe des immunités parlementaires, présente deux aspects indissociables et complémentaires :

- l'**irresponsabilité** qui soustrait le parlementaire à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de son mandat ;
- l'**inviolabilité** dont l'objet est d'éviter que l'exercice du mandat parlementaire soit entravé par des poursuites pénales visant des actes accomplis par un parlementaire en qualité de simple citoyen.

Votre Constitution traitant de ces immunités, vous en connaissez l'importance et le mécanisme, aussi je ne m'étendrais pas sur ce sujet.

**Droits fonctionnels** : ils concernent la reconnaissance de la place et du rôle de l'opposition dans les organes de l'assemblée.

Comme il a déjà été dit, la Constitution ni le règlement des assemblées parlementaires n'institutionnalisent la notion d'opposition. La reconnaissance de cette dernière se fait donc indirectement, à travers les groupes politiques, reconnus depuis près d'un siècle (1910) à l'Assemblée nationale.

- Les **groupes politiques** : le règlement de l'Assemblée prévoit que « *les députés peuvent se regrouper par affinités politiques* ». Pour constituer un groupe politique il faut remplir deux conditions : réunir au minimum 20 députés - ou 15 sénateurs - et déposer sur le bureau de l'assemblée une déclaration politique signée par les adhérents au groupe.

Un député n'est pas obligé d'adhérer à un groupe politique, il peut soit rester indépendant et siéger parmi les non inscrits, soit s'y affilier comme « apparenté », mais il ne peut être membre de plus d'un groupe politique.

Des modifications à la constitution des groupes peuvent intervenir à tous moment au cours de la législature, sous la double signature du président du groupe et de l'intéressé en cas d'adhésion ou d'apparement, et sous la simple signature de l'un ou de l'autre en cas de radiation ou de démission.

Les groupes ont la liberté de déterminer leur organisation interne et leurs règles de fonctionnement. Ils bénéficient d'une contribution financière de l'Assemblée strictement proportionnelle à leur importance numérique.



- Le respect du *principe de proportionnalité* dans la répartition des postes au sein des organes directeurs de l'Assemblée s'exprime, dans le règlement, par l'expression « en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée »<sup>4</sup>, à propos de la désignation du bureau de l'Assemblée.

Composé d'un président, six vice-présidents, trois questeurs et douze secrétaires, le bureau « a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée et pour organiser et diriger tous les services ». Autant dire que c'est l'organe suprême de décision dans les assemblées parlementaires. A ce titre il ne saurait être composé des seuls membres de la majorité, d'autant plus que le président est déjà naturellement issu de ce courant.

Dans la pratique, chaque poste du bureau se voit attribuer un nombre de points qui sont ensuite globalement répartis entre les groupes politiques en fonction de leur importance respective. Bien entendu il ne s'agit pas d'une proportionnelle exacte ni rigoureuse, tant les écarts de taille entre les groupes sont marqués<sup>5</sup>, mais tous les groupes politiques sont ainsi représentés au Bureau au plus près de leur importance respective<sup>6</sup>.

Au niveau des six commissions permanentes, les groupes disposent d'un nombre de sièges proportionnel à leur effectif. Pour la seconde fois dans l'histoire de la 5<sup>ème</sup> République, la présidence d'une commission – celle des Finances - a été attribuée à un membre de l'opposition, marquant ainsi le début d'une évolution vers un plus grand partage des responsabilités entre majorité et opposition.

De manière plus générale, l'intervention des groupes politiques interviennent dans la constitution de tous les organes composés à la représentation proportionnelle (commissions spéciales, commissions d'enquête ou d'information, office parlementaires) ou pour la répartition des fonctions faisant appel à des règles visant au respect du pluralisme (commissions mixtes paritaires, rapporteurs spéciaux du budget, représentation dans les organismes extra parlementaires, bureau des groupes d'amitié ou d'études).

Là où la stricte application du principe du fait majoritaire aurait pu conduire à un monopole de la majorité, l'observation plus fine des rapports de force politiques a conduit les assemblées parlementaires à veiller à une représentation de l'opposition la plus réaliste possible. Mais chaque majorité sait qu'elle risque de devenir opposition à la prochaine élection, alors... !

**Droits d'exercice** : Toujours dans la même logique d'absence de dispositions spéciales la concernant, l'opposition dispose des attributions que peuvent mettre en œuvre tous les parlementaires dans le cadre des procédures législative et de contrôle de l'action du Gouvernement

---

<sup>4</sup> RAN, article 10, al. 3.

<sup>5</sup> UMP et apparentés : 317 ; SRC et apparentés : 203 ; GDR et apparentés : 25 ; NC et apparentés : 23 ; non inscrits : 7 ; sièges vacants : 2.

<sup>6</sup> UMP : 11 ; SRC : 8 ; GDR : 2 et NC : 1



• ***Rôle de l'opposition dans la procédure législative*** : il n'est pas le lieu pour moi de vous détailler ici l'ensemble du dispositif de la procédure législative au parlement français, cela devrait alors faire l'objet d'un séminaire entier tant la matière est riche.

Je mentionnerai seulement quelques points de la procédure qui trouvent leur pleine application lorsqu'elles sont utilisées par l'opposition :

- *l'opposition dispose d'un droit d'expression reconnu et organisé* :

L'article 48, al. 3<sup>7</sup> de la Constitution dispose que : « *une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée* ».

Cet alinéa permet à chaque assemblée de disposer une fois par mois, au moins, d'une séance consacrée à un ordre du jour librement déterminé par elle-même et pouvant comporter des propositions de loi, des questions, des résolutions, des débats.

Les dates des séances réservées sont fixées, au début de chaque session ordinaire, par la conférence des présidents, de même que la répartition entre les groupes, en fonction de leur importance numérique, chaque groupe étant assuré d'obtenir au moins une séance par session.

Chaque groupe est libre de proposer l'ordre du jour de son choix pour les séances qui lui ont été attribuées. En conséquence, l'ordre du jour de ces séances n'est pas soumis au vote des assemblées ; dès lors que certains ordres du jour sont fixés à l'initiative de l'opposition, on ne saurait demander à la majorité de les approuver.

Afin que cette réforme constitutionnelle puisse produire son plein effet, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale se sont engagés mutuellement à faire en sorte que leur assemblée examine les propositions de loi adoptées par l'autre chambre et que la navette ne soit pas interrompue.

- *l'opposition peut être avantagée par la répartition du temps de parole entre les groupes* :

Cette relative disproportion dans les temps de parole résulte d'un certain nombre de facteurs :

- la discussion des motions de procédure (exception d'irrecevabilité, question préalable, motion de renvoi en commission) offre une tribune à l'opposition qui ne se prive pas de l'utiliser. Cependant la limitation, depuis 1999, du temps de parole<sup>8</sup> accordé à la défense de ces motions ne les rend plus aussi intéressantes qu'auparavant comme moyen d'obstruction.
- L'organisation de la discussion générale avantage l'opposition et notamment les petits groupes, dans la mesure un temps de base incompressible est attribué aux différents groupes.

---

<sup>7</sup> Inséré par la loi constitutionnelle du 4 août 1995

<sup>8</sup> 1h30 en première lecture, 30 minutes en deuxième lecture et 15 minutes pour les suivantes.



- Dans la discussion des articles tous les députés qui le souhaitent, notamment ceux de l'opposition, peuvent s'inscrire pour une durée de 5 minutes sur chaque article

- L'opposition dispose de moyens pour interrompre ou retarder le débat : bien que cela soit souvent sans incidence sur le sort final d'un texte en discussion, l'opposition peut recourir à des moyens tels le rappel au règlement ou les demandes de suspension de séance.

En combinaison avec celle des motions de procédure, l'utilisation de ces moyens, que certains qualifieront de dilatoires, ont pour objectif premier de retarder ou de faire obstruction à la discussion texte et d'attirer ainsi l'attention de l'opinion publique qui ne s'intéresse pas tous les jours à ce qui se déroule dans l'hémicycle.

Je n'oublierai pas, pour autant, un élément fondamental à la disposition de chaque parlementaire, de l'opposition comme de la majorité, le droit d'initiative législative qui permet de déposer une proposition de loi ou un amendement à un texte en cours de discussion.

En théorie illimité, le droit d'amendement est en pratique l'objet d'un encadrement assez strict par la Constitution, dans l'esprit du « parlementarisme rationalisé » qui a présidé à son élaboration. Votre propre Constitution a établi des mécanismes assez semblables.

Néanmoins, eu égard à l'influence primordiale du Gouvernement en matière d'initiative législative, l'exercice de ce droit constitue aujourd'hui en France l'outil privilégié d'intervention des parlementaires, et notamment de ceux de l'opposition, dans les débats législatifs.

- **Rôle de l'opposition dans les procédures de contrôle de l'activité gouvernementale** : il est plus important car elle partage avec la majorité l'usage des moyens de contrôle à la disposition du Parlement : mise en cause de la responsabilité du gouvernement, questions au Gouvernement, participation au travail de contrôle des commissions permanentes et des commissions d'enquête et d'information et, enfin, possibilité de déférer une disposition législative devant le Conseil Constitutionnel.

Cette partie du sujet faisant demain l'objet d'un exposé particulier, je n'entrerai donc pas dans les détails.

L'exposé de cette longue série de droits de l'opposition, qui sont plutôt des droits à la disposition de l'opposition, n'a d'autre but que celui de vous convaincre que toute constitution, tout règlement d'assemblée parlementaire recèle quantité de moyens à la disposition des parlementaire pour faire entendre leur voix et, quelquefois même, faire passer leur message. Ils n'ont pas été élus pour autre chose.



## II - LES DEVOIRS DE L'OPPOSITION :

Toujours dans la même optique d'une absence de reconnaissance explicite de l'opposition en France, celle-ci n'est soumise à aucun devoir particulier, autre que ceux auxquels sont soumis l'ensemble des élus.

Sur le plan statutaire, les principales obligations positives, juridiques, imposées aux parlementaires ont trait, d'une part aux incompatibilités de fonctions et d'autre part au respect des prescriptions concernant le financement de la vie politique.

Notre Constitution mentionnant les différentes incompatibilités auxquelles vous êtes, mes chers collègues, tout aussi informé que moi de cette question.

Quant au financement de la vie politique, plus particulièrement celui des campagnes électorales, j'ignore si vous êtes soumis à une réglementation aussi précise et tatillonne que la notre, mais si c'est le cas, plus que d'un devoir il s'agit d'une cohorte d'obligations impératives dont le non respect n'est sanctionné que par la « peine de mort » du parlementaire, autrement dit l'invalidation du mandat. Il s'agit donc d'une obligation vitale.

Les véritables devoirs de l'opposition se situent sur un tout autre plan, celui de la relation de confiance qui existe entre l'électeur et l'élus. Même s'il n'a pas été élu du côté de la majorité pour soutenir le Gouvernement, le parlementaire de l'opposition a été désigné par ses électeurs en pleine connaissance de cause et ceux-ci attendent de lui qu'il les représente pleinement.

Plus que le terme *devoir* c'est celui de *responsabilité* de l'opposition qu'il serait plus approprié d'utiliser. Or la responsabilité principale de l'opposition, sa fin ultime d'ailleurs en tant qu'opposition, est de proposer une alternative crédible au pouvoir en place. De cette crédibilité dépendra d'ailleurs la durée de son séjour sur les bancs de l'opposition.

Les responsabilités de l'opposition sont identiques à celles de tous les partis politiques, notamment ceux de la majorité ; elles ne sont pas définies par des normes constitutionnelles ou réglementaires mais par une simple application de bon sens des normes de la vie sociale ; elles comportent quelques grands principes :

- loyauté à l'égard des institutions démocratiques : respect de la Constitution et du Règlement de l'Assemblée à laquelle elle appartient

- une fois qu'elle est confirmée, et que tous les recours légaux ont été épuisés, accepter la défaite électorale et reconnaître à la majorité sa victoire et le droit (et l'obligation) de gouverner le pays qui en découlent ; par essence minoritaire l'opposition ne peut de ce fait exercer le pouvoir<sup>9</sup> : son rôle n'est pas moins indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie que celui de la majorité ; opposition et majorité constituent un binôme

---

<sup>9</sup> « Au demeurant, la loi du plus grand nombre s'oppose a priori à l'adoption des propositions de la minorité » - Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique - El Hadj Mbodji



indissociable qui ne peut fonctionner correctement en l'absence de l'une ou l'autre de ses composantes.

- critique du programme et de l'action du gouvernement. C'est une fonction essentiellement tribunicienne qui ressort plutôt du domaine de la communication, « le ministère du verbe ». En revanche les deux autres fonctions sont des fonctions réellement parlementaires

- proposition d'un programme politique alternatif à celui de la majorité et conforme à ses engagements politiques : utilisation de tous les moyens d'initiative législative à sa disposition (dépôt de propositions de loi, d'amendements)

- contrôle de l'action du gouvernement : c'est certainement un des aspects fondamentaux du rôle que peut jouer l'opposition et qui résume tous les autres ; en contrôlant l'action du gouvernement, elle s'érige en véritable contre pouvoir, elle incite la majorité à jouer pleinement son rôle. C'est également, comme la précédente, une fonction qui nécessite de recourir à tous les moyens de contrôle parlementaire disponibles que nous avons déjà évoqués et dont nous reparlerons demain plus en détail.

\*

\*        \*

Il faut néanmoins reconnaître que ce catalogue de droits et devoirs de l'opposition parlementaire ne prétend pas être exhaustif et ne constitue que le reflet d'une situation donnée, dans une période précise.

Il ne prétend donc pas servir de modèle puisque aucune situation ne se ressemble et ne peut être traitée de manière similaire.

Je constate par exemple qu'il n'est nulle part fait mention, dans nos textes, du droit à l'intégrité physique ou du droit à la vie du parlementaire de l'opposition alors que cette question peut présenter dans d'autres pays et d'autres circonstances un intérêt particulier et .... vital qui ne saurait être résolu par le simple jeu des immunités parlementaires.

Par contre, en exposant devant vous les grandes lignes d'un statut « virtuel » ou « fantôme » qui a permis depuis cinquante ans - et depuis plus longtemps encore si l'on se réfère aux expériences des IIIème et IVème républiques - à l'opposition de jouer le véritable rôle politique que l'on attend d'une opposition, j'ai cherché à vous montrer que dans ce domaine il n'est point besoin de règles trop précises ni d'une forme particulière.

La preuve en est qu'en l'absence de toute mention de son existence dans nos textes constitutionnels, sans aucun statut particulier et après une longue cure ininterrompue d'opposition qui a duré 23 ans, la gauche a pu accéder au pouvoir dès qu'elle a su représenter une alternative crédible à l'ancienne majorité de droite. Depuis bientôt près de trente ans, l'alternance est redevenue la clef du fonctionnement de notre système politique, comme elle l'avait déjà été sous les précédentes constitutions.





C'est s'opposant que l'on devient l'opposition pourrait-on dire en paraphrasant le célèbre dicton. Et j'ajouterai que c'est en s'opposant efficacement et de façon responsable que l'on devient... la majorité !

Je vous remercie





## *Exposés en séance plénière*

*Le mandat, le statut et les rôles du parlementaire*





*Intervention de M. Paul Galand*  
*Député*  
*(Communauté française de Belgique)*

---

## **I. Les rôles du parlementaire**

### **A. Le régime parlementaire belge**

Vous développez les mécanismes formels du parlementarisme et à travers eux vous explicitez les rôles du parlementaire en ce compris de l'opposition tels sont les objectifs que poursuit mon intervention.

Avant d'aborder le sujet au sens strict, il me semble intéressant pour favoriser la compréhension de ces mécanismes, de vous donner un aperçu du régime parlementaire belge qui est parvenu à se stabiliser et ce grâce à plusieurs facteurs dont je ferai brièvement référence.

Au XXème siècle nous sommes passés du système majoritaire et élitaire du XIXème siècle à la démocratie de masse.

Après la 1<sup>ère</sup> guerre mondiale, le tripartisme favorisé par le scrutin proportionnel rendit difficile la formation des gouvernements. Aucun parti ne pouvant sauf rares exceptions, conquérir seul une majorité parlementaire à partir de 1919, les gouvernements étaient tous des coalitions dont la genèse fut souvent laborieuse et dont le maintien était fragile.

Après la seconde guerre mondiale, la stabilisation se fit par étapes :

1. Etape des attermoissements : Jusqu'en 1950, la Belgique connut des gouvernements minoritaires éphémères. Six gouvernements se succédèrent en 4 ans.
2. Etape de schéma quasi-majoritaire : La décennie 1950 ouvrit l'ère d'un schéma quasi majoritaire : la majorité absolue conquise par les catholiques leur permit de gouverner seuls pendant 4 ans, avant qu'une coalition laïque (socialiste-libérale) prenne le pouvoir pour 4 ans.
3. Etape de semi-alternance au centre : depuis 1958 jusqu'à 1999, les sociaux chrétiens ont été au centre de toutes les coalitions gouvernementales, en alliance tantôt avec les libéraux tantôt avec les socialistes, parfois même avec les deux.

Le régime parlementaire belge peut donc être présenté comme une démocratie de concordance, fondée sur des majorités plutôt larges. Elle reste très différente d'autres formules de concordance qui elles, frôlent le consensus<sup>10</sup>.

Si l'on excepte deux périodes d'instabilité<sup>11</sup>, les coalitions ont eu une durée de vie moyenne de

---

<sup>10</sup> Tel le carré magique à la suisse

<sup>11</sup> la sortie de guerre entre 1946 et 1950 puis au tournant des années septante et quatre-vingt lors de l'émergence



2 ans et demi. Mais depuis le début des années quatre-vingt, elles ont presque toutes atteint la fin normale de la législature.

Cinq facteurs ont permis de vaincre graduellement l'instabilité.

1. Une remarquable stabilité électorale :

Autour de la 1<sup>ère</sup> guerre mondiale, après le passage à la représentation proportionnelle<sup>12</sup> (1899) et au suffrage universel (1893-1918), le système partisan belge est devenu tripartite. Les sociaux chrétiens, les socialistes et les libéraux ont bénéficié d'un quasi-monopole jusqu'à l'arrivée dans les années quatre-vingt des écologistes. Le système partisan belge est donc devenu quadripartite.

Certes, le mode de scrutin proportionnel a sans aucun doute favorisé un certain éparpillement de la représentation parlementaire mais l'éclatement formel de la représentation parlementaire est compensé par une certaine concentration de fait entre les principales familles politiques.

2. Les élites politiques belges rompues depuis près d'un siècle à la pratique des coalitions, des compromis et aux longues négociations qui précèdent leur formation contribuent à stabiliser le régime parlementaire.

3. La mise en place de mécanismes de concertation sociale néo-corporatistes. A partir des années 30, se met en place un vaste réseau d'organismes de concertation sociale et économique associant les représentants des travailleurs et des employeurs et le gouvernement qui vient compléter et non remplacer la représentation politique : les conflits socio-économiques sont donc déplacés dans des lieux extra-parlementaires et des mécanismes de prévention des conflits par l'entremise de concertation continue sont établis, les compromis sociaux sont soutenus.

4. La fédéralisation de l'Etat donc l'attribution de compétences à des entités fédérées contribue aussi à pacifier les sociétés complexes. Des régimes parlementaires infra-nationaux se sont établis au sein des communautés et des régions qui délestent le parlementarisme fédéral d'un certain nombre de sujets sensibles sans éteindre pour autant les querelles entre communautés.

5. Les négociations para-institutionnelle sont ériges en mode normal de résolution des conflits. La formation de ce qu'il est convenu d'appeler le pacte scolaire en 1958 en fut la première illustration nette et devint la matrice de la prise de décision.

*« La négociation directe entre les appareils de partis, en dehors des cadres institutionnels établis ; le rôle d'impulsion des cabinets ministériels pénétrés par les intérêts organisés ; la discrétion des échanges et la mise à l'écart des débats parlementaires, constituent aujourd'hui encore, les constantes de la démocratie de compromis à la belge. Ces négociations sont parfois limitées aux partenaires de la coalition gouvernementale et parfois étendues aux*

---

des partis communautaires et de la recrudescence des tensions linguistiques

<sup>12</sup> Les systèmes proportionnels sont des scrutins de liste. On ne vote pas pour un candidat mais pour une liste de candidats représentant le parti. Les sièges à pourvoir sont attribués aux listes proportionnellement au nombre de votes obtenus. Ce système garantit une représentation plus équitable du corps électoral qu'un système majoritaire. Le mode de calcul utilisé en Belgique pour l'application de la représentation de la règle proportionnelle a été mis au point par Victor D'Hondt. Le 15 novembre 1920, le principe de la représentation proportionnelle se voit élevé au rang de règle constitutionnelle.



*partis de l'opposition quand il s'agit de questions cruciales.*<sup>13</sup> »

*« La sphère exécutive elle-même est maquée dans sa structure et son fonctionnement quotidien par cette logique de décision. Le gouvernement fédéral comporte aux côtés du Premier ministre, un Vice-premier ministre pour chacun des partis de coalition. Ensemble ils forment le noyau du gouvernement (appelé Kern) où sont fixées les grandes lignes, avant que se tiennent les conseils des ministres. Chacun des ministres dispose d'un vaste cabinet ...composé d'experts, de représentants de son parti et des intérêts organisés. C'est là que sont préparés l'ensemble des projets de loi, qui sont ensuite discutés par le gouvernement dans son ensemble. Au sein de chacun des cabinets, des conseillers ont pour tâche principale de surveiller les activités des cabinets relevant des autres partis. »*<sup>14</sup>

Si les projets de norme sont préparés dans les cabinets en étroite collaboration avec les intérêts organisés et la bureaucratie des partis et si les ministres et leur entourage appuyés par le président de parti, négocient avec leurs partenaires de subtils « package deals », il est légitime de se poser la question de savoir à quoi est réduit le rôle du parlement. Celui-ci serait-il devenu une simple chambre d'entérinement ? Comment s'organise l'activité parlementaire au sein de l'assemblée ?

## B. Les trois pôles principaux d'activités au sein du parlement

Dans l'assemblée parlementaire on distingue trois pôles principaux d'activités.

### 1. Les groupes politiques

La participation du député aux différents aspects du travail parlementaire passe par le groupe politique auquel il appartient : l'affectation dans les différentes commissions nécessite l'accord du groupe, les possibilités d'intervention et le temps de parole dans les discussions générales et débats organisés sont déterminés par le groupe politique, de même que l'inscription pour les questions au gouvernement.

Les grandes orientations du groupe politique s'inscrivent dans la ligne de la formation politique, du parti, auquel il participe, c'est pourquoi il appartient au groupe d'arrêter les positions qui seront défendues dans les débats, de coordonner les amendements et les propositions de décret et d'organiser en amont le travail en séance publique.

### 2. Les travaux en commission

Au PCF, chaque député est membre d'au moins une commission permanente ; il choisit sa commission en fonction de son expérience personnelle et de ses centres d'intérêt, le groupe politique ayant la faculté de trancher si le nombre de candidats pour une commission est trop élevé. Les débats en commission permettent de défricher et d'examiner de manière approfondie les textes.

Mais outre l'examen des textes, les commissions permanentes consacrent une part

---

<sup>13</sup> Paul Magnette, « Le parlementarisme dans une démocratie de compromis » dans « Vers un renouveau du parlementarisme en Europe », Ed de l'université de Bruxelles 2004, p.98

<sup>14</sup> Paul Magnette, op cit p 99



croissante de leurs travaux au contrôle du gouvernement.

### 3. La séance publique

La séance publique est l'aboutissement du travail préalable qui s'est effectué, notamment comme nous l'avons développé précédemment, au sein des groupes et en commission. C'est là que l'assemblée se prononce définitivement sur la norme à adopter.

Statistiques sur les activités du parlement en séance et en commission

Législature courante (de mi-juin 2004 à mi-novembre 2007)	Nombre de réunions de commissions	Nombre de séances
SE 2004 (du 14.06 au 19.10.2004) <sup>15</sup>	11	5
S 2004-2005	149	20
S 2005-2006	153	17
S 2006-2007	154	17
S 2007-2008 (session en cours)	39	4
Pour la législature courante	506	63

---

<sup>15</sup> Le nombre réduit de réunions de commissions et de séances s'explique par le fait que 2004 était une session extraordinaire due aux élections régionales. La session n'a eu qu'une durée de  $\pm 4$  mois moins 2 mois de vacances parlementaires, soit  $\pm 2$  mois de travaux





## C. Le principe de la souveraineté parlementaire place l'activité législative au cœur de l'activité du parlement<sup>16</sup>

Le programme de travail du parlement est arrêté par la Conférence des Présidents<sup>17</sup>.

Ceci dit, le gouvernement dispose d'un certain nombre de moyens pour diriger le travail parlementaire.

Ainsi, le gouvernement dispose d'un droit de priorité dans l'ordre du jour, le point 4 de l'article 16 du règlement stipulant que « priorité est réservée aux projets de décret ».

Notons cependant que le point 7 du même article ajoute « par dérogation au point 4, la commission tiendra une réunion tous les deux mois, consacrée prioritairement à l'examen des propositions de décret ».

Pour remplir sa fonction législative, le législateur agit dans le cadre de la procédure législative qui permet le fonctionnement ordonné et efficace du parlement, lieu où s'affrontent des positions divergentes voire antagonistes.

La source de l'activité législative est le droit d'initiative qui appartient au Gouvernement et au Parlement et s'exerce à titre principal, sous forme de projet ou de proposition de décret ou de manière dérivée sous forme d'amendements.

Le point de départ de la procédure législative est le dépôt du texte qui s'accompagne de certaines formalités : pour les projets, le dépôt est précédé par la consultation pour avis du Conseil d'Etat et par une délibération du Conseil des ministres.

L'article 38 du règlement du PCF stipule : les projets de décret adressés au Parlement par le Gouvernement ainsi que les exposés des motifs y compris les avis de la section de législation du Conseil d'Etat et les avant-projets de décret sur lesquels ces avis sont rendus, sont imprimés et distribués aux membres du Parlement. Les projets de décret sont expédiés aux

---

<sup>16</sup>Le rôle du parlementaire dans sa circonscription n'est pas l'objet de notre propos mais il est aussi important c'est pourquoi nous l'abordons en bas de page Le rôle le plus directement lié au mandat du parlementaire, le plus politique est celui qui consiste à faire le lien avec le niveau local, la formation politique et l'assemblée parlementaire à laquelle il appartient. Ce rôle de relais de l'information comporte deux aspects :

- expliquer à la population, les conséquences locales des mesures adoptées au niveau communautaire et régional et justifier les prises de position de son parti. Le parlementaire le fait à l'occasion de rencontres avec les responsables locaux ou avec les électeurs et par l'intermédiaire de la presse.
- en sens inverse, se faire l'écho des préoccupations locales et faire remonter les aspirations des populations vers les responsables politiques régionaux et communautaires. Il exerce cette activité notamment par le biais des questions qu'il peut poser au Gouvernement en commission et en séance publique, ou encore en posant des questions écrites et dont les réponses sont publiées périodiquement par le Parlement, au Bulletin des Questions et Réponses.

Suite logique du rôle de relais d'information, le parlementaire est intercesseur entre les citoyens et le pouvoir politique. Il est organisé pour recevoir les électeurs et répondre à leurs demandes. : il tient des permanences.

Mais il est aussi acteur de développement local que celui-ci soit culturel, économique ou social. Il suit de près l'activité des établissements de sa circonscription (entreprises, établissements scolaires,..) et s'il n'exerce pas personnellement un mandat local, les élus locaux sont souvent ses interlocuteurs privilégiés.

Le rôle de représentation qu'il assure par ailleurs est une fonction à ne pas sous-estimer. Sa présence dans des manifestations officielles confère à celles-ci une solennité notable mais elle est aussi appréciée dans les réunions sportives, culturelles, associatives par exemple, car elle leur donne une forme de reconnaissance.

<sup>17</sup> La Conférence des présidents comprend les membres du Bureau, les présidents des groupes politiques et les présidents des commissions permanentes



membres du parlement au plus tard 84 heures avant l'ouverture de la discussion générale.

Quant aux propositions, elles doivent, quant à elles, être prises en considération par la séance avant d'être envoyées en commission.

Une fois déposé, le texte législatif est donc imprimé, distribué et envoyé à l'examen d'une commission. Toutes ces formalités font partie intégrante de la procédure parlementaire parce qu'elles déterminent l'ouverture des délais réglementaires.

L'envoi du projet ou de la proposition de décret dans une commission est effectué en fonction des compétences respectives des commissions.

La première tâche de la commission est de désigner un rapporteur par objet législatif. Celui-ci appartient tantôt à la majorité, tantôt à l'opposition. Il arrive que la commission désigne des co-rapporteurs.

La mission du rapporteur est d'assurer la responsabilité politique de la rédaction du rapport de commission qui sera imprimé et distribué avant la séance publique. Le rapporteur<sup>18</sup> fera en outre, rapport en séance des travaux de la commission.

Les travaux de commission comprennent deux phases :

- d'abord une phase qu'on pourrait qualifier d'information pendant laquelle l'auteur ou les auteurs du texte sont auditionnés ainsi que les personnes concernées par son application, phase pendant laquelle également des experts peuvent être auditionnés
- ensuite une phase d'examen du texte proprement dit. Cet examen débute par une discussion générale sur le texte, la commission passant ensuite à l'étude du texte article par article, à chaque article les membres de la commission peuvent déposer des amendements (le rapporteur inclus). Ces amendements doivent être formulés par écrit, signés par leur(s) auteur(s) et numérotés. Ils doivent aussi être recevables. La commission votera respectivement les sous-amendements, les amendements sur chaque article avant de voter l'article lui-même. Une fois le vote sur les articles terminés, la commission votera sur l'ensemble du texte tel qu'il résulte des débats (celui-ci pouvant donc être amendé par rapport au texte déposé).

En séance publique c'est le texte adopté par la commission qui est pris comme base de discussion. Au cours de la discussion des articles, qui a lieu après la discussion générale, des amendements peuvent être déposés, soit par le Gouvernement, soit par les parlementaires.

On déduit de l'évolution du régime parlementaire, qu'en général les projets de décret sont votés sans heurts par les parlementaires de la majorité. Les partis de la majorité après avoir scellé un compromis lors des négociations de formation du gouvernement, veillent à éviter que celui-ci soit remis en cause par les interventions des parlementaires. Quant à l'opposition, les batailles d'amendements qu'elle mène ne parviennent en général qu'à ralentir la procédure.

Au delà des mécanismes formels du parlementarisme, il s'agit de savoir que dans leur mission législative, les parlementaires ne disposent que d'un pouvoir d'initiative et d'amendement limité, étroitement contrôlé par les partis de la majorité et défini à l'avance par l'accord de gouvernement.

Statistiques sur les activités législatives d'initiative parlementaire et gouvernementale

---

<sup>18</sup> La commission fera confiance à son président et à son rapporteur pour l'élaboration du rapport de commission ou au contraire décidera de se réunir pour examiner et adopter celui-ci

Législature courante (de mi-juin 2004 à mi-novembre 2007)	Nombre de propositions déposées	Nombre de projets déposés	% des propositions adoptées	% des projets adoptés
SE 2004 (du 14.06 au 19.10.2004) <sup>19</sup>	11	/	0,18 %	/
S 2004-2005	45	15	0,13 %	100 %
S 2005-2006	37	33	0,22 %	100 %
S 2006-2007	26	63	0,23 %	69,8 % <sup>20</sup>
S 2007-2008 (session en cours)	5	12	0,20 %	33,3 % <sup>21</sup>
Pour la législature courante	124	123	moyenne de : 0,19 %	moyenne de : 0,76 % (voir notes de bas de page 11 et 12)

#### D. Les fonctions de contrôle et de délibération, essence même de nouvelles missions du parlement

Dans de nombreux écrits, le parlementarisme à la belge est érigé en idéal-type de la démocratie du consensus. Pourtant, en Belgique comme dans les démocraties majoritaires, force est de constater que des évolutions se font jour : ici comme ailleurs, sont décelées des tendances convergentes en ce qui concerne la domination de l'exécutif, la discipline du parti, le désarroi des parlementaires et en réaction le réveil des fonctions de contrôle et d'une conception délibérative du rôle de l'assemblée parlementaire.

Bien que le parlement reste formellement la source et la limite du pouvoir exécutif, son rôle se réduit le plus souvent, à consacrer les accords intervenus en amont.

Pour évaluer objectivement le rôle du parlement dans un système politique, ne convient-il pas de se garder de l'illusion de la souveraineté parlementaire et de se demander si dans un Etat complexe comme la Belgique, la mission principale d'un parlement c'est de faire la loi ou de tenir la bride aux gouvernements qui la font ?<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Le nombre de propositions déposées sont des propositions qui ont été relevées de caducité à la suite des élections régionales et vu que le gouvernement venait d'être formé, aucun projet n'a pu être déposé (mise en route des cabinets).

<sup>20</sup> Le % restant de projets de décret sera examiné lors de la session 2007-2008. Il s'agit de projets de décret faisant suite aux Cahiers d'observations de la Cour des Comptes – Rapports de contrôle du compte d'exécution du budget de la Communauté française pour les années 1986 à 2001. En d'autres termes, il s'agit d'appliquer la loi sur la comptabilité de l'Etat.

<sup>21</sup> Le % restant de projets de décret est dû au fait que 4 projets de décret sont dans l'état « envoyés en commission », ce qui veut dire non encore en examen et que 4 autres projets sont en cours d'examen et donc dans l'attente d'être adoptés.

<sup>22</sup> Voir J.Blondel, Comparative Legislatures, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973. J Mill notait déjà en 1861, pour dissiper les malentendus que génère l'axiome de la souveraineté parlementaire que « en ce qui concerne la législation autant que l'administration, la seule tâche pour laquelle une assemblée représentative puisse être compétente n'est pas de faire elle-même le travail mais de faire en sorte qu'il le soit ; de déterminer à qui ou à quel type de gens il devrait être confié, et lui donner ou refuser la sanction nationale une fois qu'il a été accompli ».



Ayant dans les faits un pouvoir d'initiative législative et d'amendement limité, le parlement multiplie ses activités dont celle de contrôle du gouvernement comme le démontre le tableau ci-dessous.

#### Statistiques relatives aux activités de contrôle

Législature courante (de mi-juin 2004 à mi-novembre 2007)	Interpellations en commission	Questions orales en commission	Interpellations en séance	Questions orales en séance	Questions écrites
SE 2004 (du 14.06 au 19.10.2004)	2	60	17	21	72
S 2004-2005	39	427	64	166	507
S 2005-2006	52	486	68	72	764
S 2006-2007	45	420	70	63	484
S 2007-2008 (session en cours)	13	95	6	19	179
Pour la législature courante	151	1488	225	341	2006

Une interprétation réaliste du régime parlementaire ne conduit pas au constat d'un parlement inactif mais à un changement dans le cadre des activités parlementaires. Certains parlent même de « renaissance du parlement ».

Et si au cours du XXI<sup>ème</sup> siècle, la mission première du parlementaire belge n'était pas de faire la norme, la loi, le décret mais de contrôler ceux qui la font et de mettre en débat les grands enjeux ?

En se concentrant sur les grands enjeux et en tentant d'y intéresser le public, les parlementaires peuvent donner une nouvelle actualité au principe de séparation des pouvoirs. La délibération, en ce qu'elle suppose la confrontation des opinions et vise à emporter l'adhésion des citoyens, importe au moins autant que la décision !

Au niveau fédéral de l'Etat Belge, on remarque que la pratique des commissions d'enquête parlementaire connaît depuis 1985 un fort regain d'intérêt. Abordant des sujets de société et souvent très médiatisés, ces commissions donnent à leurs membres l'occasion de ramener devant le parlement des questions qui font l'objet de vastes discussions politiques.<sup>23</sup>

Les pratiques parlementaires renouvelées révèlent la tentation des députés, empêchés de participer efficacement à la fonction législative, de renouer avec la tradition du contrôle politique. Il arrive aux élus belges, dans le cadre des commissions d'enquête médiatisée de dénoncer des abus de pouvoir de la puissance publique.

L'essence de la mission du parlement dans notre société complexe est donc moins la fonction législative que la mise en débat. La recrudescence des activités de contrôle politique quotidien,

<sup>23</sup> Prenons l'exemple de la commission d'enquête sur l'affaire Dutroux, son rapport contenait des critiques très dures à l'égard des départements de la police et de la justice qui ont été à l'origine de vastes plans de réformes. L'ironie de l'histoire étant que ces réformes se sont déplacées hors de la sphère parlementaire pour être négociées par les directions de partis puis ramenées dans le giron des cabinets.



la revitalisation des lieux parlementaires qui peuvent constituer des forums de la nation s'inscrivent dans cette perspective.

De même les auditions devant les commissions d'experts, de praticiens, de membres d'associations et simples citoyens en vue de préparer une législation nouvelle peuvent aussi générer un débat public.

Nombreuses sont les tentatives de rétablir le parlement dans sa mission de délibération. La délibération parce qu'elle suppose la confrontation des opinions vise à emporter l'adhésion des citoyens, elle importe donc au moins autant que la décision.

## E. La spécificité du rôle des représentants du pouvoir politique dans un contexte général de bonne gouvernance

Comme d'autres pays européens, la Belgique partage une tradition de recours aux techniques de gouvernance caractérisée par la négociation et le compromis.

L'existence d'une fragmentation importante de la société belge et de clivages entre les tendances religieuses ou philosophiques, idéologiques et linguistiques a conduit la Belgique à adopter un modèle de démocratie consociative qui repose sur le principe de proportionnalité et l'association de tous les camps au processus décisionnel, y compris la minorité, chaque camp étant représenté proportionnellement à sa force électorale, ou même surreprésenté pour être à parité avec le camp majoritaire.<sup>24</sup>

En Belgique, les décisions sont le fruit de compromis patiemment négociés. L'organisation de l'espace public est complexe. Au cours de ces dernières décennies, le décloisonnement entre les secteurs public et privé et entre les différents niveaux de pouvoir a véritablement transformé l'action publique. Le processus de décision politique prend en compte une série d'acteurs comme les acteurs privés, locaux ou les organisations représentatives de la société civile<sup>25</sup> et les groupements d'intérêts.

Dans ce contexte, réguler les conduites individuelles et inter-individuelles dans une société donnée est l'œuvre d'un ensemble de pratiques et d'acteurs, la société étant un espace-temps qui peut se situer du niveau le plus local au niveau le plus global et dont les valeurs de référence sont la démocratie, la défense des droits de l'homme et le libéralisme économique.

La gouvernance constitue certes un atout pour le processus de décision politique et pour la mise en œuvre des politiques décidées, mais aussi un défi car elle repose sur une organisation complexe de l'espace public.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Prenons l'exemple du Conseil des ministres fédéral : il est composé de manière paritaire bien que les Flamands soient majoritaires.

<sup>25</sup> Il s'agit de groupements, d'associations non marchandes qui se situent entre les individus et l'Etat et qui cherchent à défendre des intérêts collectifs ou des principes et à influencer la gestion de la vie sociale. Leur activité est très souvent le reflet d'un esprit citoyen et d'une volonté de concourir à l'amélioration des liens sociaux.

<sup>26</sup> Pour être plus concret, citons des exemples de différents niveaux où s'exerce la gouvernance : au niveau mondial : l'ONU ; au niveau régional : l'UE ; au niveau stato-fédéral : l'Etat belge ; au niveau régional : les régions et communautés de Belgique ; au niveau local : les communes belges ; à plusieurs niveaux sectoriels : on parle de gouvernance économique, urbaine, environnementale.

Citons également plusieurs niveaux d'acteurs : les gouvernants et les acteurs politiques tels les partis, les organisations sociales traditionnelles comme les syndicats, les organisations patronales, les ONG, les associations (par exemple de protection des consommateurs, des droits de l'homme,...), les comités de quartier, les lobbies économiques, les intellectuels....



Cette extrême diversité des niveaux où s'exerce la gouvernance et des acteurs s'explique par la crise de la représentativité politique. Les individus s'identifient moins facilement que par le passé à l'un des grands partis politiques et se reconnaissent plus facilement dans des mouvements plus sectoriels qui incarnent davantage leurs préoccupations du moment. C'est donc la montée en puissance de ces acteurs, qui entendent peser sur les choix collectifs, qui oblige les Etats, les institutions ou les gouvernants à composer et à rechercher des consensus.

L'Etat - providence qui intervient dans les multiples secteurs de la vie économique, sociale et culturelle pour assurer le bien-être collectif, a perdu de sa légitimité et de son efficacité. Les gouvernants sont obligés de prendre en compte le pluralisme de la société et les préoccupations de cette diversité d'acteurs. La gouvernance qui vient se superposer à la figure de l'Etat de droit classique laisse cependant à l'Etat des attributs et des responsabilités essentiels.

Dans cet **Etat animateur**, les représentants d'un pouvoir politique classique, ne sont plus au sommet d'une pyramide mais bien au cœur d'un réseau d'acteurs.

Dans ce paradigme de la gouvernance, leurs rôles peuvent être décrits comme suit :

### **1. Définir un minimum d'institutionnalisation et de cohérence**

L'élaboration de la décision et sa mise en œuvre, les objectifs eux-mêmes de la politique étant à construire, il revient aux responsables politiques de mettre en place les processus de coordination qui permettront ce travail collectif.

A eux d'organiser le dialogue entre ou avec des interlocuteurs hétérogènes certes mais qui tous se conforment aux valeurs de référence de la gouvernance mentionnés tout à l'heure.

Cette organisation doit s'appuyer sur une bonne connaissance des associations, de leurs buts, du caractère démocratique de leur fonctionnement interne ainsi que de leur représentativité.

En d'autres termes, il s'agit de repolitiser des choix réduits à un dossier technique, d'organiser des processus politiques ouverts. Pour qu'elles aient les moyens d'agir, il faut aider ces associations à se structurer et à s'informer des actions envisagées et de l'état d'avancement du processus décisionnel. J'ajouterais et c'est important au regard de la cohésion sociale que le dialogue doit aussi être recherché avec les associations dissidentes, celles qui critiquent le pouvoir.

Un exemple d'institutionnalisation de la gouvernance nous est fourni par le décret de la Communauté française de Belgique relatif aux instances d'avis oeuvrant dans le secteur culturel.<sup>27</sup> Il repose sur la conviction que « La gestion de la politique culturelle ne peut se faire de manière adéquate que si elle est le résultat d'une réelle concertation entre les opérateurs culturels et le gouvernement et ses services ». Les objectifs annoncés sont d'assurer l'indépendance des instances d'avis par rapport au gouvernement et à l'administration, objectiver les nominations des membres des instances d'avis, veiller à ce qu'y participent les associations représentatives reconnues

---

<sup>27</sup> Doc. parl. PCF, n° 364 (2002-2003) n° 1



et les représentants des usagers, assurer la transparence et la publicité de leur fonctionnement ainsi que leur dynamisme.

## **2. Assumer la légitimité et la responsabilité démocratiques de ces pratiques**

Le pouvoir législatif belge que ce soit au niveau de l'Etat fédéral ou des entités fédérées est de plus en plus soucieux d'associer de nouveaux acteurs à l'élaboration de la législation et cela se fait selon un autre schéma que celui plus classique de la consultation préalable de techniciens.

Le législateur institue des organes de représentation et de coordination des acteurs du secteur et leur confie le travail d'élaboration des normes attendues.

Une fois terminé le travail de ces organes, le législateur reprend à son compte les propositions qui en sont l'aboutissement et les soumet à la confirmation du parlement. Dans ce processus, le parlement conserve le pouvoir du dernier mot !

C'est le processus qui a par exemple été suivi par la Communauté française pour la fixation des objectifs minimaux à atteindre obligatoirement dans chaque discipline de l'enseignement obligatoire.<sup>28</sup>

## **3. Opter pour la transparence de la gestion du secteur public**

La transparence des opérations financières publiques et privées des dirigeants est une traduction importante de cet objectif mais la communication au grand public, des intentions, des décisions et des réalisations en est une autre.

A cet égard, sachez que le parlement de la Communauté française a opté pour la publicité des débats, tant en commission qu'en séance publique. Cela signifie que le public peut y assister ainsi que les médias y compris audiovisuels.

La transparence de l'administration vise aussi à protéger les citoyens contre l'arbitraire de l'administration, c'est pourquoi les actes administratifs doivent être motivés. Des considérations de droit et de fait fondent la décision.

## **4. Contrôler l'action du gouvernement**

Cette fonction de contrôle qu'exerce le parlement est essentielle et doit le rester. Pour l'exercer, le parlementaire recourt aux questions et interpellations ou encore au commission d'enquête.

Mais à côté de ces dispositifs classiques, la Belgique en a développé d'autres comme les observatoires et les médiateurs.

Les observatoires sont indépendants et composés de manière pluraliste et pluridisciplinaire ; ils sont chargés de rassembler toute l'information relative à leur objet, de la diffuser auprès du public et de formuler des propositions au parlement auquel ils font périodiquement rapport.

---

<sup>28</sup> Le Député Elsen développera ce processus dans ses interventions



Quant aux médiateurs parlementaires, ils exercent un contrôle politique collatéral à celui du parlement, ils interviennent dans les litiges entre citoyens et l'administration et font rapport au parlement.

Quant au Conseil d'Etat, instance à laquelle sont soumises les normes en projet, pour en contrôler la constitutionnalité et la légalité, sa section de législation est invitée à remettre son avis une fois que le projet est coulé dans le béton d'un compromis laborieusement obtenu entre toutes les parties.<sup>29</sup>

**5. Opter pour une évaluation ex post permanente** des décisions prises et de leur mise en œuvre qui ne peut être laissée aux seuls experts mais qui doit inclure les bénéficiaires.

**6. Assumer un rôle sur le plan macro-économique car désormais, trois pôles doivent s'articuler : Etat, société civile et marché.**

Dans ce trinôme, l'Etat ne peut se dispenser d'intervenir là où le marché n'agit pas spontanément dans le respect des normes de la justice sociale, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'amélioration des conditions de vie...

Il lui revient de définir les populations cibles de ses politiques, de définir des objectifs de croissance à moyen ou long terme et ce en concertation avec les acteurs et les organes consultatifs du secteur et de mettre en place un environnement favorable aux investissements, à la création d'entreprises et aux échanges.

**7. Rechercher l'efficacité de la puissance publique et ce en suivant plusieurs pistes.**

On peut s'inspirer de qualités traditionnellement attachées au privé pour remédier aux défauts structurels des administrations publiques. Dans cette perspective, la compétence des fonctionnaires doit être garantie, leur motivation doit être soutenue par une carrière davantage liée aux mérites. Les priorités du service public doivent être un service de qualité pour chaque citoyen et une gestion saine et transparente des deniers publics.

Une autre manière d'augmenter l'efficacité des services publics est le recours à la création d'autorités administratives indépendantes. Prenons l'exemple du Conseil supérieur de l'Audiovisuel de la Communauté française de Belgique ; autorité distincte du pouvoir exécutif à qui le législateur a confié le contrôle du respect des cahiers de charges des opérateurs audiovisuels, de leurs obligations légales en matière de publicité et de leur souci d'objectivité de l'information.

Une autre forme de service public qui se répand est celle de l'entreprise publique liée à l'Etat par un contrat de gestion. En Belgique, on les trouve par exemple dans le

---

<sup>29</sup> En 2004, lors d'un séminaire parlementaire organisé par l'APF, sur le travail et le rôle du parlementaire, le député de la Communauté française de Belgique, M Claudy Huart soulignait qu'en permettant au Conseil d'Etat de rendre un avis dès le stade des premières concertations, il serait politiquement plus facile de tenir compte de ses éventuelles objections juridiques.





domaine des transports publics, de la culture, de la télé et radiodiffusion. L'intérêt pour l'autorité de tutelle est de pouvoir fixer de façon anticipée les missions à remplir et de pouvoir les évaluer et les redéfinir à l'expiration du contrat.

Décider au niveau le plus approprié des mesures politiques est aussi un critère d'efficacité à la condition qu'en même temps soit garanti l'existence d'un projet au niveau de l'Etat et de l'Union européenne.

## **8. Assainir des pratiques politiques**

Comme exemple de saine gestion et de lutte contre la corruption, citons deux législations adoptées en Belgique :

- la loi de 1989 sur le financement public des partis <sup>30</sup>
- la législation de 1998 sur la déclaration de patrimoine dont référence fut faite antérieurement.

Citons la Cellule de prospective de la Commission européenne qui déclarait : « La responsabilité des acteurs publics se trouve renforcée par le fait que, en tant que gardiens d'un processus politique renouvelé par l'apprentissage collectif, leurs responsabilités sont plus clairement définies et plus lourdes que jamais »<sup>31</sup>

## **F. L'opposition dans un Etat fédéral, un pays de représentation proportionnelle et une démocratie de compromis**

Comme nous l'avons vu la Belgique a adopté le système de la représentation proportionnelle, système électoral favorisant la multiplication des partis et la superposition de clivages structurels de la société. Le mode de scrutin à la proportionnelle induit en Belgique plus qu'ailleurs la nécessité de négocier un programme gouvernemental entre partenaires différenciés.

Les gouvernements de coalition se trouvent à tous niveaux de pouvoirs et forment ainsi des majorités non homogènes qui, de plus, peuvent être différentes selon le niveau de pouvoir.<sup>32</sup> Le système proportionnel peut avoir pour effet de rendre hétérogène l'opposition de même que la majorité : à côté de la majorité peut parfois exister une coalition des groupes parlementaires de l'opposition.

De façon générale, on peut affirmer que dans un Etat démocratique « le système électoral se doit d'assurer la présence d'une opposition parlementaire viable, qui puisse surveiller de manière critique le travail législatif et veiller aux droits des minorités. Les groupes d'opposants doivent disposer d'un nombre suffisant de membres au Parlement et être en

---

<sup>30</sup> Le Député M Alain Destexhe développera cette matière

<sup>31</sup> Lebessis N. et Paterson J., Développer de nouveaux modes de gouvernance, Commission européenne, Cellule de prospective, Working Paper , 2000

<sup>32</sup> A la Région wallonne et à la Communauté française de Belgique, le PS et le cdH forment depuis 2004 la majorité, le MR étant dans l'opposition alors qu'au niveau fédéral de 2003 à 2007 le cdH est dans l'opposition et le MR dans la majorité



mesure de présenter des alternatives. Il convient d'éviter que les gagnants ne puissent tout maîtriser. L'opposition doit donc trouver un rôle dans les travaux parlementaires. »<sup>33</sup>

Au sein même du PCF, la représentation proportionnelle se concrétise dans tous ses organes et pas seulement à l'assemblée proprement dite. En effet, les commissions mais aussi le Bureau de celles-ci comme le Bureau de l'assemblée sont composées en respectant le principe de la proportionnelle.

Le PCF est composé de 94 membres répartis comme suit :

- 41 PS (majorité)
- 26 MR (opposition)
- 17 cdH (majorité)
- 5 ECOLO (opposition)
- 4 FN (opposition)

Répartition des Présidences de commissions<sup>34</sup> :

- 4 PS (majorité)
- 2 MR (opposition)
- 1 cdH (majorité)
- 1 ECOLO (opposition)

Composition du Bureau de l'Assemblée :

- Président du Parlement : PS (majorité)
- 1<sup>ère</sup> vice-présidente du Parlement : MR (opposition)
- 2<sup>ème</sup> Vice-président du Parlement : PS (majorité)
- 3<sup>ème</sup> Vice-Président du Parlement : cdH (majorité)
- 5 secrétaires du parlement dont 2 PS, 2 MR et 1 cdH

Dans le travail législatif, les députés de l'opposition tentent de souligner les insuffisances du gouvernement, les parlementaires de la majorité évitant, en général, la polémique envers les membres du gouvernement qu'ils soutiennent.

Les partis de l'opposition vont critiquer le gouvernement en place avec pour effet d'infléchir parfois la politique de la majorité et de soulever des considérations ignorées ou simplement tues par la majorité en place. Notons que le dépôt d'un grand nombre d'amendements est un outil dont l'opposition peut user pour ralentir l'examen d'un projet de décret.

Hormis le fait que les amendements déposés par les parlementaires de l'opposition n'ont de chance d'aboutir que s'ils sont repris soit par le gouvernement soit par une émanation de la majorité parlementaire, le droit de l'opposition à l'initiative législative est le même que celui de la majorité : les propositions de décret sont examinées dans l'ordre chronologique de leur dépôt, dans le respect, comme indiqué précédemment, de la primauté accordée à l'initiative gouvernementale.

Usant, peut-être plus que la majorité, de la fonction de contrôle exercée de plus en plus par le parlement, l'opposition pose quantité importante de questions au gouvernement qu'il interpelle par ailleurs en commission ou en séance.

---

<sup>33</sup> « Le renouveau politique : démocratie représentative », avis du Comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique », Doc 50 1421/001 (Chambre) et 2-506/1 (Sénat) du 25/09/2001.

<sup>34</sup> Hormis les commissions de coopération qui sont présidées par le Président du Parlement



Nous concluons cette matière par ce constat : les systèmes électoraux sont, dans les démocraties représentatives modernes, avec le système des partis, à la base de toute l'organisation politique.

*« Le pouvoir de la majorité, qui est l'expression fonctionnelle du principe démocratique, suppose, par définition même, une opposition qui doit être reconnue politiquement et juridiquement protégée. L'opposition est un caractère essentiel, un critère de régime démocratique, corollaire nécessaire de la libre concurrence politique et de la relativité des opinions dans les matières régies par l'ordre politique ».*<sup>35</sup>

\*\*\*\*\*

---

<sup>35</sup> « Les grandes démocraties contemporaines », Ph Lavaux, PUF, 2<sup>ème</sup> éd., novembre 1998, p140





## *Exposés en séance plénière*

*Statut et rôle de l'opposition dans  
une démocratie parlementaire*





## *Intervention de M. Didier Berberat*

### *Conseiller national (Suisse)*

---

#### **A) Les groupes politiques au parlement**

1. Brève introduction préliminaire sur les différents types de démocratie qu'il existe en Europe et sur la différence d'impact que peut avoir l'opposition suivant le système appliqué

Si l'on parle du rôle de l'opposition et des groupes politiques dans une démocratie parlementaire, et que l'on souhaite avoir sur la question un regard européen, l'exposé se doit tout d'abord de rappeler, même brièvement, que même si le modèle de la démocratie parlementaire est, à l'instar de la plus grande partie du monde, celui qui prévaut en Europe, cela ne signifie pas qu'il y ait une unité en matière de régimes gouvernementaux. En ce sens, le système helvétique regorge de particularités :

- Système fédéraliste dans lequel les cantons ont une organisation propre (parlementaire et gouvernementale) un certain nombre de compétences importantes (art.3 constitution fédérale, les cantons exercent tout ce qui n'est pas délégué à la confédération par la constitution) et ce même si on assiste de plus en plus à une centralisation des compétences (ex : Code de procédure Civile et Code de procédure pénale harmonisés) ou du moins à une harmonisation des pratiques (ex : Harmonisation en matière scolaire : HARMOS).  
La représentation cantonale et sa pondération face à la représentation de la population au parlement est assurée par un système bicaméral parfait (mêmes compétences mais délibérations séparées) ;
- Système de démocratie directe, ou semi-directe : la population a des droits étendus qu'il s'agisse d'élections, de la possibilité de se prononcer sur des projets de loi adoptés par le parlement (référendums) ou d'en créer (initiatives).
- une démocratie parlementaire fonctionnant sur la base d'un régime directorial, donc :
  - ✓ Indépendance : Gouvernement élu par le parlement, mais qui ne peut être reversé par ce dernier en cas de contestation de projets (en cas de non concordance de vues, le gouvernement retirera, modifiera ou avalisera les modifications faites par le parlement sur son projet);
  - ✓ Parlement qui ne peut être dissous par le gouvernement ;
  - ✓ Régime non personnalisé : le gouvernement n'est pas en main d'un « chef » mais d'un collège de personnes égales ;



- ✓ Le collège gouvernemental est composé en proportion des forces politiques les plus fortes du parlement, et en relation avec les appartenances régionales (cantonales) et linguistiques (inscrites dans la constitution);
- ✓ Cela constitue le système de concordance (et non de coalition puisqu'il n'y a pas de programme commun entre les partis gouvernementaux);
- ✓ Du coup il n'y a pas d'opposition officielle, l'opposition se constituant de manière ponctuelle face aux projets soumis et non en fonction de la couleur politique du gouvernement ;

Ce système s'explique notamment par le système fédéraliste et par la difficulté de faire cohabiter un système de régime parlementaire avec celui de la démocratie directe.

**Importance de rappeler cela dans ce contexte, car le type de régime a une incidence directe sur la formation et la marge de manœuvre de l'opposition.**

**Puisque ce régime est très particulier, il convient de compléter l'exposé par la référence à d'autres régimes, notamment celui Français, qui lui est un régime mixte (présidentiel-parlementaire).**

## 2. Constitution des groupes politiques

- A la base des groupes : les partis et la liberté de former des partis
  - ✓ La plupart des démocraties parlementaires ont des fondements constitutionnels qui garantissent l'expression des opinions politiques et le soutien de ces opinions par le biais de formations ou associations (partis). Ce sont les libertés d'association et d'opinion. On retrouve les bases de ces droits tant dans les textes fondamentaux du droit international public (ex : art.11 Convention Européenne des Droits de l'Homme, art. 22 Pacte ONU II) que dans les textes fondamentaux de droit interne ( ex :art. 23, 34, 134 de la constitution fédérale suisse ; art.4 constitution française)

Si l'existence de structures partisanes ne constitue qu'une des modalités par lesquelles l'offre électorale peut se traduire, la conception du parti est intéressante, voire prédominante, dans le sens où elle permet au citoyen-électeur de mieux cerner les objectifs dans lesquels s'inscrit la personne à qui il donne sa voix (idéologie partisane, programme, etc.).





- Accès de ces formations politiques à la vie institutionnelle
  - ✓ **Cela passe notamment par la tenue d'élections démocratiques régulières.**

Au niveau suisse, l'élection des membres du parlement a lieu tous les quatre ans même si, pour des raisons de fédéralisme, les représentants du Conseil des Etats ne sont pas tous élus le même jour.

Pas de convocation d'élections anticipées par le gouvernement, même si sur le papier cela pourrait être possible en cas de révision totale de la constitution (art.193 cst féd.) ou par un arrêté accepté par le peuple.

En France, l'Assemblée nationale se renouvelle intégralement tous les 5 ans, les droits de l'ancienne Assemblée expirant le 3<sup>ème</sup> mardi du mois de juin suivant l'élection présidentielle.

Contrairement au modèle helvétique, le Président a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale pendant la législature (après consultation des Ministres et des Président-e-s d'Assemblées, et pour autant que cela ne soit pas dans l'année qui suit les élections ordinaires, cf. art.12 cst. française, ou que ceux-ci ne soit pas dotés des pouvoirs exceptionnels, cf. art.16 cst.française.).

- ✓ **Par le contrôle de la régularité des élections**

Fait très exceptionnel : la Suisse n'est pas dotée d'une cour ou d'un conseil constitutionnel. Le contentieux de l'élection au Conseil national se fait donc...par le Conseil national lui-même, celui du Conseil des Etats, la chambre des cantons élue sur la base des règles cantonales, se fait par les voies prévues par le canton, et en dernier recours par le Tribunal fédéral (recours de droit public pour violation des droits politiques cantonaux).

En France la régularité d'une élection se vérifie par le Conseil constitutionnel. C'est lui qui a la tâche de statuer sur l'éligibilité et le déroulement des opérations dans le cadre des élections. Il est intéressant de relever qu'il ne faut pas forcément des compétences juridiques pour siéger dans la cour constitutionnelle, du moins ce n'est pas une condition de base, même si en réalité il s'agit souvent de juristes. L'accent est mis ici sur une appartenance politique (9 membres, 3 élus par le Président de la république, 3 par le/la Président-e de l'Assemblée Nationale, et 3 par le/la Président-e du Sénat, auxquels s'ajoutent les anciens Présidents de la république qui en sont membre à vie).

- ✓ **Par l'équilibre des moyens de chaque formation :**

Il s'agit là de tout le problème du financement des partis, qui est important dans le cadre de la campagne électorale, comme ensuite dans le travail parlementaire (si on prend en compte la pression exercée par ceux qui procurent les ressources).



En Suisse, la loi prévoit bien une indemnité allouée à chaque membre de l'Assemblée fédérale, ainsi qu'une contribution au groupe (contribution fixe multipliée par le nombre de député-e-s, 12'000.- CHF par groupe base fixe + 17'000.- CHF par député-e). Cependant, le montant alloué est généralement reconnu comme étant assez faible. Que cela soit pour les député-e-s en eux-mêmes (principe du parlement de milice) ou pour le groupe. Cela pousse les formations politiques à chercher des fonds de campagne ailleurs, ce qui remet en cause l'indépendance de ces formations et pose donc problème. D'autre part cela creuse inexorablement le fossé des moyens entre les différents partis. A noter qu'il existe un registre des partis politiques mais ceux-ci ne sont pas contraints d'y déposer leurs comptes, il n'y donc au surplus pas de transparence.

Pour illustrer cela, voici quelques exemples des budgets engagés, en francs suisses, sur quatre ans par les grandes formations (base IDEAP et L'Hebdo) :

Union démocratique du Centre (UDC, extrême droite) 14 mio, Parti radical (PRD, droite) 11 mio, Parti socialiste (PS, gauche) 8 mio, Parti démocrate chrétien (PDC, centre-droit) 6 mio, (à noter que pour la campagne 2007, un petit parti comme celui des Verts- parti de l'écologie- n'avait que 50'000.- de budget).

Ces chiffres doivent également être vus à la lumière d'autres informations : celles concernant les dons des privés aux partis. Une étude faite sur 2001,2002,2003 sur les comptes du Parti libéral suisse (formation de droite, aujourd'hui fusionnée avec le parti radical), qui n'avait avant la fusion qu'une petite délégation en comparaison des autres partis de droite au parlement, relève une participation très importante de l'économie privée (Economie suisse 180'000.- UBS 160'000.- Crédit Suisse 95'000.- Philip Morris 15'000, Nestlé 40'000....) Ces montants sont encore plus importants pour les autres formations de droite.

A cela s'ajoute un problème de transparence : le PS affiche des comptes qui seraient censés être plus importants que le budget de l'UDC... Alors qu'un calcul sur les dépenses cumulées démontre à quel point l'UDC est le parti dépensant le plus et bénéficiant de plus d'appuis privés.

Dans le système français, le financement des campagnes bénéficie d'un cadre légal plus strict, un cadre mis en place au cours de la Ve République (ce qui est plutôt tardif si l'on compte que celle de la Grande Bretagne date de la fin du XIX s. et que l'Allemagne, Italie, Espagne en avaient une dans les années 1970). Cette loi comprend plusieurs niveaux :

- Plafonnement des dépenses (pour les législatives, ce plafond se monte 38'425 Euros par circonscription, à quoi s'ajoutent 0.15 Euros par habitant de ladite circonscription, une personne physique n'est autorisée à faire un don à un ou plusieurs candidats qu'à hauteur de 4574 Euros, ces dons ne peuvent excéder 7500 euros en tout pour chaque parti) ;



- Contrôle des ressources, encadrement strict des recettes des comptes campagne (interdiction pour toute personne morale, sauf partis politiques, de financer la campagne d'un-e candidat-e)
- Contribution de l'Etat pour les candidat-e-s ayant eu plus de 5% des suffrages au premier tour (si les candidats n'ont pas atteint le second tour, ou s'il n'y en a pas, ils/elles recevront 50% du montant plafonné, et 50% du montant plafonné du deuxième s'ils/elles y ont participé)
- Note : à titre indicatif, lors de la campagne présidentielle 2007 voici les budgets arrondis de quelques candidats (y compris dons :
  - F. Bayrou : 9'750'000 Euros
  - O. Besancenot : 930'000 Euros
  - J. Bové : 1'200'000 Euros
  - A. Laguillier : 2'100'000 Euros
  - J.M Le Pen : 9'400'000 Euros
  - S. Royal : 21'000'000 Euros sur deux tours
  - N. Sarkozy : 21'000'000 Euros sur deux tours
 Dans ces deux derniers cas, l'Etat a versé 10'000'000 euros à chacun.
- Réglementation des mouvements de fonds et des comptes.

Les comptes sont ensuite transmis par la commission nationale des comptes et des financements de campagne, qui doit les étudier et peut même statuer, en cas de violation, dans le sens d'une annulation du résultat.

✓ **Par l'existence ou non d'un quorum :**

On voit aussi que la participation des groupements dépend également de l'existence ou non d'un système de quorum légal, comme c'est le cas en Allemagne par exemple. Ce type de mesure tend à écarter les plus petites formations, mais évite également des parlements très éclatés comme en Italie. Là aussi, le type d'organisation étatique peut-être propre à influencer la donne. Si on prend l'exemple de la Suisse, l'organisation fédéraliste et la répartition de sièges non pas sur l'ensemble du pays mais par canton, induit un quorum naturel, propre à avantager les grands partis au détriment des plus petits. Une réflexion qu'il faut tout de même tempérer, puisque généralement ces mêmes petites formations participent à l'organisation parlementaire de leur propre canton, dont les compétences sont encore très larges. Leur participation à la vie politique n'est donc pas remise en question.

En France l'élection de l'Assemblée nationale se fait au scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Pour passer au premier tour un député doit avoir au moins 50% des voix, pour se présenter au second le candidat doit avoir au moins 12.5% des voix.

Pour le Sénat, le mode d'élection a changé, on applique le suffrage universel indirect, par un système de grands électeurs-trices.



- Une fois élus, constitution des groupes parlementaires

Les groupes politiques sont importants, car il s'agit d'un outil qui permet aux député-e-s partageant les mêmes sensibilités politiques de se réunir et de peser dans le débat parlementaire.

L'Assemblée fédérale suisse connaît aussi ce système de groupes. Les groupes sont composés des député-e-s, au minimum 5, en principe issus d'un même parti. Cependant, cette limite inférieure pousse les plus petites formations à se regrouper et former des groupes interpartis. La raison qui les dirige vers ce choix est que l'appartenance à un groupe est notamment une condition de la participation aux commissions et aussi de prise de parole dans certains débats. Du coup, des 13 formations politiques présentes au Parlement sont issues 5 groupes, et 2 partis dits « non-inscrits ». Comme cela a été dit plus haut, le groupe perçoit une contribution de la Confédération en proportion du nombre d'élue-s qui le composent.

Le système des groupes parlementaires est donc répandu, il se retrouve aussi tout naturellement en France. A noter qu'ici la constitution des groupes et la pratique en vigueur est un peu plus souple. Si la limite inférieure existe aussi (15 sénateurs ou 20 députés de l'Assemblée Nationale), chaque élu-e peut déclarer son adhésion entière, son apparentement ou son rattachement au groupe, ce qui offre donc des degrés divers d'implication. Il arrive également que ces groupes soient constitués par des membres de différents partis, dépassant donc la séparation traditionnelle gauche/droite, majorité/opposition.

Note : au Sénat il y a 5 groupes et 7 membres non inscrits, à l'AN il y a 4 groupes et 7 membres non inscrits. A noter que les groupes sont dotés de moyens matériels (notamment locaux et subvention pour les aider à rémunérer leurs collaborateurs-trices administratifs-tives).

- Rôle de ces groupes

Comme cela a été dit plus haut, le rôle des groupes parlementaires est important dans le sens où la constitution de groupes offre des possibilités plus grandes aux formations de participer à l'organisation même de la vie parlementaire. En suisse on le relève notamment dans les différentes tâches :

- ✓ Travail de base : celui de préparer ensemble les dossiers qui seront soumis aux chambres, et d'établir des positions et des stratégies ;
- ✓ Participer, par le biais de la présence du/de la président-e de chaque groupe au sein du bureau du Conseil national, à l'organisation des séances ;
- ✓ Être représentés, proportionnellement à leur force politique, dans les commissions (ce qui peut avoir des effets dans le cadre des discussions de formation des groupes, par ex : cas du Parti du Travail qui a choisi de se rallier au groupe des verts faisant perdre ainsi au PS beaucoup de sièges dans les commissions) les commissions attachées à l'un des conseils, qui sont notamment compétentes en ce qui concerne l'étude préalable des



- projets qui seront soumis par le Gouvernement au Parlement, et qui donnent un préavis au Conseil duquel elles dépendent ;
- ✓ Possibilité de saisir le Parlement par le dépôt d'une initiative parlementaire de groupe, d'une motion, d'un postulat, d'une interpellation ou questions (possibilité offerte également aux député-e-s individuellement) donc réelle possibilité pour les groupes de participer au déroulement du débat parlementaire, même s'ils font partie d'une minorité.
  - ✓ Possibilité de présenter des propositions de modifications sur les projets mis en délibération. Cela fait partie des spécificités helvétiques, puisque le Parlement, et donc ses groupes, est un acteur à part entière dans l'élaboration des lois. Comme on l'a vu au point du dessus, les groupes ont la possibilité de créer des projets, tout comme ils ont la possibilité de revoir entièrement un projet qui leur est soumis. C'est le projet final travaillé dans les Conseils et acceptés par ceux-ci qui fera foi. Il s'agit donc d'un réel pouvoir du Parlement.
  - ✓ Concernant la prise de parole lors du débat, chaque groupe (chaque député au CE) a un temps de parole fixe pour chaque représentant-e de groupe et l'ouverture d'un débat général est possible avec des limitations équivalentes (5 min.) pour chaque intervenant-e.

A cela s'ajoute un rôle essentiel qui est celui du Parlement mais qui donne également un poids supplémentaire aux groupes, c'est celui de la « Haute surveillance » de l'activité du Conseil fédéral et de l'administration. A noter qu'il faut bien distinguer ce devoir de « Haute surveillance » du devoir direct de « surveillance », en effet ce dernier donnerait un pouvoir d'instruction ou de cassation, ce que le Parlement n'a pas. En réalité il s'agit d'un pouvoir d'information qui permet ensuite au législatif de formuler ses critiques.

Le pouvoir de « Haute surveillance » s'exerce par plusieurs biais :

- ✓ L'approbation du rapport de gestion annuel que le Gouvernement présente au Parlement (en général une formalité) ;
- ✓ Les commissions de gestion ;
- ✓ Dans les cas les plus graves, l'Assemblée fédérale peut également créer une commission d'enquête parlementaire.

La présence des groupes et leur rôles dans les commissions seront développés dans la partie C « participation de l'opposition aux commissions ».

En France les groupes parlementaires jouent également un rôle central, d'autant plus marqué par la présence d'une confrontation opposition/majorité.

- ✓ Les Président-e-s de groupe font partie de la Conférence des Présidents, dont on verra plus tard les prérogatives,
- ✓ Les groupes ont un rôle important en ce qui concerne la constitution des organes parlementaires (sont représentés proportionnellement dans les commissions, les bureaux parlementaires...)



- ✓ Ils exercent un rôle au moment de la procédure législative (interviennent dans la fixation de l'ordre du jour par le biais de la conférence des Présidents, prennent une position commune et peuvent présenter des amendements aux projets, peuvent demander le vote par scrutin public et sont parfois seuls habilités à procéder à un certain nombre d'actes, comme par exemple l'inscription des orateurs lors de débats, la demande de la constitution d'une commission spéciale, la requête face à un mode de débat).
- ✓ Les groupes ont, bien évidemment aussi, un rôle à jouer en ce qui concerne les débats à l'Assemblée, en ce qui concerne le temps de parole qui leur est attribué. Dans le cadre de débats législatifs, la conférence des Présidents décide du temps global de discussion, il fixe ensuite un temps minimum de parole identique attribué à chaque groupe, le solde du temps étant ensuite réparti proportionnellement à la force numérique de chaque groupe.  
 Pour ce qui est des débats non législatifs, le temps global est fixé par la Conférence des Présidents puis répartis par le/la Président-e de l'Assemblée en fonction de l'importance de chaque groupe, en principe au minimum 30 minutes.  
 Outre cette répartition formelle, il convient de souligner que les groupes de l'opposition ont un certain nombre d'outils qu'ils peuvent utiliser pour intervenir dans le déroulement du débat :
  - Les rappels au règlement concernant le déroulement de la séance (ces points ont priorité sur les questions principales traitées en assemblée, du coup la discussion principale est interrompue pour 5 minutes au maximum. Il s'agit d'un moyen qui est formulé principalement par l'opposition qui leur permet d'évoquer des points ne figurant pas à l'ordre du jour, et ce même si ce n'est pas le but premier de cette disposition).
  - Les demandes de suspension de séance, aujourd'hui réglementées plus strictement car elles constituaient parfois un moyen pour l'opposition de signifier leur mécontentement en empêchant le déroulement de la séance tel qu'il était prévu.
  - L'exception de recevabilité ou de constitutionnalité.
  - La question préalable : qui concerne l'opportunité de discuter du texte présenté, et qui peut dès lors déboucher sur la décision qu'il n'y a pas lieu à délibérer en la matière (rarement utilisé)
- ✓ Par ailleurs, il convient de signaler une disposition largement utilisée par l'opposition, celle qui octroie la possibilité à 60 Député-e-s ou Sénateur-trices de soumettre les lois devant le Conseil constitutionnel, avant même qu'elles ne soient promulguées. Selon plusieurs auteurs, il s'agit là d'une singularité française qui renforce de manière importante les droits de l'opposition parlementaire.



- ✓ Finalement, les député-e-s ont également la possibilité de faire droit d'initiative et d'amendement (art. 39 et 44 cst. Française), mais les projets de l'opposition ont souvent du mal à trouver une place dans l'ordre du jour prioritaire. Depuis 1995 restaient les séances d'initiatives parlementaires, ou « niches », séances réparties entre les groupes proportionnellement à leur importance, et qui leur donne la possibilité d'ouvrir des discussions sur les textes présentés par ces groupes. Cependant, la disposition d'une telle possibilité de discussion n'est évidemment pas une garantie préalable de l'acceptation de ces projets par le Parlement. Les statistiques tendent même à dire que les projets déposés par l'opposition sont quasiment toujours rejetés (sur 7 projets entre 2005-2006, 1 seul accepté, sur autre projets entre 2007 et 2008, 0 acceptés), ou pire, la majorité s'oppose même parfois à la mise au vote. Si ouverture du débat il y a, on voit bien la difficulté pour l'opposition de faire passer ses projets, elle a donc plutôt un pouvoir effectif de blocage que de proposition.

Le comité constitutionnel en charge de revoir la Constitution a même déclaré l'effet de ces « niches » comme décevant. La nouvelle constitution s'attachera à assouplir l'organisation de l'ordre du jour puisqu'il y sera stipulé que « deux semaines de séance sur quatre seront réservées par priorité à l'examen des textes dont le gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour », il ne s'agit donc plus d'une maîtrise complète, mais d'une priorité des intentions du Gouvernement. A voir si cette manière de faire changera réellement la donne et si elle donnera à l'opposition plus de pouvoir. L'opposition actuelle en doute, et réclame plutôt un partage en trois tiers de l'ordre du jour (gouvernement, majorité, opposition).

- ✓ Enfin, comme l'Assemblée fédérale, le Parlement français dispose également d'un pouvoir de contrôle du Gouvernement.

- La motion de censure (offensive, donc qui résulte de l'initiative d'au moins un dixième des députés, ou provoquée, dans un cas où le gouvernement met sa responsabilité en jeu sur un projet, ce qui a pour conséquence que le texte est adopté sans débat, sauf si une motion de censure est déposée dans les 24h).

Mais il faut bien noter que cet outil, est plutôt considéré comme un moyen à disposition des groupes, surtout de l'opposition, pour afficher leur désaccord. Sur 103 motions déposées depuis l'introduction de cette possibilité (en 1958) seule une a abouti.

- Les questions au Gouvernement. Il s'agit d'un procédé mis en place depuis 1969, mais qui a nettement progressé avec les années. Ainsi, dès 1974, le système initial a changé pour évoluer dans le même sens que le système britannique (le Question time), et on décida d'octroyer un moment bien précis lors de la session pour



ces questions, avec un temps de parole donné à égalité pour la majorité et l'opposition, ce qui a constitué un grand pas en avant dans les pouvoirs de l'opposition. Dès 1980 ce temps de parole fut réparti, non plus entre majorité et opposition, mais bien entre les groupes. Aujourd'hui, le temps consacré à ces questions a augmenté, le temps de parole est réparti proportionnellement à la composition des groupes, les questions sont appelées selon un ordre d'alternance entre les groupes. A noter que ce moment des « questions » est retransmis à la télévision depuis 1981.

- Commissions d'enquête, réel moyen d'information et de contrôle, qui disposent de moyens d'investigation (consultation des travaux de la Cour des comptes, examen sur pièces et sur place de documents de service, auditions) et assurent la publicité des travaux et des diverses opinions au sein de la commission. A noter, mais on le verra plus tard, que la composition de ces commissions est proportionnelle à la force des groupes.

- **Compétences attribuées aux présidents de groupes politiques**

C'est essentiellement par le biais de leurs président-e-s que les groupes politiques sont amenés à jouer un rôle, puisqu'il s'agit d'interlocuteur-trices privilégié-e-s représentant leur groupe.

En Suisse, cela a déjà été dit, les président-e-s de groupes ont un rôle central dans la vie parlementaire.

Les président-e-s de groupes participent au bureau du Conseil national. Le bureau est en charge de planifier le programme des sessions, d'assurer l'organisation des séances, d'attribuer les domaines de compétences aux commissions et de représenter le parlement à l'extérieur.

Ce sont aussi les président-e-s qui se chargent de donner la position du groupe lors de débats importants.

En France, les président-e-s de groupe font partie de la Conférence des Présidents, qui se charge de l'ordre du jour et de l'organisation des Assemblées. Un certain nombre des prérogatives dévolues aux président-e-s de groupe ont déjà été évoqués dans le chapitre « rôle des groupes ». En effet, c'est bien souvent par le ou la présidente de groupe que les prérogatives des groupes s'exercent (proposition de la création d'une commission, suspensions de séance, modalités de vote, demande d'examen concernant les actes dévolus à la Communauté européenne...)

Ce sont eux qui prennent la parole lors de débats importants.

Les président-e-s de groupe sont aussi parfois directement consultés par le Premier Ministre ou le Président de la République.





A noter encore le rôle des président-e-s en matière de campagnes : le code électoral prévoit : « la répartition du temps d'antenne fourni par le service public de radiodiffusion et de télévision s'effectue par accord entre les présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou, à défaut d'accord direct, par le Bureau élargi aux présidents des groupes ».

On remarque donc, qu'il s'agisse du système français ou du système suisse, que les groupes ont un rôle central important dans le déroulement de la vie parlementaire. Les pouvoirs de l'opposition, groupes parlementaires représentant la minorité, se mesurent par l'implication des groupes dans la vie effective des parlements et de la prise de décision finale. On voit ainsi tout l'équilibre qu'il convient de trouver dans des régimes de type majoritaire, où l'on peine parfois à mettre tout le monde d'accord sur les possibilités effectives qu'a l'opposition de s'exprimer.

Dans un régime aussi particulier que celui de la Suisse, l'implication des groupes à la vie parlementaire s'accompagne par un aspect finalement assez aléatoire, basé sur le jeu des alliances entre les différents groupes, aucun d'entre eux ne détenant la majorité absolue à lui tout seul, et quatre partis étant représentés au gouvernement. Cependant, s'il n'y a pas de majorité réelle d'un seul groupe, il y a tout de même une majorité de blocs, constituée par les partis de la droite helvétique. La gauche se trouve donc souvent en position minoritaire, même s'il s'agit d'une minorité moins hermétique que celle qui oppose deux blocs compacts. On constate ainsi qu'il arrive aux partis de gauche et du centre (ou même de gauche et de l'extrême droite pour des raisons différentes) d'arriver à constituer une majorité de circonstance.

A rappeler que par rapport à d'autres démocraties, la « minorité » bénéficie de levier institutionnels qui ont été évoqués (initiatives, motions...), et des instruments populaires (initiatives, référendums) sur lesquels elle peut s'appuyer, et qui parfois lui donnent raison.

## **B) Représentation de l'opposition dans les différentes instances parlementaires**

A nouveau : dans le système helvétique il est très aléatoire de parler d'opposition, étant donné que le Gouvernement lui-même est constitué de quatre partis : gauche, centre-droite, droite et extrême droite.

Toute cette problématique peut notamment être illustrée par l'attitude de l'Union démocratique du Centre (UDC, extrême-droite), qui a souhaité devenir un parti d'opposition suite à l'éviction de Christoph Blocher, et qui a de ce fait renié ses deux ministres au gouvernement. Aujourd'hui, ce même parti se retrouve confronté au problème de savoir ce que doit réellement faire l'opposition et quel est son rôle. Après quelques mois dans « l'opposition », et après qu'un certain nombre de voix se soient élevées à l'interne pour un retour au gouvernement, ce même parti profite du départ du Gouvernement de l'un de ses ministres exclus pour tenter de revenir.

Si on laisse tout cela de côté et on admet, de manière théorique, que l'opposition est ici la partie du parlement qui appartient au bloc minoritaire, on peut dire que sa représentation se fait même au plus haut degré, puisqu'elle bénéficie de deux représentants au Conseil Fédéral. Pour ce qui est des instances parlementaires voici ce qu'il en est.



- Bureau des Chambres

En Suisse, les collèges présidentiels des deux chambres se composent d'un-e président-e et de deux vice-président-e-s, qui sont choisi-e-s parmi les groupes en proportion de leur force. Le bureau des chambres est composé du collège présidentiel, ainsi que de scrutateur-trices et des président-e-s de groupe (pour le CE de délégués de chaque groupe non représenté dans le collège présidentiel ou dans les scrutateur-trices). On retrouve donc bien, dans ces organes, une représentation de ce qu'on pourrait appeler l'opposition (actuellement, pour l'année 2009 5 sur 16 au Conseil national et 1 sur 5 au Conseil de Etats), mais toujours proportionnelle. La présence dans cet organe est importante, aux vues des diverses prérogatives qui lui incombent (planification des sessions, attributions des compétences aux commissions, nomination des présidences des commissions). A noter que la présidence du Conseil est tournante annuellement et qu'elle peut donc incomber à un groupe du bloc minoritaire, en principe socialiste (Pour info, c'est arrivé 5 fois au CE d'avoir une présidence socialiste depuis...1971, l'année 2009 sera précisément une année de présidence socialiste avec la présidence d'Alain Berset).

En France, les bureaux des deux chambres parlementaires sont également constitués de manière à ce qu'ils reflètent « l'équilibre des forces de chaque groupe ». S'il n'y pas de compétences relatives à l'ordre du jour (dont la compétence appartient à la Conférence des Présidents) les bureaux ont des compétences d'organisation et de gestion de l'Assemblée de laquelle ils sont issus (dirige les débats, fixe les conditions de dépôt des propositions de loi, se prononce sur la recevabilité financière de ces dernières, a autorité en matière de communication à propos des débats et un pouvoir de gestion administrative...).

A noter que l'équilibre dans la composition est parfois relativisée par les observateurs. Les groupes d'opposition détiennent à peu près un tiers des postes, et leur participation a été augmentée dernièrement par une plus grande représentation dans les postes de secrétaires, qui n'ont pas une fonction déterminante.

- Conférence des présidents, droit de parole

Si l'on se calque sur le modèle de la Conférence des présidents telle qu'elle existe en France, on peut brièvement rappeler que le champ d'action de cet organe a, pour point central, sa compétence en matière d'organisation du travail parlementaire, c'est-à-dire la gestion de l'ordre du jour et la fixation du temps de parole.

La Conférence des présidents est un élément qui n'existe pas dans le Parlement helvétique. Si l'on se calque sur le modèle français, les prérogatives de cet organe sont en fait reprises par les bureaux des deux chambres ou la Conférence de coordination qui réunit ces deux bureaux.

En France, justement, la Conférence des Présidents est composée, pour chaque chambre, du/de la président-e de la chambre, des vices-président-e-s, des président-e-s des commissions spéciales (voir la répartition dans le



chapitre commissions), du/de la rapporteur-e général-e de la commission des finances (qui est issu de l'opposition) et du/de la président-e pour la délégation de l'UE. Cette conférence est chargée des tâches citées en préambule. Il faut cependant savoir que le Gouvernement dispose de la priorité dans l'inscription à l'ordre du jour des textes et projets dont il est l'auteur, ce qui relativise fortement le pouvoir de la Conférence des Présidents en cette matière. La révision constitutionnelle introduit une précision qui assouplit ce procédé laissant plus de pouvoir au Parlement (deux semaines sur les quatre sont réservées en priorité, ce qui induit qu'il n'y a plus de maîtrise absolue), un assouplissement qui laisse dubitatifs les partis de l'opposition, qui doutent que la majorité de la Conférence des Présidents impose à l'exécutif des objets de l'ordre du jour contre sa volonté.

Ce qui n'enlève pas que la conférence est amenée à discuter de l'ordre du jour impératif, ses composantes peuvent alors exprimer leurs points de vue face à cet ordre du jour et tenter aussi d'infléchir la position du Gouvernement, ce qui, il faut l'admettre, n'est pas évident pour l'opposition. La Conférence des Présidents est compétente pour fixer un ordre du jour complémentaire, qui en réalité pose le même type de problèmes que les « niches parlementaires ».

- Commissions (types)

L'existence de ces organes dans la vie parlementaire est essentielle, puisque c'est dans ces commissions que sont préparées les délibérations des Conseils.

En Suisse, chaque Conseil dispose de 12 commissions permanentes spécialisées. A noter encore que parmi ces commissions on distingue celles dites législatives et de surveillance. Tout acte à adopter en Assemblée doit d'abord passer par la commission législative concernée de chaque chambre. Si celle-ci ne donne pas un mot d'ordre impératif à l'Assemblée, la proposition de la commission, issue d'un travail mené dans ce cadre plus restreint et plus propice à l'étude, est fortement prise en compte.

Les commissions de surveillance sont caractérisées par les commissions de gestion et des finances. Elles font partie des instruments de contrôle de l'action gouvernementale, et ont donc un rôle fondamental.

Concernant la représentation des groupes dans ces commissions, le bureau de chaque conseil désigne les membres des commissions et de leur collège présidentiel. La représentation se fait en proportion des forces politiques du Conseil. (Ainsi, on retrouve notamment deux vice-présidences socialistes dans les commissions de gestion, et une vice-présidence dans la commission des finances du national).

En France Le Sénat et l'Assemblée nationale sont également dotés de six commissions permanentes pour chacun, au sein desquelles se prépare le débat législatif. Les commissions ont donc aussi ici deux rôles : le rôle législatif et le rôle de contrôle. Chacune de ces commissions désigne un-e rapporteur en son sein. A noter que le Gouvernement, ou chaque Assemblée, peut également décider de créer une commission spéciale chargée d'étudier un



texte spécifique. Relevons également la possibilité de créer des commissions d'enquête qui permettent de recueillir des informations sur des faits particuliers. Depuis 1988, chaque groupe a le droit, une fois par an, d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de la création d'une telle commission... mais évidemment, une fois cette proposition traitée, il faut encore passer au vote et là c'est souvent la majorité qui tranche. La demande qui émane de l'opposition serait d'assouplir la procédure en permettant à soixante députés de demander la création d'une mission d'enquête.

L'ensemble de ces commissions sont composées proportionnellement aux forces des groupes représentés dans chaque Conseil.

Pour ce qui est du réel impact de l'opposition dans ces commissions, il convient de noter que depuis 1988, la logique proportionnelle s'applique également aux bureaux des commissions. Du coup aujourd'hui l'opposition détient treize sièges dans ces bureaux (dont 1 présidence, 5 vice-présidences et 7 de secrétaire, sur 47 postes en tout). La présidence détenue par l'opposition est tout de même celle d'une des commissions phares : finances, économie générale et plan. (en comparaison, au Bundestag toutes les formations ont une présidence de commission).

A noter également que le règlement de l'Assemblée nationale prévoit que la fonction de président-e ou de rapporteur-e (le/la rapporteur-e a un rôle très important en France, c'est le/la premier-ère spécialiste et il/elle a une position influente) d'une commission d'enquête, peut revenir à un membre du groupe qui a demandé la constitution d'une telle commission. Une telle modification n'est pas encore intervenue au Sénat.

Lors du projet de réforme constitutionnelle mise en place actuellement, la volonté de répartir les présidences des commissions permanentes entre majorité et opposition a été exprimée. Cependant, celle-ci ne figure pas dans le texte constitutionnel réformé. Certaines voix de l'opposition se demandent s'il s'agissait d'une volonté réelle qui sera exprimée dans les règlements parlementaires, ou s'il ne s'agissait que de mots.

La couleur de la présidence des commissions a aussi cela d'important, qu'elle a une influence directe sur la composition de la conférence des présidents. En effet, cette conférence est, notamment, composée des présidents de commissions. Répartir ces présidences c'est donc également donner plus de place à l'opposition dans la Conférence.

Une autre revendication est celle de créer la possibilité d'avoir un-e co-rapporteur-e ou un-e contre rapporteur-e (rapporteur-e de la minorité) sur les projets de loi vus en commission. Cela s'explique par la position centrale qu'occupe le/la rapporteur-e.

Aujourd'hui, l'opposition attend une réelle reconnaissance juridique de son statut (la reconnaissance de la notion de majorité et de l'opposition devait figurer dans la révision du règlement de l'Assemblée Nationale, cependant elle a été censurée par le Conseil constitutionnel lors d'une décision datée du 22 juin 2006, la volonté d'une reconnaissance reste pourtant d'actualité et les ouvertures faites à l'opposition, même au sein de la composition gouvernementale sont encourageantes.



## *Intervention de M. Luc Marat-Abyla* *Député (Gabon)*

---

**Messieurs les Présidents des deux Chambres du Parlement de la République Démocratique du Congo,**

**Honorables Parlementaires,**

**Distingués invités,**

**Mesdames et Messieurs,**

Permettez-moi tout d'abord de féliciter l'Assemblée Parlementaire Francophone pour l'initiative qu'elle a prise d'organiser à Kinshasa un séminaire sur le thème : « **Statut et Rôle de l'Opposition dans une démocratie parlementaire** ».

Ce séminaire est l'occasion pour les parlementaires d'expression française d'échanger sur le rôle du parlementaire de l'Opposition dans nos pays respectifs. La discussion sur ce thème montre d'entrée de jeu, que nos pays ont le souci de prendre pleinement en compte l'existence de l'Opposition dans l'activité politique et la

Je voudrais savoir gré, à l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, d'avoir choisi le Parlement gabonais pour faire une communication pendant les présentes assises.

Je mesure à la fois la responsabilité et l'honneur qui échoit notamment à l'Assemblée nationale gabonaise qui s'exprime ce jour devant vous, à travers ma modeste personne.

Les propos que Je vais tenu ici au nom de l'Assemblée nationale gabonaise sont tirés d'une expérience accumulée pendant quatre (4) législatures mais cette expérience gabonaise bien qu'importante se bonifiera au contact de toutes les expériences présentes dans cette salle, car chacun d'entre vous, honorables parlementaires, constitue un atout que je ne manquerais de mettre à profit.

**Honorables parlementaires,**

**Mesdames et Messieurs,**

Je voudrais, avant de présenter l'expérience gabonaise s'agissant du « **Statut et Rôle de l'Opposition dans une démocratie parlementaire** », notamment en ce qui concerne l'initiative législative, aborder succinctement l'évolution politique de mon pays de 1960 à ce jour.

En effet, ancienne colonie française, le Gabon, d'une superficie de 266 667 km<sup>2</sup> et d'une population de 1,5 millions d'habitants a accédé à la souveraineté internationale le 17 août 1960.

Son premier Président de la République, Léon MBA, a gouverné le Gabon de 1960 à 1967.



Pendant cette période, la vie politique du Gabon était animée par trois (3) principaux partis politiques que sont :

- le Bloc Démocratique Gabonais (BDG) dirigé par Léon MBA;
- le Parti pour l'Unité du Gabon (PUNGA) dirigé par René Paul SOUZAT;
- l'Union Démocratique et Sociale du Gabon (UDSG) dirigé par Jean Hilaire AUBAME.

Le paysage parlementaire gabonais d'alors était monocaméral; seule la chambre des députés c'est-à-dire l'Assemblée nationale était consacrée par la loi fondamentale.

L'activité politique pluraliste des partis de l'Opposition et de la Majorité plaçait le Gabon de l'époque parmi les pays ayant un débat politique consacré par la Constitution.

En effet, l'article 4 de la Constitution du 21 février 1961 consacrait le multipartisme dans le débat politique en ces termes : « *Les partis et regroupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement, dans le cadre fixé par les lois et règlements. Ils doivent respecter les principes démocratiques, la souveraineté nationale et l'ordre public* ».

Cette période sera interrompue par le coup d'Etat manqué du 18 février 1964 qui aura pour conséquence majeure la remise en cause implicite du multipartisme bien que continuant à figurer dans la Constitution.

Mais, très rapidement les partis politiques vont cesser d'exister, pour ainsi déboucher sur un monolithisme de fait.

Après le décès du Président Léon MBA en novembre 1967, Monsieur Albert Bernard BONGO lui succède par application des dispositions constitutionnelles en vigueur à l'époque ; ce dernier ayant été préalablement élu Vice-Président de la République quelques mois avant.

Conscient du manque de maturité de la classe politique gabonaise dans la pratique de la démocratie multipartite, le tout nouveau Président de la République, Albert Bernard BONGO instaure à l'instar de nombreux autres pays africains un régime à parti unique par la création, le 12 mars 1968, du Parti Démocratique Gabonais (PDG).

Le Gabon a vécu sous le joug du Parti Unique de 1968 à 1990. Pendant cette période, le rôle de l'opposition était plutôt latent, illicite et clandestin, Officiellement, l'opposition était inexistante.

## **I. L'Opposition gabonaise de 1990 à nos jours: contexte et base juridique**

### *1. Contexte*

A la suite des bouleversements politiques internationaux, notamment l'effondrement du communisme et les évolutions socio politiques en Afrique et au Gabon, notre pays a accédé à nouveau au multipartisme après la Conférence nationale ayant siégé du 27 mars au 17 avril 1990.



Depuis lors, la démocratie parlementaire à la gabonaise se nourrit du dialogue et de la confrontation des structures partisanes-majorité-opposition-confrontation des idées et des hommes ; *toute chose qui, du reste, donne à chacun son importance respective dans le rôle qu'il doit jouer* dans l'œuvre de construction nationale qui a absolument besoin de la contribution des différentes intelligences politiques du pays parce que la lumière jaillira de la contradiction.

La première législature pluraliste est issue des élections d'octobre 1990. Elle donne 44 sièges à l'opposition contre 76 sièges au PDG (ancien parti unique) et à ses alliés de l'époque dont 5 indépendants.

Depuis cette date jusqu'à la législature actuelle (la XI<sup>ème</sup>) *le débat parlementaire s'est installé dans une réelle vivacité grâce à la présence d'une opposition responsable*, à côté d'une majorité déterminée, quant à elle, à conserver le pouvoir.

## 2. Base juridique

La Constitution de la République gabonaise dispose dans son préambule: « le Peuple gabonais conscient de sa responsabilité devant Dieu et devant l'Histoire, animé de la volonté d'assurer son indépendance et son unité nationale, d'organiser la vie commune d'après les principes de la souveraineté nationale, de *la démocratie pluraliste*, de la justice sociale et de la légalité républicaine ».

En ce qui concerne plus particulièrement l'activité politique, l'article 6 de cette même loi fondamentale énonce : « les partis et les groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. *Ils se forment et exercent leur activité librement dans le cadre fixé par la loi, selon les principes du multipartisme*. Ils doivent respecter la Constitution et les lois de la République ».

Ces dispositions sont complétées par celles de l'article 20 du Règlement de l'Assemblée nationale qui précise « **les Députés peuvent se regrouper par affinités politiques pour constituer un groupe parlementaire** » qui comprend au moins 5% du nombre total des Députés, ce qui représente six (6) Députés par groupe parlementaire. D'ailleurs, l'actuelle législature enregistre outre le Groupe parlementaire PDG qui compte 85 Députés sur 120 et que j'ai l'honneur de présider, quatre autres groupes parlementaires dont deux de l'opposition que sont : le Groupe des Forces du Changement (GFC) et le Groupe de l'Union du Peuple Gabonais (UPG) et deux autre de la Majorité présidentielle : le Groupe des Démocrates Républicains (GDR) et celui du Rassemblement pour le Gabon (RPG).

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 53 de la Constitution « l'initiative de la loi appartient concurremment au Gouvernement et au Parlement ». De plus, les articles 52 et 55 de ladite Constitution confèrent aux Députés le pouvoir d'amendement sur les ordonnances (article 52-4<sup>e</sup> alinéa) ainsi que sur les projets et propositions de lois (article 55) ou propositions de résolutions.



## II. L'initiative législative

Il convient de préciser qu'en application de l'article 35 de la Constitution, le Parlement gabonais comprend deux (2) chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat, depuis 1997.

Comme précédemment indiqué, l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et au Parlement. Toutefois, pour certains domaines réservés tels que les lois de finances, les lois de programme ainsi que les lois autorisant ratification de traités ou accords internationaux, cette initiative appartient exclusivement au Gouvernement.

Cependant, au regard de l'organisation héritée de la colonisation et en vertu du principe selon lequel l'Opposition s'oppose et la Majorité gouverne, l'action parlementaire de l'Opposition fait suite à la déclaration solennelle de politique générale du gouvernement soutenu naturellement par sa Majorité. En effet, pour ce qui est du Gabon, à compter de la mise en place du Gouvernement issu des élections législatives, le Premier Ministre présente, conformément aux dispositions de l'article 28a de la Constitution, son programme de politique générale qui donne lieu à un débat suivi d'un vote de confiance.

L'Opposition qui a présenté lors des élections législatives un programme différent de celui de la Majorité, est tenue d'apporter la contradiction au Gouvernement à l'occasion de cette déclaration de politique générale.

Le vote de confiance qui en découle subit généralement de la part de l'Opposition un vote négatif ou, très rarement, une abstention.

Avec le soutien constant de la majorité d'abord, le quitus obtenu par la déclaration de politique générale du Premier Ministre permet au Gouvernement de le transformer en programme d'action, ministère par ministère et de le traduire en tant que de besoins en projets de loi à présenter à l'Assemblée nationale.

Ces projets de loi, examinés dans les commissions permanentes compétentes, appellent la contribution des parlementaires de l'Opposition qui participent aux débats aux fins « d'amélioration » éventuelle des textes.

La participation à l'activité parlementaire des Députés de l'Opposition pose le problème de l'attitude de ces derniers lors du vote des textes adoptés en commission. Autrement dit, la question est de savoir quelle est l'attitude d'un Député de l'Opposition qui a voté contre la déclaration de politique générale présenté par le Premier Ministre à partir duquel sont élaborés les projets de lois pour lesquels le Député en question participe à l'amendement des textes lors des débats en commission. La question nous apparaît notamment pertinente lorsqu'il s'agit de l'examen et de l'adoption du projet de loi de Finances, tant le budget de l'Etat est le moyen par excellence de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement.

A ce questionnement, il ressort que le Député de l'Opposition pourrait soit voter pour le texte et dans ce cas il serait en contradiction avec son vote contre la déclaration de politique générale, soit voter contre le texte pour lequel il a apporté des contributions en commission, ce qui le mettrait en contradiction avec sa participation à l'amélioration du texte présenté par le Gouvernement. Le Député de l'Opposition pourrait également s'abstenir de voter.

Il est donc important, Honorables parlementaires que le présent séminaire s'y attarde un peu pour savoir quelle est l'attitude convenable que doit adopter le Député de l'Opposition.





D'une manière générale, l'Opposition étant minoritaire dans une Assemblée nationale, peut-elle se contenter d'apporter une amélioration aux textes présentés par le Gouvernement alors même qu'elle n'a aucune possibilité d'infléchir un temps soit peu une politique et un programme qu'elle a combattus pendant l'élection des députés ?

Etant donné le réflexe majoritaire régulièrement observé dans les parlements, l'Opposition n'est-elle pas en droit de s'interroger sur les inflexions indispensables qui doivent être apportées à l'action gouvernementale ?

Peut-on en d'autres termes estimer, au regard d'une majorité écrasante d'un camp à l'Assemblée nationale, que l'Opposition dans ce cas ne serait rien d'autre qu'une sorte de faire valoir ?

A ces différents questionnements, il nous semble que le rôle du député quelle que soit sa coloration politique est encadré par les dispositions du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 39 de la Constitution gabonaise selon lesquelles « tout mandat impératif est nul. » En d'autres termes, tous les députés, en ce qu'ils sont représentants du peuple, doivent agir au regard de l'intérêt général, le Gouvernement orientant son action dans le sens de la satisfaction des besoins de tous les citoyens, toutes formations politiques confondues, en un mot du plus grand nombre. Ne dit-on pas chez nous qu'un seul doigt ne peut laver toute la figure ?

En outre, il est constant que la recherche permanente du consensus a toujours été la fixation politique du Président actuel de la République Gabonaise, qui ne ménage aucun effort pour associer toutes les forces vives de la nation au renforcement de la démocratie multipartite. La preuve de cette affirmation réside dans l'adoption de la loi n°3/91 du 26 mars 1991 portant Constitution de la République Gabonaise adoptée à l'unanimité après concertation de la classe politique composée des partis de la Majorité et de l'Opposition au sortir de la Conférence Nationale du 27 mars au 17 avril 1990. Il en est de même pour l'adoption de la plupart des lois constitutionnelles et des lois électorales.

Par ailleurs, il est important de relever qu'à la suite de chaque élection présidentielle ou législative remportée par le parti au pouvoir, le Président de la République a toujours tendu la main à ses adversaires en vue de la formation d'un Gouvernement qui verrait la participation de tous à la gestion de l'Etat. Il s'agit là de la manifestation de la philosophie politique du Président Omar BONGO ONDIMBA basée sur la paix, vectrice de stabilité et de développement et dans le consensus. La même recherche du consensus guide le plus souvent le débat parlementaire en commission, avant d'en arriver au vote pour décider.

C'est dans le même ordre d'idée que l'élaboration du présent exposé a bénéficié aussi de la contribution des présidents des deux groupes parlementaires de l'Opposition; ce qui prouve s'il en était besoin de la franche collaboration de l'ensemble des Députés siégeant à l'Assemblée nationale.

Au demeurant, la participation effective des Députés gabonais à l'initiative législative se traduit par le dépôt sur le Bureau de l'Assemblée nationale d'une proposition de loi, conformément aux dispositions de l'article 74 du Règlement de cette chambre du Parlement. Celui-ci a la responsabilité de juger de sa recevabilité. Ensuite en application de l'article 79 dudit Règlement, le texte est ensuite présenté à la Commission compétente pour y être examiné après que, auparavant, les initiateurs de la proposition ont été assurés par l'encadrement du groupe parlementaire auquel ils appartient de la conformité de cette dernière



à la Constitution, au Règlement de l'Assemblée Nationale et surtout de son opportunité politique.

A l'issue des travaux en commission, un rapport est dressé puis adopté avant sa présentation en plénière. Finalement, le texte voté par l'Assemblée nationale entre en navette à travers une transmission d'abord au Sénat, ensuite au Gouvernement.

Dans le cadre de la législature actuelle, en bénéficiant de la complicité et du soutien évident de la Majorité, l'Honorable Député Pierre MAMBOUNDOU MAMBOUNDOU, Président du Groupe parlementaire de l'UPG, parti de l'opposition, a initié deux propositions de loi actuellement en examen au sein de la Commission des Lois. Il s'agit de la « proposition de loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel », et de la « proposition de loi sur la Haute Cour de Justice ».

Il faut souligner que concernant le texte sur la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel, celui-ci doit permettre la révolution de la gestion morale du citoyen dans tous les secteurs de son activité et dans l'intérêt bien compris de la protection de ses libertés fondamentales. Ainsi, une identification par l'informatique permettra-t-elle à terme de disposer d'un support biométrique unique et multifonctionnel en vue de l'établissement d'un fichier électoral fiable au service de tous.

S'agissant de la proposition de loi sur la Haute Cour de Justice, il est question d'adapter l'Institution au contexte du moment en vue de la traduction devant cette juridiction d'exception non seulement du Président de la République et de son Vice-Président, mais également des Membres du Gouvernement et des Présidents, Vice-Présidents et Membres des Corps constitués.

Concernant le pouvoir d'amendement prévu aux articles 52 et 55 de la Constitution, cette compétence est dévolue sans discrimination aucune à l'ensemble des Députés. En effet, le travail parlementaire se déroulant essentiellement dans les commissions, les Députés ont la liberté de prendre la parole et de proposer tout amendement à tout projet de texte soumis à l'examen de l'Assemblée nationale, hormis bien entendu les conventions internationales à ratifier. Il s'agit là, à l'évidence, de la preuve de l'existence dans notre pays d'une démocratie véritablement pluraliste. Il n'en saurait être autrement, le Député à l'Assemblée nationale étant protégé par les dispositions de l'article 38 de la Constitution en son premier alinéa, selon lesquelles « aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. ».

**Monsieur le Président,**

**Honorables Députés,**

**Distingués invités,**

**Mesdames et Messieurs,**

Si au lendemain de l'indépendance du Gabon, l'expérience d'une démocratie multipartite a tourné court du fait d'un manque de maturité politique évidente, ce qui a expliqué la survenance d'un parti unique, le retour à la démocratie pluraliste depuis 1990 permet de constater les énormes progrès enregistrés. De fait, le laboratoire de la pratique démocratique se trouve être le Parlement au sein duquel les débats contradictoires entre parlementaires de la majorité et de l'opposition procèdent d'une prise de conscience collective du développement économique, social et politique de notre pays.



Aussi, dans sa contribution au présent exposé, l'Honorable Député Pierre MAMBOUNDOU MAMBOUNDOU, Président du Groupe parlementaire de l'UPG, parti de l'Opposition, conclut-il en ces termes, je cite : « Comme nous l'avons observé, les Députés de l'Opposition, considérés comme des Députés à part entière, prennent part à toutes les étapes de fonctionnement de l'Assemblée nationale depuis le Bureau de l'Assemblée jusqu'aux commissions d'enquête et de contrôle.

En somme, au Gabon, le Député de l'Opposition est présent à toutes les étapes de fonctionnement de l'Assemblée nationale », fin de citation.

Voici, Mesdames et Messieurs, décliné succinctement la présence et le rôle de l'Opposition au sein de l'Assemblée nationale gabonaise.

Je vous remercie.





*Exposés en séance plénière*

*Le rôle de l'opposition dans le contrôle parlementaire  
du Gouvernement*





## *Intervention de M. Richard Cazenave*

### *Député honoraire (France)*

---

Mesdames et Messieurs les Députés,  
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,  
Mes chers collègues,

Ainsi que je l'avais rapidement évoqué, hier, le contrôle du gouvernement constitue certainement un des aspects fondamentaux du rôle que peut jouer l'opposition parlementaire et qui résume tous les autres : en contrôlant l'action du gouvernement, elle s'érige en véritable contre pouvoir, et elle incite la majorité à jouer pleinement son rôle.

Elle partage l'usage des moyens de contrôle à la disposition du Parlement avec la majorité mais elle y est plus à l'aise que cette dernière dont l'intérêt n'est pas mettre en difficulté le Gouvernement issu de ses rangs.

Au contraire, l'opposition va essayer par tous les moyens de confronter le Gouvernement à ses erreurs, ses retards et ses insuffisances. Elle va donc, chaque fois que cela est possible, s'ériger en censeur non seulement de l'action du Gouvernement, ce qui implique au sens large l'action de l'administration qui exécute les décisions de ce dernier, mais également en censeur de son programme politique en le contestant, par sa voix et par ses votes.

Pour plus de clarté j'ai regroupé ces instruments de contrôle, de nature et d'effets très différents, en trois rubriques : les procédures des questions (I), la participation de l'opposition au travail des commissions (II), et la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement (III). Enfin, pour terminer j'évoquerai le recours au contrôle constitutionnel qui constitue un instrument de contrôle indirect, non vraiment parlementaire, mais efficace.

**I - Les questions** : trois types de questions sont utilisées concomitamment à l'Assemblée nationale : les questions écrites, les questions orales sans débat et les questions au Gouvernement.

Les **questions écrites** sont posées par les parlementaires, par écrit, aux ministres directement intéressés, sur tous les sujets possibles. Elles sont fréquemment utilisées pour apporter une réponse officielle à un problème particulier, souvent posé par un électeur. Elles peuvent néanmoins contenir des demandes d'explication sur des pans importants de la politique du Gouvernement qui est alors sommé de s'expliquer.

La question est publiée au journal officiel ainsi que la réponse du ministre, lorsqu'elle intervient, ce qui n'est pas toujours le cas. Les ministres sont souvent rappelés à l'ordre pour ne pas avoir répondu dans le délai imparti (six mois ?). Il est posé annuellement des milliers de questions écrites.

La **question orale sans débat** est posée par écrit au ministre qui vient y répondre par oral, lors des séances réservées à cet effet le mardi matin. Les sujets abordés concernent les plus souvent la circonscription ou le département du député.



Les **questions au Gouvernement**, également appelées questions d'actualité, relèvent d'une procédure instituée par un accord direct entre l'Exécutif et l'Assemblée nationale, en marge de la Constitution, qui s'est ajoutée à la procédure classique des questions orales prévue par la Constitution, évoquée à l'instant.

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

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

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

Très populaires en raison de leur diffusion sur une chaîne de télévision nationale, ces séances de questions permettent à l'opposition de se mettre en valeur en questionnant le gouvernement sur les sujets d'actualité les plus susceptibles de le déranger. Il est clair que la question est souvent plus importante que la réponse et que l'image de confrontation parfois même hargneuse entre majorité et opposition qui y est donnée n'a qu'un lointain rapport avec la réalité. Mais même dans une démocratie apaisée comme celle que nous connaissons, la dramatisation régulière des rapports entre les deux camps semble constituer encore une condition nécessaire à leur légitimation respective.

**II - La participation au travail de contrôle des commissions** présente un aspect beaucoup moins « démagogique » et correspond à un travail plus en profondeur.

Les commissions permanentes effectuent un contrôle *a priori*, plus politique, et les commissions d'investigation, un contrôle *a posteriori*, plus technique.

Dans **les commissions permanentes**, les groupes de l'opposition siègent en proportion de leur importance numérique et, depuis 1988, ils siègent également dans les bureaux des commissions permanentes

A la fin de la dernière législature, qui s'est terminée en 2007, l'opposition occupait onze des quarante-sept postes des bureaux des six commissions (soit une vice-présidence par commission, et un poste de secrétaire dans cinq commissions). Pour la législature en cours, les chiffres sont à peu près identiques, à une exception de taille : la présidence de la commission des finances est occupée par un député de l'opposition à la suite d'un accord entre la majorité, qui n'a présenté de candidat contre lui, et l'opposition. Cette situation, qui est le second cas sous nos institutions actuelles d'une commission permanente présidée par un député de l'opposition, répond au vœu d'ouverture du Président Sarkozy qui a également décidé d'attribuer des postes ministériels à des personnalités issues de l'opposition de gauche.

Or, la commission des finances est la seule qui dispose d'un véritable pouvoir de contrôle du Gouvernement, par l'institution des fonctions de rapporteur spécial. Environ cinquante membres de la commission des finances sont chargés d'établir chacun un rapport sur une partie des crédits du budget de l'Etat. Ils disposent à cet effet d'importants pouvoirs d'investigation auprès de l'administration qu'ils peuvent contrôler « sur pièces et sur place ».





L'opposition occupe environ un tiers des postes de rapporteur spécial. Elle ainsi en mesure d'effectuer un véritable contrôle de l'utilisation des fonds publics par le Gouvernement.

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

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

Enfin, pour en terminer avec la commission des finances, et bien que cela n'entre pas directement dans le cadre du sujet traité je dois mentionner que la loi organique relative aux lois de finances, la fameuse LOLF, qui a révolutionné depuis son entrée en application, en 2006, non seulement la manière dont le Parlement vote les crédits du budget annuel mais aussi celle dont ces crédits sont dépensés par l'ensemble des gestionnaires des deniers publics, cette LOLF donc est le résultat d'une proposition de loi présentée conjointement par un député de l'opposition et un sénateur de la majorité. Il s'agit donc d'une initiative parlementaire qui a pu aboutir et modifier profondément la manière de voter les crédits du budget de l'Etat à la suite d'une alliance entre la majorité et l'opposition, dans les deux chambres, sur un sujet consensuel d'importance nationale qui transcende les clivages traditionnels gauche-droite.

Les **commissions d'enquête** procurent également à l'opposition des moyens d'information et de contrôle efficaces, en particulier grâce à l'élargissement de leurs moyens d'investigation depuis 1997, et à la publicité de leurs auditions, depuis 1991. C'est en 1991 également qu'a été consacrée la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein des commissions d'enquête.

Dans une commission d'enquête deux fonctions sont importantes, celle du président, qui convoque ses séances et qui mène les débats, et celle du rapporteur, qui dispose de pouvoirs d'investigation propres qui lui permettent d'enquêter « sur pièces et sur place ».

Or, depuis une réforme du règlement de l'Assemblée, en 2003, les fonctions de président ou de rapporteur reviennent de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution qui a conduit à la création de la commission. Dans la pratique, cela consiste au partage des deux fonctions de président et de rapporteur entre la majorité et l'opposition.

Même si ce partage n'est pas entériné par un texte, il est quasi systématiquement appliqué et par mimétisme il a été étendu aux **missions d'information**, qu'elles soient créées par le bureau de l'Assemblée ou par une des commissions permanentes en son sein.

### **III - L'opposition peut mettre en jeu de la responsabilité du Gouvernement** par le dépôt d'une motion de censure

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



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

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

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

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

Enfin, et cela ne constitue pas à proprement parler une mesure de contrôle parlementaire, l'opposition saisit fréquemment le **Conseil Constitutionnel** pour lui demander l'annulation de textes ou parties de texte qu'elle estime contraire à une disposition constitutionnelle.

La possibilité donnée à soixante députés ou soixante sénateurs de déférer les lois, avant leur promulgation, devant le Conseil constitutionnel a renforcé la place de l'opposition au Parlement, en lui permettant de soumettre la majorité – et le Gouvernement qu'elle soutient – au respect de la Loi fondamentale. Cette disposition, qui résulte de la révision constitutionnelle d'octobre 1974, est largement utilisée par l'opposition : le Conseil a rendu une cinquantaine de décisions avant 1974 et environ 400 depuis, dont la très grande majorité à la suite d'un recours introduit par des parlementaires de l'opposition.

En recourant à cette possibilité, l'opposition cherche par contrôle juridictionnel interposé à censurer des lois qu'elle n'a pu empêcher la majorité de voter. La manière est indirecte, le résultat est identique.

\*

\* \*

Cette panoplie d'instruments de contrôle du Gouvernement, dont plusieurs figurent dans les textes régissant vos institutions, n'a cessé de se développer au cours des deux dernières décennies.

C'est la preuve que la démocratie est en perpétuelle évolution et qu'elle est toujours susceptible d'amélioration, quelle que soit l'ancienneté de son enracinement dans un pays.

Je souhaite que les membres de l'opposition ici présents reçoivent cela comme un message d'espoir, afin qu'ils sachent bien qu'ils ne sont pas condamnés à être éternellement dans l'opposition.



# *Exposé de M. Bongnessan Arsène Ye*

## *Député (Burkina Faso)*

---

### *LA FONCTION DE CONTRÔLE DU PARLEMENT*

Le Parlement est institué par la Constitution et ses membres bénéficient de l'action populaire résultant d'une opération politique par excellence qui est l'élection. Il en découle des missions constitutionnelles et politiques pour une institution dont l'ambition est de servir de contre-pouvoir démocratique aux autres pouvoirs républicains.

En effet, aux termes de la Constitution, l'Assemblée nationale vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du gouvernement.

Historiquement, les assemblées parlementaires ont vu le jour pour contrôler l'action de l'exécutif en la personne du monarque. De nos jours encore, le contrôle de l'action gouvernementale est l'une des fonctions principales et peut-être la fonction d'avenir des assemblées parlementaires. En effet, la complexité de la vie nationale et internationale, l'urgence des situations auxquelles tout gouvernement doit faire face quotidiennement incitent l'Exécutif à monopoliser l'action et à ne laisser au Législatif que le contrôle. Ainsi, la délimitation du domaine de la loi, la faiblesse de l'initiative des députés, la réglementation du pouvoir d'amendement des députés concourent à cantonner l'Assemblée dans son rôle de contrôle qu'elle gagnerait à renforcer.

La mission de contrôle consiste pour l'Assemblée nationale à se faire rendre compte par le Gouvernement, de son action politique et administrative. La règle est fixée par l'article 113 de la Constitution du Burkina Faso qui dispose : « le gouvernement est tenue de fournir à l'Assemblée nationale toutes explications qui lui sont demandées sur sa gestion et sur ses actes ».

Il convient d'examiner les modalités du contrôle parlementaire avant d'en préciser les limites.

#### **I: Les modalités du contrôle parlementaire**

Les modalités du contrôle décrivent les conditions et les cas dans lesquels s'opère le contrôle de l'Assemblée nationale sur l'action du gouvernement. On note les questions au gouvernement, les commissions d'enquête, les missions d'information et les visites sur le terrain, le contrôle budgétaire, la motion de censure, la question de confiance et le discours sur l'état de la nation. On doit y ajouter la discussion parlementaire et les questions d'actualité qui sont une innovation, des questions au gouvernement ainsi que la mise en accusation devant la Haute Cour de Justice qui est le stade suprême du contrôle.

##### ***A. Les questions au gouvernement***

Les questions au gouvernement sont à la fois un moyen d'information et de contrôle donné aux députés. Ce sont des questions écrites ou orales, avec ou sans débat comme l'édicte l'article 111 alinéa 2 de la Constitution.



Dans la forme, les questions orales ou écrites sont toutes transmises par écrit.

## 1. Les questions orales

Les questions orales doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Les questions qui portent sur des sujets relevant de la compétence d'un membre du gouvernement sont posées par un député à un ministre concerné. Celles qui portent sur la politique générale du gouvernement sont posées au Premier ministre.

Les questions orales peuvent être posées sous la forme de questions orales sans débats ou de questions orales avec débat.

**La question orale sans débat** est appelée par le Président de l'Assemblée nationale. Le Premier ministre ou le ministre compétent y répond. L'auteur de la question dispose ensuite de la parole pendant dix minutes. Le Premier ministre ou le ministre compétent peut répliquer.

**La question orale avec débat** est appelée par le Président de l'Assemblée nationale qui fixe le temps de parole imparti à son auteur, entre dix minutes minimum et trente minutes maximum. Le Premier ministre ou le ministre compétent y répond. La parole est ensuite donnée aux députés pour le débat. Au vu de la liste des orateurs inscrits, le Président de l'Assemblée nationale donne la parole à chacun pour le temps de parole imparti. Le Premier ministre ou le ministre compétent peut y répliquer, s'il le juge utile. Le ou les auteurs de la question peut/peuvent à nouveau obtenir la parole. Après l'audition du dernier orateur, le Président de l'Assemblée nationale passe au point suivant de l'ordre du jour de la séance. Les questions orales sont publiées au journal des débats parlementaires ou sous forme de procès-verbaux.

En tout état de cause, seuls peuvent répondre aux questions orales, le Premier ministre et les ministres compétents. Ainsi, si un ministre intéressé est absent, la question orale est reportée d'office en tête de son rôle à la semaine suivante réservée aux questions orales, sur décision de la conférence des Présidents. Le Président de l'Assemblée nationale en informe le Premier ministre. Il en va autrement pour les questions écrites.

## 2. Les questions écrites

Les questions écrites sont rédigées, notifiées et publiées conformément aux compétences reconnues en la matière à la conférence des Présidents. Les questions écrites ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés.

Les réponses du Premier ministre ou des ministres concernés doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions.

Dans ce délai, les ministres ont la faculté, soit de déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre, soit à titre exceptionnel, de demander, pour rassembler les éléments de leur réponse, un délai supplémentaire.

Lorsqu'une question écrite n'a pas obtenu de réponse dans les délais prévus, son auteur est invité par le Président de l'Assemblée nationale à lui faire connaître s'il entend ou non la convertir en question orale. Dans la négative, le ministre compétent dispose d'un délai



supplémentaire d'un mois. Dans l'affirmative, la conférence des Présidents la programme au rôle des questions orales.

Pour les questions orales pour lesquelles il n'a pas été répondu dans les délais, il est publié un rappel au journal des débats parlementaires ou sous forme de procès-verbaux. Le texte des questions écrites est reproduit dans les rappels. Il est communiqué au gouvernement et aux auteurs de questions en même temps que le rappel leur est notifié.

La modalité de contrôle que constituent les questions au gouvernement ne permet pas d'aller au-delà de la simple information et de l'échange avec le gouvernement comme c'est le cas au contraire de la création des commissions d'enquête parlementaires.

### ***B. Les commissions d'enquête***

Les commissions d'enquête sont une création spontanée du droit parlementaire destinée exclusivement au contrôle, sous forme d'investigation sur des affaires, soit scandaleuses, soit préoccupantes pour l'opinion ou pour les élus.

La création d'une commission d'enquête parlementaire résulte de l'adoption par l'Assemblée d'une proposition de résolution. Celle-ci doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquêter, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion. Aux termes du Règlement de l'Assemblée, la commission ne peut comprendre plus de dix membres. Bien que le Règlement de l'Assemblée soit muet sur la composition de son bureau, chacune des deux commissions d'enquête parlementaires mises en place en décembre 1995 était dirigée par un bureau comprenant : un président, un rapporteur et un rapporteur adjoint.

Les députés ayant été l'objet d'une sanction pénale ou disciplinaire pour manquement à l'obligation du secret à l'occasion des travaux d'une commission constituée au cours de la même législature ne peuvent être désignés comme membre d'une commission d'enquête parlementaire.

Dès son dépôt, toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire doit être notifiée par le Président de l'Assemblée nationale au ministre chargé de la justice.

Si celui-ci fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est commencée, elle est immédiatement interrompue. De même, lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création d'une commission d'enquête parlementaire, le Président de l'Assemblée nationale saisi par le ministre chargé de la justice, en informe le Président de la commission. Celle-ci met fin immédiatement à ses travaux.

A l'expiration d'un délai de trois mois, si la commission n'a pas déposé son rapport, le Président de la commission remet au Président de l'Assemblée nationale les documents en sa possession. Ceux-ci ne peuvent donner lieu à aucune publication ni aucun débat.

Le rapport établi par une commission d'enquête parlementaire est remis au Président de l'Assemblée nationale. La publication de tout ou partie du rapport peut être décidée par l'Assemblée sur proposition de son Président ou de la commission. Pour ce faire, l'Assemblée se prononce sans délai à la suite d'un exposé succinct du rapporteur de la commission



indiquant les arguments pour ou contre la publication. L'Assemblée ne peut ouvrir un débat sur la publication du rapport que si elle s'est auparavant constituée à huis clos.

Le secret qui entoure le travail des commissions d'enquête parlementaires a souvent été critiqué. Il demeure que leurs résultats peuvent déboucher sur une motion de censure.

### *C. Les missions d'information et les visites sur le terrain*

Les commissions générales assurent l'information de l'Assemblée nationale pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement. A ce titre, elles peuvent entreprendre des contrôles sur le terrain.

Le rôle d'information des commissions générales se traduit par la présentation de rapports qui sont imprimés et distribués comme les rapports législatifs

### *D. Le contrôle budgétaire*

Pour le contrôle budgétaire, l'Exécutif doit communiquer au Rapporteur général de la commission chargée des finances les documents destinés à permettre l'exercice du contrôle du budget des départements ministériels ou la vérification des comptes des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte .

Le rapporteur général demande à la commission de lui adjoindre un de ses membres pour l'exercice de ce contrôle.

Les travaux des rapporteurs ne peuvent faire l'objet de rapports d'information. Ils ne peuvent être utilisés que pour les rapports faits par les commissions sur la loi de finances et la loi de règlement.

### *E. La motion de censure*

La motion de censure est une modalité de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement. Elle est constatée par la remise au Président de l'Assemblée nationale au cours d'une séance publique, d'un document portant l'intitulé « motion de censure » suivi de la liste des signatures. Cette liste doit comporter le tiers au moins des membres composant l'Assemblée.

Elle doit être motivée, c'est-à-dire que les auteurs doivent indiquer les raisons qui les poussent à déposer la motion. En outre, dès qu'elle est déposée, la motion de censure doit être notifiée par le Président de l'Assemblée nationale au gouvernement et à l'Assemblée. Elle est affichée, et la liste des signatures, qui ne peut plus être modifiée, (ni retrait, ni rajout) est publiée.

C'est alors que la conférence des Présidents fixe la date de discussion de la motion de censure qui ne peut avoir lieu moins de 48 heures après le dépôt. Aucun amendement ne peut être présenté à la motion de censure et celle-ci est adoptée au scrutin public à la tribune par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. A défaut, elle est rejetée.



## ***F. La question de confiance***

A la différence de la motion de censure qui est d'origine parlementaire, la question de confiance est une initiative du gouvernement qui engage sa responsabilité devant l'Assemblée sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.

Lorsque le Premier ministre, après délibération en Conseil des ministres, entend engager la responsabilité de son gouvernement devant l'Assemblée nationale sur une déclaration de politique générale ou sur son programme, le débat s'organise ainsi qu'il suit :

- le gouvernement est entendu en plénière et la séance est suspendue ;
- dans les 24 heures qui suivent l'audition du gouvernement, les orateurs qui désirent intervenir se font inscrire à la présidence de l'Assemblée ;
- à la reprise de la séance et après l'audition des orateurs inscrits, le Président de l'Assemblée nationale peut accorder la parole à de nouveaux orateurs avant de procéder à la clôture de la discussion ;
- après la clôture de la discussion, la parole peut être accordée pour des explications de vote de cinq minutes ;
- le Président met aux voix le programme ou la déclaration du gouvernement ;
- la confiance est refusée au gouvernement si le texte présenté ne recueille pas la majorité absolue des membres composant l'Assemblée.

En tout état de cause, le vote de la question de confiance ne peut avoir lieu moins de 48 heures après qu'elle a été déposée.

Si la question de confiance donne lieu à un vote, il en va autrement du discours sur l'état de la nation.

## ***G. Le discours sur l'état de la nation***

Inspiré du discours du trône en Grande Bretagne ou du discours sur l'état de l'Union aux Etats-Unis d'Amérique, le discours sur l'état de la nation donne lieu aujourd'hui à un débat entre le Premier ministre et les députés.

Conformément à l'article 109 de la Constitution : « Le Premier ministre expose directement aux députés la situation de la nation lors de l'ouverture de la première session de l'Assemblée. Cet exposé est suivi de débat mais ne donne lieu à aucun vote ».

Même si aucun vote ne sanctionne le discours sur l'état de la nation, les députés tiennent par cet exercice, une occasion par excellence pour faire le tour de nombreuses questions préoccupantes avec le chef du gouvernement. Celui-ci, à l'occasion, peut être amené à prendre quelques engagements ou à faire des promesses sur lesquels il pourrait être jugé ultérieurement.

Un autre moment important pour l'information des députés est la discussion parlementaire.



## *H. La discussion parlementaire*

La discussion parlementaire est l'ensemble des débats que mènent les députés sur les projets de texte qui leur sont soumis depuis l'inscription à l'ordre du jour, l'examen en commission jusqu'à leur adoption éventuelle en plénière.

Qu'il s'agisse de la discussion du projet de loi de finances, qui fait l'objet d'une réglementation particulière par la Constitution et le Règlement de l'Assemblée nationale, ou qu'il s'agisse de la discussion des projets ou propositions de loi, les députés se prononcent toujours après des débats qui commencent en commission et qui se terminent en plénière par l'adoption des textes.

En effet, les projets et propositions de loi sont affectés par le Bureau de l'Assemblée à l'une des 5 commissions générales selon leur domaine de compétence. En raison de la complexité ou de l'importance du texte, une ou plusieurs commissions peuvent être également saisies pour avis, ou demander à en être saisies pour avis.

Si une commission est saisie, elle désigne un rapporteur pour chaque projet ou proposition de loi. Le rapporteur est chargé, seul ou généralement en commission, de procéder aux auditions nécessaires en vue d'élaborer un avant-projet de rapport assorti des propositions éventuelles d'amendements.

L'audition de ministres et d'experts accompagnant ceux-ci donne lieu à des échanges très intéressants entre le gouvernement et les députés qui n'entendent se prononcer qu'après avoir été convaincus du bien-fondé du texte à adopter.

C'est le rapport que les commissaires adoptent en commission qui est présenté en séance plénière avec la recommandation de la commission saisie au fond invitant à l'adoption du texte tel quel, à son rejet ou à son adoption sous réserve des amendements proposés et acceptés par le gouvernement.

En commission comme en plénière, la discussion parlementaire, surtout en ce qui concerne la loi de finances, offre d'excellentes occasions aux députés de s'informer et donc de mieux contrôler l'action du gouvernement.

Au nombre de ces moments d'information particulièrement prisés par les députés figurent les questions d'actualité.

### *I. Les questions d'actualité*

Les questions d'actualité sont des sujets de préoccupation qui se développent actuellement et sur lesquelles les élus entendent interroger le gouvernement. En raison de leur actualité, elles peuvent être posées directement en plénière, à la séance consacrée à cet exercice, au Premier ministre qui y conduit la délégation du gouvernement ou au ministre compétent. Elle se déroule les jeudis après-midi, durant les sessions ordinaires. L'introduction des questions d'actualité vient d'être faite à la suite de la modification de l'article 111 de la Constitution par la loi n°003-2000/AN du 11 avril 2000.





Au mieux, le gouvernement est informé quelques heures seulement avant la plénière de la liste des députés inscrits et de l'indication sommaire de l'objet des questions. Au pire, il ne connaît pas à l'avance la liste des questions, comme c'est le cas actuellement en France.

Pour le reste, la question d'actualité est traitée comme une question orale avec débat, permettant ainsi aux députés de faire des observations et au gouvernement de donner le maximum d'informations sur ses motivations. Aucun vote n'est prévu.

Ce qui est au contraire le cas lorsqu'une procédure de mise en accusation devant la Haute Cour de Justice est engagée.

### *J. La mise en accusation devant la Haute Cour de Justice*

La mise en accusation est l'acte par lequel l'Assemblée nationale se prononce sur la culpabilité du Président du Faso ou des membres du gouvernement en vue de les traduire devant la Haute Cour de justice. Elle fait l'objet d'une résolution portant mise en accusation qui doit être adoptée à la majorité des quatre cinquièmes des députés.

La Haute Cour de justice est composée de neuf juges dont six députés et trois magistrats du grade exceptionnel de la hiérarchie judiciaire. Conformément à l'article 2 de la loi organique n°20/95/ADP du 16 mai 1995 portant composition et fonctionnement de la Haute Cour de justice et procédure applicable devant elle, pour chaque juge parlementaire titulaire, élu au scrutin secret pour la durée de la législature, un suppléant est désigné dans les mêmes conditions. Les trois magistrats du grade exceptionnel de la hiérarchie judiciaire sont nommés par ordonnance du Président de la Cour de cassation pour cinq ans.

La Haute Cour de justice élit son président parmi ses membres et est compétente pour :

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

Dans les conditions actuelles de fonctionnement de la démocratie burkinabè, la mise en accusation du Président du Faso ou des membres du gouvernement relève plutôt d'une hypothèse d'école.

En raison du type de rapport que la Constitution établit entre le gouvernement et l'Assemblée nationale, on mesure mieux, malgré ces possibilités données aux députés, les limites du contrôle parlementaire.

### **Paragraphe II : Les limites du contrôle parlementaire**

La responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale et l'obligation constitutionnelle qui pèse sur chacun des ministres et l'ensemble du gouvernement de rendre compte à l'Assemblée nationale n'autorisent pas tout. Il y a une ligne de démarcation à respecter, suivant laquelle tout ce qui relève de l'action revient à l'Exécutif et ce qui relève du contrôle au Législatif. L'Assemblée nationale ne peut faire des contrôles intempestifs au niveau de l'administration dont dispose le gouvernement. En dehors des hypothèses rarissimes



de l'adoption d'une motion de censure ou de refus de la confiance au gouvernement, le contrôle de l'action gouvernementale se fait de manière permanente au travers des pouvoirs reconnus aux commissions générales et notamment à la Commission chargée des Finances et du Budget. C'est lorsque les informations recueillies auprès des administrations ou entreprises publiques présentent une certaine gravité qu'une commission qu'enquête parlementaire peut être mise en place. Même à ce niveau, le contrôle reste limité à l'information des députés, la majorité parlementaire évitant toujours soigneusement de faire tomber le gouvernement dont elle appuie le programme.

Sans aucun doute, le but de l'Assemblée n'est pas de gêner le gouvernement ni de rechercher par tous les moyens sa démission ou sa destination. Son objectif est de faciliter l'action du gouvernement en votant des lois qui permettent de mettre en œuvre la politique de la nation.

La démocratie burkinabè se porterait d'autant mieux que la majorité serait moins complaisante vis-à-vis du gouvernement. Partout où la majorité parlementaire est très critique et où l'opposition a voix au chapitre, l'action gouvernementale est plus lisible, plus transparente et plus proche des intérêts des populations.

Si cette vigilance est accrue au sein de l'Assemblée, les députés jouent pleinement leur rôle et parviennent ainsi à compléter utilement l'action internationale du gouvernement sur la scène régionale et mondiale.



# *Allocution de M. Léon KENGO wa DONDO*

## *Président du Sénat (RDC)*

---

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,  
Honorables membres des Bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat,  
Madame la Sénatrice et Chargée de mission de la Francophonie pour la Région Afrique,  
Mesdames et Messieurs les Députés et Sénateurs,  
Mesdames et Messieurs Représentants de l'Organisation Internationale de la Francophonie,

Le Parlement de la République Démocratique du Congo et la Ville de Kinshasa ont été honorés, à l'instar d'autres Parlements et d'autres Capitales du monde francophone, d'abriter les assises du présent Séminaire parlementaire.

Une tradition s'est installée et perpétuée au fil des années dans les préoccupations majeures de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie : celle d'organiser et d'animer deux fois par an ce type de séminaires d'informations et d'échanges autour des thèmes aussi intéressants que variés.

Dès 1994, elle s'était manifestée, en effet, en Afrique, successivement à Bangui et à Lomé où elle avait inscrit les thèmes tels « Le Parlement et l'Etat de droit » d'une part, et « Le rôle du parlementaire dans l'élaboration de la loi et les relations entre majorité et opposition », d'autre part.

Malgré la variété des thèmes choisis et traités au sein de notre instance parlementaire de la Francophonie, force est de constater que certains de ces thèmes reviennent, d'une manière ou d'une autre, en surface, sous diverses formes et nuances.

A titre illustratif, en 1997, elle avait retenu, à Lomé, le thème intitulé « Le statut de l'Opposition parlementaire ». Aujourd'hui en 2008, soit plus de dix ans après, elle est revenue pratiquement sur le même thème central avec une légère nuance, à savoir « Le statut et le rôle de l'Opposition dans une démocratie parlementaire ».

En effet, quels que soient les sujets inscrits à l'ordre du jour des séminaires organisés par cette instance parlementaire de la Francophonie, le constat est qu'ils permettent à bon nombre de parlementaires de cet espace linguistique de se côtoyer, de se parler franchement et d'échanger des informations et des connaissances résultant du brassage des expériences de leurs systèmes parlementaires respectifs. C'est une école de la vie où l'un est à l'écoute de l'autre, où l'un apprend à connaître l'autre, en apprenant l'un de l'autre. La finalité de tout cela est que nous parlementaires puissions nous enrichir mutuellement, en découvrant les points forts et les points faibles de nos démocraties parlementaires respectives.

De ce point de vue, je voudrais exprimer ici toute la satisfaction des Députés et Sénateurs congolais pour cette belle opportunité qui nous a été donnée de comparer, à travers le statut de l'Opposition, le niveau de notre démocratie - propre à un Etat post-conflit - à celui d'autres



pays africains comme le Gabon, le Burkina Faso et à celui des pays de vieille civilisation comme la France, la Belgique et la Suisse.

Le mérite de ce genre de séminaires aura donc été de permettre aux participants de jauger le niveau de démocratie atteint par les systèmes politiques qui sous-tendent l'organisation et le fonctionnement de leurs parlements afin d'en tirer le meilleur enseignement pour l'avenir.

Ceci m'amène à déduire que l'histoire des Nations n'est pas un fait fortuit. Elle est un destin voulu par tous et dont l'écriture appelle la participation des citoyens à travers leurs élus à différents échelons.

En tant que construction humaine fondée sur certaines valeurs fondamentales -dont l'alternance au pouvoir -la démocratie est l'affaire de tous.

Elle est la maison de tous où chaque levier du pouvoir majorité - opposition - a sa place et son rôle à jouer - en toute responsabilité et dans le respect strict des règles du jeu. Dans le cas contraire, le risque de dérive est grand avec tout ce que cela comporte comme conséquences sur la survie même de la démocratie.

Nous sommes de ceux qui pensent que par solidarité interparlementaire, l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie doit s'impliquer afin de sauver la démocratie. Celle-ci se trouve menacée par certains dérapages dans l'organisation et le fonctionnement de quelques systèmes politiques en Afrique.

C'est le cas de différentes pratiques des révisions constitutionnelles opérées dans le but de se maintenir le plus longtemps possible aux commandes du pouvoir.

La diplomatie parlementaire peut user de son arme de persuasion par excellence qui est le dialogue pour aider à sauver la démocratie là où elle est réellement en danger.

Enfin, tout en félicitant l'Assemblée Parlementaire et l'Organisation Internationale de la Francophonie pour la réussite des assises de Kinshasa, je déclare clos le Séminaire parlementaire sur le thème principal « Le Statut et le rôle de l'opposition dans une démocratie parlementaire ».

Je souhaite bon retour à ceux de nos collègues et autres invités qui doivent nous quitter.

Je vous remercie.



## *Les Conférenciers*





*M. Luc Marat-Abyla,  
Député (Gabon)*

---

Né le 28 août 1944 à Akieni (Gabon)

Inspecteur général de l'Education Nationale



**CARRIERE PROFESSIONNELLE**

- Proviseur,
- Directeur général de l'Education Nationale,
- Haut-commissaire et Président de la Commission des Bourses et des stages.

**MANDATS POLITIQUES**

- Président du groupe parlementaire PDG
- Député de la province et circonscription électorale de Haut-Ogoué, 1<sup>er</sup> siège de Lekoni-Lekori (depuis le 17 décembre 2006)

**Commissions**

- Lois, Affaires administratives et Droits de l'Homme
- Finances, Budget et Comptabilité Publique
- Affaires étrangères, Coopération et Défense nationale
- Affaires sociales, Culturelles et Communication

**DISTINCTIONS HONORIFIQUES**

- Commandeur dans l'ordre de l'Etoile Equatoriale,
- Commandeur dans l'Ordre du Mérite Gabonais
- Commandeur des Palmes académiques Gabonaises,
- Commandeur des Palmes académiques françaises.







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

---

Né le 1<sup>er</sup> décembre 1956 à La Chaux-de-Fonds (Suisse)  
Marié – 3 enfants  
Conseiller communal



**MANDATS PARLEMENTAIRES**

**Commissions et délégations**

- Commission des Transports et des Télécommunications CN (CTT-CN)
- Commission de rédaction (*Président*)
- Section suisse de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française
- Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

**Commissions et délégations**

- 04.12.1995 - 30.11.2003 : Commission de l'économie et des redevances
- 01.12.2003 - 02.12.2007 : Commission de l'économie et des redevances
- 15.10.1998 - 08.10.1999 : Commission 98.059
- 26.11.2001 - 30.11.2003 : Commission spéciale

**FONCTIONS POLITIQUES ET MANDATS**

- Législatif communal : depuis mai 1988 - juillet 1988 ;
- Exécutif communal : depuis mai 2000 ;
- Législatif cantonal : depuis avril 1989 jusqu'à novembre 1995.





*M. Richard Cazenave,  
Ancien Député (France)*

---

Né le 17 mars 1948 à Paris 20<sup>ème</sup>

Marié, 3 enfants

Officier de Réserve

Chevalier de l'Ordre National du Mérite

Commandeur de l'Ordre du Lion (Sénégal)

Officier de l'Ordre de la Pléiade, Ordre de la Francophonie  
et du dialogue des cultures



### **FORMATION**

- 3ème cycle de Gestion et Administration des Entreprises à l'Ecole Supérieure des Affaires
- Licence de Droit

### **MANDATS ELECTIFS**

#### *Anciens Mandats*

- **Député** de la 1ère circonscription de l'Isère (Grenoble - Meylan - Saint Ismier) de 1988 à 2007
- **Conseiller Municipal** de Grenoble de 1989 à 2001
- **Conseiller Régional** Rhône-Alpes (1986-1998)
- Président du Groupe RPR de la Région Rhône-Alpes (1987-1990)
- Vice-président du Conseil Régional Rhône-Alpes chargé des Coopérations Internationales (1992-1998) : mise en place du projet RESACOOOP d'appui des ONG régionales à la coopération décentralisée

### **RESPONSABILITES POLITIQUES NATIONALES**

#### *A l'Assemblée Nationale*

- **Parlementaire en mission** de novembre 1993 à mai 1994, auteur d'un Rapport au Premier ministre et au Ministre de la Coopération sur "Les relations entre les pouvoirs publics et les O.N.G nationales et locales œuvrant dans le domaine du développement"
- **Parlementaire en mission** en 1996, auteur d'un Rapport au Premier ministre et au Ministre des Affaires étrangères sur « Les contributions volontaires de la France à l'Organisation des Nations Unies »



- **Rapporteur pour avis du Budget des Affaires étrangères** (2002-2007)
- Secrétaire de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République (1997-2002)
- Membre de la Commission des Affaires Etrangères (1993-1997)
- Membre de la Commission de la Production et des Echanges (1988-1993)
- Membre de la Commission des Affaires Etrangères depuis 2002
- **Président de la Commission Politique de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie de mars 2003 à mai 2007**
- Ex Président du Groupe d'Amitié France-Mauritanie
- Ex Vice-président du Groupe d'Amitié France-Sénégal
- Ex Vice-président du Groupe d'Amitié France-Mali
- Ex Secrétaire du Groupe d'Amitié France-Maroc
- Ex Secrétaire du Groupe d'Amitié France-Liban
- Ex Vice-Président du groupe d'études à vocation internationale sur les problèmes de l'Afghanistan
- Ex Vice-Président du groupe d'études sur le problème du Tibet

*A l'U.M.P.*

- **Secrétaire national** en charge de la « politique africaine pour la France et l'Union européenne » (2003-2005)

*Au R.P.R.*

- **Secrétaire national** chargé des Droits de l'Homme et de la Coopération (1990-1993)
- **Conseiller de Jacques CHIRAC** chargé des Droits de l'Homme et de l'Action Humanitaire (1993-1995)
- **Délégué Général aux Affaires Etrangères** (1993-1997)



*M. Paul Galand,  
Député (Communauté française de Belgique  
et de la Région de Bruxelles capitale)*

---

Né à Uccle (Belgique) le 18 octobre 1943

Médecin



**DIPLOMES**

Docteur en médecine

Bachelier en Philosophie

Licence en médecine du travail

**MANDATS POLITIQUES**

1989 : Membre du Conseil de la Région de Bruxelles Capitale

**HISTORIQUE PARLEMENTAIRE**

7 mars 2006 - Aujourd'hui	Membre suppléant de la commission des Relations internationales et des Questions européennes
20 juillet 2004 - Aujourd'hui	Président de la commission de la Santé, des Matières sociales et de l'Aide à la jeunesse
20 juillet 2004 - Aujourd'hui	Membre suppléant de la commission de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique
20 juillet 2004 - Aujourd'hui	Membre suppléant de la commission des Finances, du Budget, des Affaires générales et du Sport
6 juillet 1999 - Aujourd'hui	Parlementaire
6 juillet 1999 - Aujourd'hui	Membre du groupe politique ECOLO
6 juillet 1999 - 12 juin 2003	Sénateur de Communauté





*Mme Victoire Lasseni Duboze,  
Sénatrice (Gabon)*

---

Née le 17 Novembre 1952 à Grand Bassam (Cote d'Ivoire)  
Mariée, 6 enfants.



**DIPLOMES UNIVERSITAIRES**

- DUT en psychologie appliquée (1975)
- Diplôme de Conseiller psychologue : 1983 (homologué équivalent DEA)

**VIE PROFESSIONNELLE**

- Agence nationale de formation et de perfectionnement professionnels (ANFPP) : Homologue d'un expert du BIT en psychologie du travail
- Société Nationale des Bois du Gabon : Président du Conseil d'Administration

**ACTIVITES POLITIQUES**

- Chargée de mission à la Présidence de la République(1987)
- Conseiller à la Présidence de la République (1989)
- **Gouvernement** : Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (1997-1999) ; Ministre de la famille et de la promotion de la femme (février 1999).
- **Assemblée nationale** : Députée, 1er Secrétaire du bureau, Vice Présidente de la section gabonaise de l'AIPLF, chargée de mission Afrique de l'AIPLF (1993-1997), Vice présidente du réseau des femmes parlementaires de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (2001-2002).
- **Sénat** : élue Sénatrice (février 2003) Présidente du groupe parlementaire PDG
- **Parti Démocratique Gabonais** : Membre du bureau national de l'UFPDG (Union des Femmes du Parti Démocratique Gabonais 1976); Rédactrice dans le journal politique AKASSI et la page féminine du quotidien national « L'UNION » ; Secrétaire générale de l'Union des Femmes du PDG ; Secrétaire générale adjointe chargée de la formation et de l'éducation ; Membre du Comité central, du Secrétariat exécutif et du bureau politique ; Auteur-compositeur de l'hymne du Parti (PDG).



## **ACTIVITES DIVERSES**

- Fondatrice du groupe « Les Enfants du Monde » du Gabon
- Fondatrice de « L'Association des Femmes Croyantes du Gabon »
- Co-fondatrice de « L'Association Solidarité des femmes Gabonaises »
- Présidente d'honneur de Aglow international (USA)

## **DECORATIONS HONORIFIQUES**

### *Sur le plan national*

- Commandeur dans l'Ordre du mérite national
- Officier dans l'Ordre de l'Etoile équatoriale

### *Sur le plan international*

- Commandeur dans l'Ordre de la Pléiade, Ordre de la Francophonie et du dialogue des cultures
- Chevalier dans l'Ordre du mérite français





*M. Bongnessan Arsène Yé,  
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)

---

**CARRIERE 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

---

**CARRIERE POLITIQUE**

*Au niveau national*

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)
Février 1996-1999	Président du Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP, nouveau parti majoritaire au Parlement)
Depuis 1992	Député (réélu en 1997, 2002 et 2007)
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 <sup>e</sup> 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*

Depuis juillet 2002	Rapporteur de la commission politique de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) sur les situations de crise dans l'espace francophone
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<sup>e</sup> 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*)

### **ACTIVITES DIVERSES**

---

- Président de l'Association « Initiative pour la promotion rurale » (IPR) depuis décembre 2000.
- Membre du Rotary Club Ouagadougou depuis juillet 2003
- Directeur Exécutif du Centre d'Etudes et de Recherche sur les Pratiques de la Démocratie (CERPRADE) depuis octobre 2003
- Membre de la Société des Africanistes (France) depuis novembre 2003.

### **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*)

