



*Actes du Séminaire parlementaire*

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

**sur**

**LE CONTROLE PARLEMENTAIRE  
ET LA BONNE GOUVERNANCE**

*Libreville (Gabon) – 26-28 novembre 2003*



## – Sommaire –

SYNTHESE DU SEMINAIRE DE LIBREVILLE .....	3
PRESENTATION DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE .....	5
PROGRAMME DU SEMINAIRE PARLEMENTAIRE .....	9
PROGRAMME DU STAGE DESTINE AUX FONCTIONNAIRES .....	11
BIOGRAPHIES DES CONFÉRENCIERS .....	13
LISTE DES DEPUTES .....	27
LISTE DES SENATEURS .....	31
LISTE DES FONCTIONNAIRES PARLEMENTAIRES .....	39
COMMUNIQUE DE PRESSE .....	41
<b>SEANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE .....</b>	<b>43</b>
ALLOCUTION DE S.E.M. MAHAMANE OUSMANE PRESIDENT DE L'APF, PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DU NIGER .....	45
MESSAGE DE M. JACQUES LEGENDRE, SENATEUR DU NORD (FRANCE), ANCIEN MINISTRE, SECRETAIRE GENERAL PARLEMENTAIRE DE L'APF .....	49
ALLOCUTION PRONONCEE PAR L'HONORABLE DEPUTE GUY NZOUBA-NDAMA, PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DU GABON .....	51
<b>EXPOSES EN SEANCE PLENIERE : LA PROCEDURE BUDGETAIRE .....</b>	<b>53</b>
INTERVENTION DE M. BABACAR GAYE, DEPUTE DU SENEGAL, PRESIDENT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE LA COOPERATION, DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DU SENEGAL .....	55
INTERVENTION DE M. ILJAZ HALIMI, VICE-PRESIDENT DU PARLEMENT DE LA REPUBLIQUE DE MACEDOINE ..	73
CONTRIBUTION DE LA SECTION GABONAISE .....	77
<b>EXPOSES EN SEANCE PLENIERE : L'EXECUTION ET LE CONTROLE BUDGETAIRE</b>	<b>85</b>
INTERVENTION DE M. ANDRE BOOTO A NGON, DEPUTE DU CAMEROUN .....	87
INTERVENTION DE M. RENE DOSIERE, DEPUTE DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE .....	93
CONTRIBUTION DE LA SECTION GABONAISE .....	97
<b>EXPOSE EN SEANCE PLENIERE : LE CONTROLE DE L'APPLICATION DES LOIS ....</b>	<b>105</b>
INTERVENTION DE M. PIERRE LASBORDES, DEPUTE DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE .....	107
INTERVENTION DE M. MICHEL SAMSON, DEPUTE DE LA NOUVELLE ECOSSE (CANADA) .....	113
CONTRIBUTION DE LA SECTION GABONAISE .....	119
<b>STAGE A L'ATTENTION DES FONCTIONNAIRES .....</b>	<b>135</b>
<b>LE CONTROLE ET L'EXECUTION DU BUDGET .....</b>	<b>137</b>
INTERVENTION DE M. MICHEL COUDERC, PRESIDENT D'HONNEUR DE L'ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX DES PARLEMENTS FRANCOPHONES SECRETAIRE GENERAL HONORAIRE DE LA QUESTURE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE FRANÇAISE .....	139
<b>LE CONTROLE DE L'APPLICATION DES LOIS .....</b>	<b>145</b>
INTERVENTION DE M. MICHEL COUDERC, PRESIDENT D'HONNEUR DE L'ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX DES PARLEMENTS FRANCOPHONES SECRETAIRE GENERAL HONORAIRE DE LA QUESTURE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE FRANÇAISE .....	147
<b>EVALUATION DU STAGE DES FONCTIONNAIRES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>159</b>
<b>SEANCE DE CLOTURE .....</b>	<b>167</b>
SYNTHESE GENERALE PAR M. MARCELLIN MVE-EBANG, DEPUTE (GABON) .....	169
ALLOCUTION PRONONCEE PAR L'HONORABLE DEPUTE GUY NZOUBA-NDAMA, PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DU GABON .....	173
<b>ANNEXE .....</b>	<b>175</b>
LISTE DES SEMINAIRES D'INFORMATION ET D'ECHANGES .....	177





## *Synthèse du séminaire de Libreville*

---

Le dix-neuvième séminaire parlementaire organisé par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'est tenu à **Libreville (Gabon)** du **26 au 28 novembre 2003**. Pour la première fois, il a regroupé l'ensemble d'un Parlement bicaméral.

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

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

Les six conférenciers représentant les trois régions représentées à l'APF étaient :

- M. André Booto Angon, député, Cameroun
- M. René Dosière, député, France
- M. Babacar Gaye, député, Sénégal
- M. Iljaz Halimi, Vice-Président du Parlement de la République de Macédoine
- M. Pierre Lasbordes, député, France
- M. Michel Samson, député, Nouvelle-Ecosse

Parallèlement, un stage destiné à une cinquantaine de fonctionnaires parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat s'est réuni sur le même thème. Le conférencier principal en était M. Michel Couderc, Secrétaire général honoraire de la Questure de l'Assemblée nationale, Président honoraire de l'Association des Secréaires généraux des Parlements francophones.

Après une intervention en séance solennelle de Son Excellence Mahamane Ousmane, la lecture d'un message de M. Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire, par M. Boubou Samali, chargé de mission Afrique, et le discours de M. Georges Rawiri, Président du Sénat, le séminaire a été déclaré ouvert par M. Guy Ndzouba Ndama, Président de l'Assemblée nationale du Gabon.

Le thème du contrôle parlementaire et de la bonne gouvernance abordé en séance plénière et en ateliers a largement mobilisé les parlementaires gabonais qui, pour les députés, jonglèrent habilement avec l'ordre du jour de l'Assemblée nationale qui examinait dans le même temps le projet de loi de finances. La procédure budgétaire et l'exécution de la loi de finances figurant (avec le contrôle de l'application des lois) parmi les sujets abordés, rarement séminaire parlementaire n'avait autant collé à l'actualité du Parlement hôte. Les six conférenciers se sont donc exprimés devant un parlement gabonais quasiment réuni en Congrès.



Le séminaire a été finalement l'occasion de faire passer des messages importants, lors de la synthèse générale et de la séance de clôture. Le rapporteur désigné parmi les parlementaires gabonais, M. Marcellin Mve-Ebang, député, a résumé les travaux et attiré l'attention des parlementaires sur le fait que la consolidation de l'Etat de droit et le souci de bonne gouvernance plaçaient le contrôle parlementaire au cœur des activités du Parlement. Il a regretté la faiblesse des moyens mis à la disposition des organes parlementaires et les difficultés d'accès à certaines informations détenues par le Gouvernement.

Pour y remédier, il a proposé que les mesures suivantes soient envisagées :

- poursuivre la réflexion sur l'amélioration des mécanismes de contrôle ;
- inviter le Gouvernement à une plus grande collaboration avec le Parlement ;
- mettre à contribution les médias dont le rôle est de mobiliser l'opinion publique.

Après la première expérience qui s'était déroulée au Cameroun, une cinquantaine de fonctionnaires a suivi de façon assidue et active le stage qui leur était destiné et dont le thème était identique à celui des parlementaires. Animé dans sa partie procédure budgétaire par M. René Dosière, député de la République française, et pour les autres thèmes par M. Michel Couderc, Secrétaire général honoraire de la Questure de l'Assemblée nationale française et Président d'honneur de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements francophones, il a appelé quelques observations de la part des participants. Ils ont souhaité en particulier la poursuite de tels stages de façon à améliorer notamment le fonctionnement des commissions permanentes.



## *Présentation de l'Assemblée parlementaire de la francophonie*

---

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

Léopold Sedar Senghor  
Février 1966

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

\*  
\*       \*





# Séminaire Parlementaire

---

## Programme du Séminaire parlementaire

### Mercredi 26 novembre

- 11 h 00 Séance d'ouverture solennelle
  - Allocution de Son Excellence M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie
  - Message de M. Jacques Legendre, Sénateur du Nord, Ancien Ministre, Secrétaire général parlementaire de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, lu par M. Boubou Samali, député du Cameroun, Chargé de mission Afrique
  - Allocution de M. Guy Nzouba-Ndama, Président de l'Assemblée nationale du Gabon
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'APF à l'Assemblée nationale*
- 15 h 00 Exposé des conférenciers en séance plénière sur *la procédure budgétaire (cas pratiques)*  
*Rapporteurs :*
  - M. Babacar GAYE, député du Sénégal
  - M. Iljaz HALIMI, Vice-Président du Parlement de la République de Macédoine
- 16 h 00-17 h 30 Travaux en ateliers
- 18 h 00-18 h 30 Synthèse des ateliers en plénière
- 20 h 00 *Dîner offert par M. Guy Nzouba-Ndama, Président de l'Assemblée nationale du Gabon*

### Jeudi 27 novembre

- 10 h 00 Exposé des conférenciers en séance plénière sur *l'exécution et le contrôle de la loi de finances :*  
*Rapporteurs :*
  - M. André Boto Angon, député du Cameroun
  - M. René Dosière, député, France
- 11 h 15 Travaux en ateliers
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'APF à l'Assemblée nationale*



– PROGRAMME (SUITE)–

***Jeudi 27 novembre (suite)***

- 14 h 30-17 h 00 Suite des travaux en ateliers
- 17 h 30-18 h 00 Synthèse des ateliers en plénière

***Vendredi 28 novembre***

- 10 h 00 Exposé des conférenciers en séance plénière sur *le contrôle de l'application des lois*  
*Rapporteurs :*
  - *M. Pierre Lasbordes, député, France*
  - *M. Michel Samson, député de la Nouvelle-Ecosse*
- 11 h 15 Travaux en ateliers
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'APF à l'Assemblée nationale*
- 15 h 00-17 h 00 Séance de questions-réponses en séance plénière
- 17 h 30 Séance de clôture  
  
Synthèse des travaux du séminaire  
  
Discours de clôture de M. Guy Nzouba-Ndama, Président de l'Assemblée nationale du Gabon
- 20 h 00 Dîner offert par M. Georges Rawiri, Président du Sénat



## *Programme du stage destiné aux fonctionnaires* Libreville (25-28 novembre 2003)

---

### *Mercredi 26 novembre*

- 11 h 00 Séance d'ouverture solennelle du séminaire  
(Palais Léon MBa)
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'APF à l'Assemblée nationale*
- 14 h 30 **La procédure budgétaire (cas concrets)**
  - *Intervention de M. René Dosière, Sénateur de la République française*
- 15 h 30 -17 h 30 Discussion

### *Jeudi 27 novembre*

- 10 h 00 **L'exécution et le contrôle de la loi de finances**
  - *Rapporteur : M. Michel Couderc, Président d'honneur de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements francophones*
- 11 h 15 Discussion
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'APF à l'Assemblée nationale*
- 14 h 30 -17 h 00 Reprise des travaux- Discussion

### *Vendredi 28 novembre*

- 10 h 00 **Le contrôle de l'application des lois**
  - *Rapporteur : M. Michel Couderc, Président d'honneur de l'Association des Secrétaires généraux de Parlements francophones*
- 11 h 15 Discussion
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'APF à l'Assemblée nationale*
- 14 h 30 Reprise des travaux- Discussion
- 16 h 15 -17 h 00 Evaluation du stage
- 17 h 30 Séance de clôture





## *Biographies des conférenciers*

---

### *M. André Booto A Ngon Député (Cameroun)*

*Né le 15 octobre 1940 à Gouife (Cameroun)  
Inspecteur Principal des Impôts*

#### **FORMATION**

---

1961                                      Lauréat de l'Ecole des Impôts de France

#### **EXPERIENCE PROFESSIONNELLE**

---

De 1972 à 1986                      Ancien Ministre des Finances  
    Directeur des Impôts du Cameroun







*M. René Dosière*  
*Député (France)*

*Né le 31 août 1941 à Origny Sainte Benoîte (France)*

**PARCOURS SCOLAIRE**

---

1952-1960	Baccalauréat de philosophie <i>Lycée Henri Martin de Saint-Quentin</i>
	Licence ès lettres (en histoire et géographie) <i>Paris La Sorbonne</i>
Juin 1967	Diplôme d'études supérieures de géographie avec un mémoire sur « <i>La vie rurale dans le canton de Ribemont</i> »

**PARCOURS PROFESSIONNEL**

---

	Chargé d'études au Service départemental d'aménagement rural de l'Aisne. Publication en 1968, avec Jean Mathieu, de « <i>Connaissance de l'Aisne</i> »
1968-1970	Coopérant, professeur d'histoire et de géographie à l'Ecole Normale de Saint Damien de Bellechasse, au Québec
Depuis 1978	Enseignement de finances locales à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université de Reims, enseignement de droit public à l'IUT de Laon (carrières juridiques)
1993-1997	Consultant international, assurant des missions d'études et de conseil sur l'administration locale auprès des gouvernements de Madagascar, d'Arménie, de Russie (régions de l'Oural et de la Carélie).

**PARCOURS MILITANT**

---

1959-1960	Militant à la Jeunesse étudiante chrétienne, dont il deviendra secrétaire départemental dans l'Aisne
1960-1964	Membre du secrétariat national de la JEC
1976-1979	Assesseur au tribunal pour enfants de l'Aisne
1979-1980	Secrétaire départemental de la FCPE (Fédération des conseils de parents d'élèves)
Depuis 1975	Militant à l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale), assurant la responsabilité du secteur finances locales et la vice-présidence de l'association (fondée dans les années 65 par Michel Rocard)
1980	Elu président de la FDMJC (Fédération Départementale des Maisons des Jeunes et de la Culture).



## PARCOURS POLITIQUE

---

1977	1 <sup>er</sup> adjoint, chargé des finances, de l'urbanisme et de la culture Conseiller régional de Picardie
1979	Vice-président du Conseil régional
1981	Premier président de gauche du Conseil régional de Picardie
Mars 1983-1986	Maire de Laon
1988 à 1993	Elu Député
1993-1994	Elu conseiller général de Laon-Sud
1997	Réélu Député
2001	Réélu Conseiller général de Laon-Sud

## ACTIVITES POLITIQUES ANNEXES

---

1981-1984	Président de la Commission de décentralisation du IXème Plan
1986-1989 et depuis 1998	Membre du Comité des finances locales
1984-1990	Administrateur du Crédit Local de France (devenu depuis Dexia-Crédit Local)
automne 2001	Président du nouveau Conseil National de la Sécurité Routière

## OUVRAGES PUBLIES

---

« *La commune et ses finances* » (éditions de l'Imprimerie Nationale et de Dexia – 2001)

« *La Fiscalité Locale* » (collection Que Sais je ? PUF – 1996),

« *le Conseil général* » (1984)



*M. Babacar Gaye*  
*Député (Sénégal)*

*Né le 3 mars 1955 à Kafrine (Sénégal)*

**EXPERIENCE PROFESSIONNELLE**

---

Depuis Mai 2001	Elu Député à l'Assemblée Nationale
1999-2001	Chef Département Micro et Bureautique à l'Alliance Technologie Informatique (ATI) Très bonne expérience dans l'économie des NTIC
1996-1999	Responsable de la Clientèle des Administrations publiques et des Projets à (ATI)
1992-1996	Directeur Général de <i>Multipres Sarl</i>
1988-1991	Inspecteur du Contrôle Economique <ul style="list-style-type: none"><li>• Inspecteur Départemental de Tivaouane.</li><li>• Adjoint à l'Inspection départementale de Rufisque.</li><li>• Adjoint à l'Inspection Régionale de Ziguinchor.</li></ul>
1981-1986	Instituteur à l'Ecole Gibraltar II de Dakar
1978-1979	Chef du Centre de Groupage de l'ONCAD à Lyndiane-Kaolack

**FORMATION**

---

1986-1988	ENAM (Cycle B) - Section Contrôle Economique - Major de la Promotion et Breveté du cycle B
1979-1980	CFPS de Thiès ( Certificat de Fin d'Etudes Normales et Certificat d'Aptitude Pédagogique)
1976-1978	Duel I Géographie à l'UCAD
1969-1976	Cycle Secondaire et Baccalauréat A4 au Lycée Gaston Berger de Kaolack
1963-1968	Cycle primaire à l'Ecole Tagouthie Waly Ndao de Kaffrine



**1983-2003 : Membre du Parti Démocratique Sénégalais**

- Responsable du Département de Kaffrine, Secrétaire National, Membre du Comité Directeur du Parti Démocratique Sénégalais ( PDS )
- Député à l'Assemblée Nationale ( Xe LEGISLATURE )
- Membre de la Haute Cour de Justice
- Président du Groupe Parlementaire Libéral et Démocratique (Majorité) de Mai 2001 à Juin 2002.
- Président de la Commission des Affaires Etrangères et de la Coopération depuis Juin 2002
- Président Délégué du Groupe Nations Unies de l'Assemblée Nationale du Sénégal
- Président Délégué de la Section Sénégalaise de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, Rapporteur de la Commission de l'Education, de la Communication et des Affaires Culturelles
- Consultant du Système des Nations Unies



*M Iljaz Halimi*  
*Vice-Président de l'Assemblée nationale de Macédoine*

*Né le 7 février 1954 à Sushiq (Macédoine)*

**FORMATION**

---

1974-1979                      Université de Prishtina, Faculté de Philosophie  
**Professeur de philosophie et sociologie**

**FONCTIONS POLITIQUES**

---

1998-présent                      Député à l'Assemblée de la République de Macédoine  
**Fonctions:**  
*Vice-Président du Parlement*  
*Président de la section macédonienne de l'APF*  
*Participation aux colloques, conférences internationales:*  
*APF, OSCE, OTAN, UEO, CE, UIP*  
Actuellement:  
*Président de la Commission de l'emploi et de la politique sociale*  
*Premier Vice-Président de la section macédonienne à l'APF*

**EXPERIENCE PROFESSIONNELLE**

---

1979– 1998                      *Professeur de philosophie et de sociologie au Collège de Tetovo*  
1987 - 1989                      *Directeur adjoint du Collège*





*M. Pierre Lasbordes*  
*Député (France)*

*Né le 13 mai 1946, à Meaux (Seine-et-Marne)*

**EXPERIENCE POLITIQUE**

---

**Mars 1989/Mars 2001** Maire adjoint de Gif-sur Yvette (22 000 habitants)

**Mars 1992/1995** Conseiller régional d'Ile de France

**1995/1998** Vice-président du Conseil régional d'Ile de France,  
chargé de la Politique de la ville

**1997 à ce jour** Député UMP de l'Essonne

**1998 à ce jour** Conseiller régional d'Ile de France

**AUTRES EXPERIENCES PROFESSIONNELLES  
EFFECTUEES EN TOTALITE CHEZ BULL**

---

**1988 à ce jour** Directeur (Cadre 3C) chargé de la vente aux collectivités  
territoriales

**1976/juin 1992** Responsable de la vente d'ordinateur au Ministère de la Défense

**1971/1976** Ingénieur Technico-commercial puis Commercial sur toute  
l'administration (Finances, PTT...)

**FORMATION**

---

**1970** Licence ès Sciences physiques

**1971** Service militaire :

- Scientifique du Contingent au CEA/DAM de Vaujours
- Assistant de l'Ecole Centrale de Paris

**Depuis 1971** Nombreuses formations adaptées aux métiers commerciaux et aux  
Directions des Relations humaines

**1983** Formations Young Managers INSEAD de Fontainebleau

**1988/1989** Centre des hautes Etudes de l'Armement (CHEar)  
Thème : L'Europe  
Voyage d'études en Indonésie







*M. Michel Samson*  
*Député (Nouvelle-Ecosse – Canada)*

*Né à Petit-de-Grat (Nouvelle-Ecosse)*

**FORMATION**

---

Ecole secondaire de l'Isle-Madame  
Université Dalhousie de Halifax où il a obtenu son baccalauréat ès arts,  
avec majeure en histoire  
Faculté de droit de cette même université  
Mai 1997 Baccalauréat en droit avec spécialisation en droit maritime.

**ACTIVITE PROFESSIONNELLE**

---

Stagiaire dans le cabinet d'avocats, *Blois, Nickerson & Bryson*, de Halifax. Au terme de son stage, il est admis au barreau.

Membre actif de sa communauté ayant siégé à un groupe oeuvrant pour le développement économique de la communauté et comme membre de l'association du parti libéral. Il est d'ailleurs engagé dans les activités du parti libéral depuis l'âge de 14 ans où il a occupé différents postes.

**MANDATS ELECTIFS**

---

mars 1998 Elu pour représenter les gens de Richmond. Il devient ainsi le plus jeune membre de l'assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. À ce moment, il est aussi le plus jeune député à être nommé ministre dans l'histoire de sa province alors qu'on lui assigne les responsabilités de ministre de l'Environnement et ministre responsable du *Youth Secretariat Act* au mois de décembre 1998.

Juillet 1999 Réélu député  
Siège à plusieurs comités du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, dont le Comité de modifications des lois, le Comité des affaires internes et le Comité des anciens combattants. Il détient également la charge de critique de l'Énergie, de la Justice, des Affaires acadiennes, de la Loi sur les droits de la personne et de la Loi sur l'assurance.

Associé au cabinet d'avocats LeBlanc, MacDonald de Port Hawkesbury.





## *M. Michel Couderc (France)*

*Président d'honneur de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements francophones*  
*Secrétaire général honoraire de la Questure de l'Assemblée nationale française*

*Né le 29 mai 1934 à Agen (France)*  
*Chevalier de la Légion d'Honneur*  
*Officier de l'Ordre national du Mérite*  
*Officier de l'Ordre de la Pléiade*

### **ETUDES**

---

1961 Etudes supérieures de droit à Toulouse et Paris  
Docteur en Droit de l'Université de Paris I

### **PARCOURS PROFESSIONNEL**

---

1990-2000 Directeur général, puis Secrétaire général de la questure  
1982-1990 Directeur du protocole et des relations internationales  
1975-1982 Directeur du Secrétariat général de la Présidence  
1962-1970 Administrateur à la Commission des Lois de l'Assemblée nationale

### **PUBLICATIONS**

---

- Ouvrages :
  - La Loi (en collaboration) – Dalloz
  - L'abolition de la peine de mort devant le Parlement français (thèse)
  - L'Hôtel de Lassay, chantier d'une naissance (direction d'ouvrage) 2000
- Articles :
  - Sur l'organisation des assemblées, le travail parlementaire et la loi (Recueil Dalloz, Revue française de Sciences politiques, Revue Pouvoirs, Cahiers français)
  - Bulletin de l'association des Secrétaires généraux (UIP)

### **RESPONSABILITES RECENTES**

---

Président (1999-2001) de l'Association des Secrétaires généraux de Parlements francophones, puis Président d'honneur, membre du Bureau  
Secrétaire général de l'Association française d'appui aux collectivités (AFAC) : coopération avec les collectivités territoriales d'Afrique francophone





## Liste des députés

---

<b>ABOUNA</b> Ismaël	PDG	Haut-Ogooué	Franceville
<b>AGONDJO</b> Pierre-Louis	PGP	Ogooué-Maritime	Port-Gentil
<b>AKELE MBENG NDONG</b> Germaine	PDG	Woleu-Ntem	Bitam
<b>AKEREY RASSAGUIZA</b> Louis Daniel	PDG	Estuaire	Libreville
<b>AKURE</b> Davin Séraphin	PDG	Moyen Ogooué	Lambaréné
<b>ANGWE ABOUGHE</b> André	PDG	Moyen Ogooué	Lambaréné
<b>APERANO</b> Marc	PDG	Ogooué-Maritime	Bendje
<b>ASSOUMOU AKUE</b> Julien Florent	CLR	Estuaire	Libreville
<b>ATOUTOU</b> Jean Louis	PDG	Ogooué-Ivindo	Makokou
<b>AWOMBI</b> Julien	PDG	Haut-Ogooué	Léconi
<b>BAYOGHA NEMBE</b> Célestin	PDG	Haut-Ogooué	Bakoumba
<b>BIDONE OWANGA</b> Jean François	PDG	Moyen-Ogooué	Makouké
<b>BILE-ALLOGHO</b> Joachim	PDG	Woleu-Ntem	Minvoul
<b>BILIE-BI-ESSONE</b> Faustin Laurent	RNB/MBA	Estuaire	Libreville
<b>BINGOURE</b> Jean Martin	PDG	Moyen-Ogooué	Ndjolé
<b>BIYOGO OBAME</b> Robert	RNB/MBA	Estuaire	Kango
<b>BONGO</b> Landry	IND	Ngounié	Mbigou
<b>BOUANDJA N'DJANA</b> Anna	PDG	Estuaire	Libreville
<b>BOULAMATARI</b> Simon Pierre	PDG	Haut-Ogooué	Boumango
<b>BOUSSENGUE</b> Joseph Marie	PDG	Estuaire	Libreville
<b>BOUSSOUGHOU</b> Jean Félicien	PDG	Ogooué-Lolo	Koulamoutou
<b>BOUTAMBA MBINA</b> Alexis	IND	Nyanga	Tchibanga
<b>CHAMBRIER-RAHANDI</b> Marcel - Eloi	PDG	Estuaire	Libreville
<b>DIKONGO</b> Maurice	PDG	Haut-Ogooué	Franceville
<b>DOUGANDAGA-PAMBOU</b> Jean-Blaise	PDG	Ogooué-Maritime	Gamba
<b>DOUKAGA</b> Jean Philippe	RNB/MBA	Ogooué-Maritime	Port-Gentil
<b>DOUPAMBY MATOKA</b> Marcel	PDG	Ngounié	Fougamou
<b>EKOZY KONDONDOH</b> Etienne Olivier	PDG	Ogooué-Lolo	Lastourville
<b>ENGOHAN ALOGHE</b> Cathérine ép. EYOGO EDZANG	RNB/MBA	Estuaire	Libreville
<b>ENGOHANG OBIANG</b> Gaston	PDG	Woleu-Ntem	Mitzic
<b>ESSIE EMANE</b> Paul	PDG	Ogooué-Ivindo	Ovan
<b>ESSINGONE-AMIENG</b> Paul	CLR	Ogooué-Ivindo	Ovan



<b>GONDJOUT Vincent de Paul</b>	PDG	Estuaire	Libreville
<b>GUEDET-MANZELA Simplicie</b>	PDG	Ogooué-Lolo	Lastourville
<b>IGNOUMBA Jonathan</b>	PDG	Nyanga	Moulengui-Binza
<b>IKOBABENDJE Claude Maurice</b>	PDG	Ogooué-Ivindo	Mékambo
<b>INDOUMOU-MAMBOUNGOU Barnabé</b>	PDG	Ogooué-Lolo	Koulamoutou
<b>INDZOUNGA Serge Bernard</b>	PDG	Haut-Ogooué	Moanda
<b>KAKALA Emily</b>	PDG	Ogooué-Lolo	Koulamoutou
<b>KAMI Jules</b>	PDG	Haut-Ogooué	Franceville
<b>KOUELY KOLINET Georges</b>	IND	Ngounié	Mouila
<b>KOUMBA Génévieve</b>	IND	Ngounié	Mouila
<b>LAMOU Alice</b>	PDG	Ogooué-Maritime	Gamba
<b>LEMBA NGOYE Paul</b>	PDG	Ngounié	Mbigou
<b>M'BANZOGHE Odile</b>	PDG	Moyen-Ogooué	Ndjolé
<b>MADOUNGOU MOUKAMBALA François</b>	PDG	Moyen-Ogooué	Lambaréné
<b>MAGANGA MOUSSAVOU Albertine</b>	PSD	Ngounié	Mouila
<b>MACKAYA MAKANGA François</b>	PDG	Nyanga	Mayumba
<b>MACKAYA TAMANE Louis Marie</b>	PDG	Nyanga	Ndindi
<b>MAKOSSO IKAPI Jean Paul</b>	PDG	Nyanga	Mabanda
<b>MAMBANA MBOUATY Pierre</b>	ADERE	Ogooué-Maritime	Omboué
<b>MARAT-ABYLA Luc</b>	PDG	Haut-Ogooué	Akiéni
<b>MAVOUNGOU Roger</b>	PDG	Ngounié	Ndende
<b>MBINA Simplicie Rey</b>	PDG	Nyanga	Tchibanga
<b>MBOUISSOU NZAMBI</b>	PDG	Ngounié	Mimongo
<b>MBOUMBA Joseph</b>	PDG	Ogooué-Maritime	Gamba
<b>MBOUMI NZINZI Jean Claude</b>	IND	Ngounié	Mandji
<b>MBOUROU André</b>	PGP	Ogooué-Maritime	Port-Gentil
<b>MEKOSSANGOYE Bruno</b>	PDG	Ogooué-Ivindo	Mékambo
<b>MEMDOME ZE François</b>	PDG	Estuaire	Ntoun
<b>MENGA Michel</b>	PDG	Estuaire	Cocobeach
<b>MENGA ME NZOGHE Paul</b>	PDG	Woleu-Ntem	Medouneu
<b>MIHINDOU Joseph</b>	IND	Nyanga	Moabi
<b>MINTSA MINANG Grégoire</b>	RNB/KOM	Woleu-Ntem	Mitzic
<b>MOFOUMA-MODOUMET Michel</b>	IND	Ngounié	Mouila
<b>MOMBO Charles</b>	PDG	Ogooué-Maritime	Omboué
<b>MOUBANDJO MIA-MYNTOCKOT Georges</b>	PDG	Ogooué-Lolo	Koulamoutou
<b>MOUKAMBO NDOMBY Alphonse</b>	PDG	Ngounié	Mimongo
<b>MOULENGUI MOUELE Patrice</b>	PDG	Ngounié	Mbigou
<b>MOUNDOUNGA Séraphin</b>	PDG	Nyanga	Moabi
<b>MOUSSA ADAMO Michaël</b>	IND	Ogooué-Ivindo	Makokou
<b>MPOUHO EPIGAT Ernest</b>	PDG	Haut-Ogooué	Bongoville



<b>MVE-EBANG Marcellin</b>	PDG	Woleu-Ntem	Bitam
<b>MVOUAMBAH Luc</b>	PDG	Haut-Ogooué	Akiéni
<b>MYBOTO Zacharie</b>	PDG	Haut-Ogooué	Mounana
<b>NANG NDONG Paul</b>	IND	Woleu-Ntem	Woleu
<b>NDJAVE-NDJOY Albert</b>	PDG	Moyen-Ogooué	Lambaréné
<b>NDONG BIYOGUE Sébastien</b>	PDG	Woleu-Ntem	Mitzic
<b>NDONG MBA Clément</b>	RNB/MBA	Woleu-Ntem	Oyem
<b>NDONG OBIANG Albert</b>	PDG	Woleu-Ntem	Oyem
<b>NDZAMBI Pierre</b>	PDG	Ogooué-Lolo	Pana
<b>NGAZOUZE Raphaël</b>	PDG	Ogooué-Ivindo	Booué
<b>NGOMANDA Jean Baptiste</b>	PDG	Haut-Ogooué	Onga
<b>NGOMBI Pierre Célestin</b>	PDG	Ogooué-Lolo	Koulamoutou
<b>NGOUBOU Benjamin</b>	IND	Ngounié	Lebamba
<b>NGUIMBI André-Christ</b>	PDG	Ngounié	Fougamou
<b>NKERO_MOUGNOKO Charlotte ép LEFLEM</b>	PDG	Ngounié	Mouila
<b>NKOGHE Jonathan</b>	PDG	Moyen-Ogooué	Ndjolé
<b>NTOLO EYA'A Francis</b>	PDG	Woleu-Ntem	Bitam
<b>NZAMBA KOUANGA Michel</b>	PDG	Moyen-Ogooué	Lambaréné
<b>NZAOU-NZIENGUI Pierre</b>	PDG	Nyanga	Tchibanga
<b>NZE BIYOGHE Jean Léon</b>	PDG	Estuaire	Ntoun
<b>NZE MBA Jean Benoît</b>	RNB/MBA	Woleu-Ntem	Medouneu
<b>NZE-MOUEIDIAMBOU Joséphine</b>	PDG	Ngounié	Mandji
<b>NZE ONA Emile</b>	RNB/MBA	Estuaire	Cocobeach
<b>NZENGUE MAYILA Philippe</b>	PDG	Ngounié	Malinga
<b>NZENGUET MOUELE Pierre</b>	ADERE	Estuaire	Kango
<b>NZOH ELLA Charles</b>	PDG	Woleu-Ntem	Bitam
<b>NZOUBA-NDAMA Guy</b>	PDG	Ogooué-Lolo	Koulamoutou
<b>NZONG Eliane Flore</b>	PDG	Estuaire	Libreville
<b>OBAME-EYI Jean</b>	PDG	Woleu-Ntem	Oyem
<b>OBAME NGUEMA Paulin</b>	PDG	Estuaire	Kango
<b>OBIANG NDONG Placide</b>	PDG	Estuaire	Ntoun
<b>OBOUNOU NTOMA Florent</b>	PDG	Woleu-Ntem	Oyem
<b>ODDOU MBA Christian</b>	RNB/MBA	Estuaire	Libreville
<b>ONANGA Joseph</b>	PDG	Ogooué-Maritime	Bendje
<b>ONGUINDA ABEKE Jérôme</b>	PDG	Haut-Ogooué	Léconi
<b>ONKEYA Félix</b>	PDG	Haut-Ogooué	Aboumi
<b>OKILI née MVOU Jacqueline</b>	PDG	Haut-Ogooué	Ngouoni
<b>OKINDJA Bernard</b>	PDG	Haut-Ogooué	Okondja
<b>OYANE AKAGA Anicet</b>	IND	Woleu-Ntem	Minvoul



<b>OYOMBET MAPAPA Christophe</b>	PDG	Ogooué-Ivindo	Booué
<b>OYOUBI Luc</b>	PDG	Haut-Ogooué	Okondja
<b>PAIENI KOHO Paulette</b>	PDG	Ogooué-Ivindo	Makokou
<b>SOSSE Joseph</b>	PDG	Ogooué -Maritime	Bendjé
<b>SYLONG Jean Richard</b>	PDG	Ogooué-Maritime	Port-Gentil
<b>TSIOUKACKA Anatole</b>	PDG	Ogooué-Lolo	Lastourville
<b>VUMBI-MIHINDOU Jean-Charles</b>	PGP	Nyanga	Mayumba
<b>YAMALET SOWA</b>	ADERE	Ogooué-Maritime	Lastourville
<b>ZENG EBOME Pierre Claver</b>	MAD	Woleu-Ntem	Oyem





## *Liste des sénateurs*

### **GROUPE PARLEMENTAIRE PDG**

#### **BUREAU**

<b>NOMS ET PRENOMS</b>	<b>PROFESSION</b>	<b>FONCTIONS ACTUELLES</b>
<b>Mme LASSENI DUBOZE née Victoire ISSEMBE</b>	<b>Conseiller Psychologue</b>	Président
<b>M. NDASSIKOULA Ernest</b>	<b>Journaliste</b>	Vice-Président
<b>Mme NDEMBER MOUYAYOU Odette</b>	<b>Gestionnaire</b>	Trésorier
<b>M. MBOUMBA Martial</b>	<b>Inspecteur de Génie Sanitaire</b>	Secrétaire

#### **MEMBRES**

<b>NOMS ET PRENOMS</b>	<b>PROFESSION</b>	<b>FONCTIONS ACTUELLES</b>
<b>Mme BONDO née ABOYI Martine</b>	<b>Secrétaire de Direction</b>	5 <sup>e</sup> Secrétaire du Bureau du Sénat
<b>Mme ELLA NKA Yvonne Marie Evelyne</b>	<b>Banquier</b>	2 <sup>e</sup> Rapporteur de la Commission des Finances
<b>Mme EKOMIE née MASSOKO NGOUEMBINDA Hélène</b>	<b>Secrétaire Comptable</b>	2 <sup>e</sup> Questeur du Sénat
<b>Mme LENGOUNGOU MOUPASSI Marie France</b>	<b>Administrateur Civil</b>	
<b>Mme MILEBOU AUBUSSON ép. MBOUSSOU Lucie</b>	<b>Ophtamologiste</b>	
<b>Mme MOULENGUI MOUELE née NGOUAMASSANA Sophie</b>		2 <sup>e</sup> Vice-Président de la Commission des Finances
<b>Mme OPAPE Georgette</b>	<b>Secrétaire de Direction</b>	2 <sup>e</sup> Rapporteur de la Commission des Affaires Economiques
<b>Mr ABIAGHE ANGOUE Antoine</b>	<b>Administrateur Civil en Chef</b>	5 <sup>e</sup> Vice-Président du Sénat
<b>Mr ANDJEMBE Léonard</b>		1 <sup>er</sup> Vice-Président du Sénat
<b>Mr BANGA BA NDAKY OPANGOS Camille</b>	<b>Médecin Spécialiste en Santé Publique</b>	
<b>Mr BIBOUTHOU Victor</b>	<b>Cadre Administratif</b>	



<b>NOMS ET PRENOMS</b>	<b>PROFESSION</b>	<b>FONCTIONS ACTUELLES</b>
<b>Mr BOUPA Guy Michel</b>	<b>Conseiller des Affaires Etrangères</b>	
<b>Mr BOUSSAMBA MOUKAGNI Augustin</b>	<b>Médecin</b>	<b>1<sup>er</sup> Rapporteur de la Commission des Finances</b>
<b>Mr BOUSSOUGOU Jean Hilaire</b>	<b>Directeur des Postes</b>	
<b>Mr DAMAS OZIMO Claude Aristide</b>	<b>Ingénieur des Travaux Publics</b>	<b>1<sup>er</sup> Secrétaire du Bureau du Sénat</b>
<b>Mr DELICAT Chérubin</b>	<b>Chercheur / Enseignant</b>	
<b>Mr DOUKAGAS-NDINGA</b>	<b>Infirmier d'Etat</b>	
<b>Mr ESSAGHE EVINA Didier François</b>	<b>Cadre de Banque</b>	
<b>Mr EYEGHE EKOMIE Gabriel</b>	<b>Ingénieur Agronome</b>	
<b>Mr FOUTY Laurent Gilbert</b>	<b>Administrateur Civil</b>	<b>4<sup>e</sup> Secrétaire du Bureau du Sénat</b>
<b>Mr IKOUBANGOYE André</b>	<b>Professeur</b>	
<b>Mr KASSA-MAPSI Emile</b>	<b>Administrateur Civil en Chef</b>	<b>4<sup>e</sup> Vice-Président du Sénat</b>
<b>Mr KANI Félicien</b>		
<b>Mr LAMPEMA Mathias</b>	<b>Inspecteur des Services Postaux et Financiers</b>	
<b>Mr MABOUAMA Antoine</b>	<b>Cadre Administratif</b>	
<b>Mr MAGNAGA Martin Fidèle</b>	<b>Administrateur Civil en Chef</b>	<b>2<sup>e</sup> Secrétaire du Bureau du Sénat</b>
<b>Mr MAKITA NGADI Joseph</b>	<b>Enseignant Chercheur</b>	
<b>Mr MANGOUALA Raphaël</b>	<b>Enseignant aux grandes Ecoles</b>	<b>2<sup>e</sup> Rapporteur de la Commission des Lois</b>
<b>Mr MATSEMBA Apollinaire</b>	<b>Agent</b>	
<b>Mr MAVOUNGOU LOEMBET Jean-Baptiste</b>	<b>Administrateur Civil en Chef</b>	
<b>Mr MBA SIMA Florent</b>	<b>Administrateur Civil</b>	
<b>Mr MBOULA Basile</b>	<b>Instituteur</b>	



<b>NOMS ET PRENOMS</b>	<b>PROFESSION</b>	<b>FONCTIONS ACTUELLES</b>
<b>Mr MBINA MOUSSIROU Hilaire</b> <b>Mr MBOUMBA Etienne</b>	<b>Agronome Ingénieur</b> <b>Inspecteur Général des Finances</b>	1 <sup>er</sup> Questeur du Sénat
<b>Mr MINDOUMBI Jean</b>	<b>Journaliste, Ministre Plénipotentiaire</b>	2 <sup>e</sup> Rapporteur de la Commission des Affaires Etrangères
<b>Mr MINKO Daniel</b>	<b>Inspecteur des Affaires Sociales</b>	
<b>Mr MINTSA-MI-MBA Jean Baptiste</b>	<b>Docteur en Pharmacie</b> <b>Biologiste des Hôpitaux</b>	2 <sup>e</sup> Vice-Président du Sénat
<b>Mr MOMBO KOUMBA Eugène</b>	<b>Ingénieur des TP</b>	
<b>Mr MOUKODOUM ITTAH Célestin</b>	<b>Inspecteur Principal des PTT</b>	
<b>Mr MOULAKA MAMBELA Paul</b>	<b>Professeur Principal</b>	
<b>MOUSSAOU NZAMBA Michel Thierry</b>	<b>Inspecteur Général du Travail</b>	
<b>Mr MOUSSOUNDA MIKALA André Richard</b>	<b>Ingénieur Statisticien</b>	Président de la Commission des Finances
<b>Mr NDIMAL Marcel Godin</b>	<b>Diplomate</b>	Président de la Commission des Affaires Culturelles
<b>Mr NDIMANGOYE NGUENEGUE Alphonse</b>	<b>Notaire</b>	Vice-Président de la Commission des Affaires Culturelles
<b>Mr NDONG NZONG Jean Baptiste</b>	<b>Comptable</b>	
<b>Mr NDOUNGOU LEKAMBO Jean Pierre</b>	<b>Agent Commercial</b>	
<b>Mr NGOSSANGA Pierre</b>	<b>Technicien Supérieur en Soins Infirmiers</b>	
<b>Mr NGOUERANGA-MOUNANGA Bob</b>		
<b>Mr NKIZOGHE OBAME Salvador</b>	<b>Médecin -Administrateur de Santé</b>	
<b>Mr NZAMBA Athanase</b>	<b>Général de Police</b>	
<b>Mr NZAO MABIKA Guy Joseph</b>	<b>Administrateur Civil en Chef</b>	
<b>Mr NZIENGUI MABILA Pierre</b>	<b>Architecte -Urbaniste</b>	Vice-Président de la Commission des Affaires Economiques



<b>NOMS ET PRENOMS</b>	<b>PROFESSION</b>	<b>FONCTIONS ACTUELLES</b>
<b>Mr NZOGHE NGUEMA Jean-Pierre</b>	<b>Professeur</b>	Président de la Commission des Affaires Economiques
<b>Mr OFOU Antoine</b>	<b>Infirmier d'Etat</b>	
<b>Mr OMBENGUE Simon</b>	<b>Ministre Plénipotentiaire</b>	2 <sup>e</sup> Rapporteur de la Commission du Plan
<b>Mr OMBOUMA Fabien</b>	<b>Homme d'Affaires</b>	Vice-Président de la Commission des Lois
<b>Mr ONDO Samuel Lambert</b>	<b>Administrateur Civil en Chef</b>	1 <sup>er</sup> Rapporteur de la Commission des Affaires Culturelles
<b>Mr ONGUILA ONGAYE Samuel</b>	<b>Enseignant</b>	
<b>OYOUUE Jean Félix</b>	<b>Diplomate</b>	
<b>Mr PANGOUE Fidèle</b>	<b>Instituteur</b>	1 <sup>er</sup> Rapporteur de la Commission des Lois
<b>Mr RADEMBINO CONIQUET René</b>	<b>Administrateur Civil en Chef</b>	Président de la Commission des Lois
<b>Mr SANDOUNGOUT Marcel</b>	<b>Diplomate</b>	Président de la Commission des Affaires Etrangères
<b>Mr SANDZOU Hippolyte</b>	<b>Inspecteur des PTT</b>	
<b>Mr YOUMOU Dieudonné Louis</b>	<b>Administrateur Civil</b>	1 <sup>er</sup> Rapporteur de la Commission du Plan



**GROUPE PARLEMENTAIRE ADS (ALLIANCE DES DEMOCRATES SOCIAUX)**

**(Majorité Présidentielle)**

**BUREAU**

<b>NOMS ET PRENOMS</b>	<b>PROFESSION</b>	<b>FONCTIONS ACTUELLES</b>
<b>M. MOUVAGHA TCHIOBA Etienne Guy</b>	<b>Inspecteur du Travail</b>	Président, Vice-Président de la Commission des Finances
<b>M. MENDOME ANGUENG André</b>	<b>Officier de Police</b>	Vice-Président
<b>M. ONDO BEKALE Jean Marc</b>	<b>Agent Commercial</b>	Trésorier
<b>M. NGUELE Guillaume</b>	<b>Inspecteur Principal des PTT</b>	Secrétaire, 2 <sup>e</sup> Rapporteur de la Commission des Affaires Culturelles

**MEMBRES**

<b>NOMS ET PRENOMS</b>	<b>PROFESSION</b>	<b>FONCTIONS ACTUELLES</b>
<b>MME MAHINOUBOUILI CATHERINE</b>	<b>Technicienne Supérieure de Santé</b>	
<b>Mr BIKE ONDO Camille</b>	<b>Douanier</b>	
<b>Mr EMBONI Pierre</b>	<b>Gestionnaire d'Administration</b>	
<b>Mr MABAKA Jean-Claude</b>	<b>Enseignant</b>	6 <sup>e</sup> Vice-Président
<b>Mr MAVOUNGOU Léonard</b>	<b>Attaché d'Administration</b>	3 <sup>e</sup> Secrétaire de Bureau
<b>Mgr OKINDA Jérôme</b>	<b>Religieux</b>	



**GROUPE PARLEMENTAIRE RPG (RASSEMBLEMENT POUR LE GABON)**  
**(Majorité Républicaine)**

**BUREAU**

<b>NOMS ET PRENOMS</b>	<b>PROFESSION</b>	<b>FONCTIONS ACTUELLES</b>
<b>M. ABESSOLO NGUEMA JEAN BAPTISTE</b>	<b>Inspecteur Principal de l'Education Nationale</b>	Président
<b>Mme KOMBILA Charlotte</b>	<b>Enseignante (Universitaire)</b>	Vice-Président, 1 <sup>er</sup> Rapporteur de la Commission des Affaires Economiques
<b>M. IVANGA Blaise</b>	<b>Socio-Economiste</b>	Trésorier, Rapporteur de la Commission des Lois
<b>Mme BIBALOU Amélie</b>	<b>Enseignante</b>	Secrétaire) 3 <sup>e</sup> Rapporteur de la Commission des Finances

**MEMBRES**

<b>NOMS ETPRENOMS</b>	<b>PROFESSION</b>	<b>FONCTIONS ACTUELLES</b>
<b>Mr OBIANG NDONG Paulin</b>	<b>Médecin Vétérinaire / 3e Vice-Président</b>	3 <sup>e</sup> Vice-Président du Sénat
<b>Mr NKOUME NGUEMA Joseph</b>	<b>Administrateur Civil/Secrétaire du Bureau</b>	6 <sup>e</sup> Secrétaire du Bureau
<b>Mr NYARE NKOGHE Jean</b>	<b>Directeur Administratif/ Rapporteur</b>	1 <sup>er</sup> Rapporteur de la Commission des Affaires étrangères
<b>Mr MOUDIOMBO MADOUNGOU Venance</b>	<b>Technicien Supérieur d'Anesthésie Réanimation/Président de la Commission de la Planification</b>	Président de la commission du Plan



**NON INSCRITS**

**(Opposition)**

<b>NOMS ET PRENOMS</b>	<b>PROFESSION</b>	<b>FONCTIONS ACTUELLES</b>
<b>Mme EVILA Emilienne</b>	<b>Agent Commercial</b>	Vice Président de la Commission du Plan
<b>Mme MASSOUNGA NONO Henriette</b>	<b>Enseignante</b>	
<b>Mr IGOUWET Jean Philippe</b>	<b>Technicien de Raffinage</b>	
<b>Mr MWITY BATSIELILY Ambroise Jacob</b>	<b>Attaché d'Administration Générale</b>	







## *Liste des fonctionnaires parlementaires*

---

### **Liste des participants**

1. Jean-Baptiste Yama Legnongo Secrétaire général (Assemblée nationale)
2. Marie-Françoise Pucetti Secrétaire générale adjoint, chargée des services administratifs et financiers (Assemblée nationale)
3. Dieudonné Ndemezoo Nguema Secrétaire général adjoint, chargé des questions législatives (Sénat)
4. Jean-Louis Boussamba Secrétaire général adjoint, chargé des services législatifs (Assemblée nationale)
5. Gaston Rembendambya Secrétaire général adjoint, chargé des questions administratives et financières (Sénat)
6. Laurent Paga Moudouma Directeur général des services administratifs et financiers (Sénat)
7. Gérard Ngosso Directeur général des services législatifs (Assemblée nationale)
8. Jean Otsagambari Directeur général des services législatifs (Sénat)
9. Jean-Pierre Lindeme Conseiller du Président, chargé des affaires sociales (Assemblée nationale)
10. Mouelet-Mouelet Conseiller du Président, chargé des affaires économiques et financières (Assemblée nationale)
11. Yolande Yenoh Anotho Conseiller du Président, chargé des collectivités locales (Sénat)
12. Jean-Baptiste Koumba Directeur des affaires financières (Assemblée nationale)
13. Christiane Bekale Directeur des Affaires administratives (Sénat)
14. Solange Itsitsa Directrice de la séance, des informations et des enquêtes (Assemblée nationale)
15. Marie Colette Nguema Directeur des comptes rendus (Assemblée nationale)
16. Dominique Nzengue Directeur des personnels et des Affaires administratives (Assemblée nationale)
17. Gaston Ombolo Ki-obi Directeur de la maintenance, des équipements et des transports (Assemblée nationale)
18. Noëline Mboumba Directrice de la documentation (Assemblée nationale)
19. Victor E. Ambengat Directeur des commissions permanentes (Sénat)
20. Brigitte Angue Biyogo Directrice de la séance, des enquêtes et missions



	parlementaires (Sénat)
21. Martin Asseko Nkizogo	Conseiller du Secrétaire général (Assemblée nationale)
22. Léa Béatrice Ndoumou Obounou	Conseiller du Secrétaire général (Assemblée nationale)
23. Guy Gabin Moussavou	Chef de service de la séance (Assemblée nationale)
24. Pamphile Odounga-Ngayila	Chef de service de la Loi (Assemblée nationale)
25. Philippe MANDAMA	Chef de service des comptes rendus (Assemblée nationale)
26. François Zoula Effayong	Chef de service des équipements et de la maintenance (Assemblée nationale)
27. Philippe Mabakamole	Chef de service des collectivités locales (Sénat)
28. Hervé Ombouiry	Chef de service des enquêtes et Missions parlementaires (Sénat)
29. Noël Aworet	Chef de service de la bibliothèque (Sénat)
30. Cécile Agaya Etogino	Chef de service du Journal des Débats (Sénat)
31. Geneviève Maganga	Secrétaire de direction, Cabinet du Secrétaire général (Assemblée nationale)
32. Edmond Soumouna	Administrateur, Direction des Relations Parlementaires (Assemblée nationale)
33. Bertille Aimée Itsiembou	Administrateur, Direction des commissions permanentes (Assemblée nationale)
34. Léon Moundende	Administrateur, Direction des commissions permanentes (Assemblée nationale)
35. Jeannette Ndjenambéda	Administrateur, Direction de la documentation, des études et de la recherche (Assemblée nationale)
36. Honorine Mireille Bhongo	Administrateur, Direction des Relations Parlementaires (Assemblée nationale)
37. Amélie Owangalt Boulogou	Chargée d'études, Direction de la séance (Sénat)
38. Béatrice Ntoutoume	Chargée d'études, Direction des commissions permanentes (Sénat)
39. Gil Sébastien Ndume	Chargé d'études (Sénat)



*Communiqué de presse*  
*25 novembre 2003*

---

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

Libreville, la capitale du Gabon, accueillera du 26 au 28 novembre 2003, un séminaire de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) sur le thème « le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance ».

Le séminaire, organisé par l'APF sur le thème du contrôle parlementaire et de la bonne gouvernance se teindra à la Cité de la démocratie à Libreville du 26 au 28 novembre 2003, il regroupera l'ensemble des parlementaires, députés et sénateurs du Parlement gabonais.

Parallèlement, un stage destiné à une cinquantaine de fonctionnaires parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, se réunira sur le même thème à l'Assemblée nationale.

La séance d'ouverture officielle se déroulera dans l'hémicycle de l'Assemblée Nationale sous la présidence de son Excellence **MAHAMANE OUSMANE**, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, et en présence de Monsieur **Bernard BOUBA SAMALI**, député du Cameroun, chargé de mission Afrique de l'APF. Les travaux commenceront après l'ouverture solennelle du séminaire par Monsieur **Guy NZOUBA-NDAMA**, Président de l'Assemblée Nationale du Gabon.

Durant ces trois jours seront traités en ateliers les questions relatives à la procédure budgétaire, à l'exécution et au contrôle de la loi de finances, et au contrôle de l'application des lois.

Six conférenciers parlementaires venant des trois grandes régions représentées au sein de l'APF : Afrique, Amérique et Europe, s'exprimeront devant leurs collègues gabonais. Il s'agit de Messieurs :

- **André BOOTO ANGON**, député du Cameroun ;
- **René DOSIERE**, député de la République française ;
- **Babacar GAYE**, député du Sénégal ;
- **Iljaz HALIMI**, Vice-président du Parlement de la République de Macédoine ;
- **Pierre LASBORDES**, député de la République française ;
- **Michel SAMSON**, député de la Nouvelle Ecosse (Canada).

Le stage destiné aux fonctionnaires sera animé par Monsieur **Michel COUDERC**, Président d'honneur de l'Association des Secrétaires généraux de Parlements francophones et Monsieur **Bienvenu EWOKO**, Secrétaire général du Sénat du Congo.



Les séminaires parlementaires font partie des programmes de coopération mis en œuvre par l'APF avec le concours de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie. En visant à améliorer les conditions de fonctionnement des parlements bénéficiaires, ces séminaires répondent au vœu de **Léopold Sédar SENGHOR**, ancien Président de la République du Sénégal et premier fondateur de l'APF qui estimait que « ce sont les peuples qui, par l'intermédiaire de leurs élus, pousseront leurs gouvernements à aller de l'avant ».

Un point de presse est prévu le vendredi 28 novembre 2003 à l'issue du discours de clôture.





---

*Séance solennelle d'ouverture*



*Allocution de S.E.M. Mahamane Ousmane*  
*Président de l'APF, Président de l'Assemblée nationale du Niger*  
à l'occasion de l'ouverture du séminaire parlementaire de Libreville (Gabon)  
26 novembre 2003

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

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

Permettez-moi avant toute chose de rendre un hommage à mon frère et ami S.E.M le Président Guy NZOUBA-NDAMA, qui nous accueille aujourd'hui pour cet événement au sein de l'hémicycle de l'Assemblée nationale dans ce prestigieux Palais Léon MBA, à l'inauguration duquel j'ai eu l'honneur et le plaisir d'avoir été invité il y a deux ans.

Je voudrais également associer à cet hommage mon cher frère Son Excellence Monsieur le Président du Sénat Gabonais, le Vénérable Georges RAWIRI présent parmi nous.

En effet, pour la première fois les deux Chambres du Parlement se trouveront réunies pour discuter de thèmes majeurs : le processus budgétaire, le contrôle budgétaire et le contrôle de l'application des lois. Parallèlement, et cela aussi est une première, se tiendra un stage à l'intention de fonctionnaires des deux assemblées.

La tenue de ces deux activités de notre Assemblée parlementaire en terre africaine me donne l'occasion de souligner les efforts méritoires de notre chargé de Mission Afrique l'honorable BOUBA SAMALI Bernard qui nous transmettra également le message de notre Secrétaire général Parlementaire le Sénateur Jacques Legendre.

Je voudrais également remercier au nom de l'APF les six conférenciers parlementaires qui sont venus des différentes régions francophones, et qui pour certains ont fait un très long voyage :

- M. André Booto Angon, ancien ministre des finances, député du Cameroun
- M. René Dosière, député de la République française
- M. Babacar Gaye, député du Sénégal
- M. Iljaz Halimi, député du Parlement de la République de Macédoine
- M. Pierre Lasbordes, député de la République française
- M. Michel Samson, député de la Nouvelle-Ecosse (Canada)



J'y associe M. Michel Couderc, Président d'honneur de l'Association des Secrétaires généraux de Parlements francophones, Secrétaire général honoraire de la Questure de l'Assemblée nationale française et M. Ewoko Bienvenu, Secrétaire général du Sénat du Congo, qui animeront le stage réservé aux fonctionnaires parlementaires.

Par des exposés en séance plénière, les parlementaires conférenciers vont pouvoir, dans un premier temps, faire partager leurs expériences acquises, comparer les systèmes institutionnels de leurs pays respectifs, et les modes de fonctionnement de leurs Assemblées. Dans un second temps, des travaux en ateliers permettront d'approfondir les thèmes abordés et de dialoguer librement avec les parlementaires gabonais, réagissant aux exposés et relevant les problèmes auxquels ils sont amenés à être confrontés au cours de leur mandat.

Les thèmes choisis correspondent bien aux attentes de votre Parlement, puisque les travaux de votre dernière session ont confirmé sa détermination à soutenir les efforts du gouvernement dans le cadre de l'assainissement des finances publiques. J'ajoute que nos rencontres se tiennent au moment où votre Parlement est en session budgétaire, ce qui montre que l'APF colle plus que jamais à l'actualité de ses parlements membres. Par ailleurs, comme vous le savez, le 28 mai dernier, l'Assemblée nationale a inauguré des séances de questions au gouvernement, mettant en application le contrôle de l'action du gouvernement.

Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs,

La présence de conférenciers de six pays différents montre bien la contribution de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie dans les domaines de la coopération interparlementaire, du développement de la démocratie, et du renforcement de la solidarité entre institutions parlementaires, plus particulièrement au sein de la communauté francophone.

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

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

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

Vous connaissez l'importance que l'APF attache à la diplomatie parlementaire. C'est donc un très grand plaisir pour moi de présider ces travaux parlementaires au Gabon, pays qui joue un rôle essentiel de médiateur en Afrique. Je veux ici rendre un vibrant hommage à Son Excellence M. le Président BONGO ONDIMBA fréquemment consulté pour sa sagesse et sollicité pour son rôle de médiateur sur la scène africaine, que ce soit en Côte d'Ivoire, en République Centrafricaine, en République du Congo, à Sao Tomé et Principe, en Angola, au Tchad, à Madagascar ou encore dans la crise des Grands Lacs.





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

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

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

Je suis sûr que ce nouveau séminaire marquera une étape nouvelle et importante dans la voie que suit l'APF et qui doit conduire l'espace francophone sur le chemin d'une démocratie apaisée renforcée et soucieuse du développement de nos peuples.

Je vous remercie.





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

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,  
Monsieur le Président du Sénat,  
Mesdames et Messieurs les parlementaires,  
Mesdames et Messieurs,  
Mes chers Collègues,

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

Permettez-moi, avant toute chose, de rendre en particulier hommage au Président Guy NZOUBA-NDAMA, Vice-Président de l'APF et Président de notre section du Gabon. Je tiens en même temps à remercier vivement le parlement gabonais, qui a déjà par le passé accueilli de nombreuses réunions de notre Assemblée, et qui nous accueille à nouveau aujourd'hui pour cet événement, marquant ainsi son attachement à la Francophonie et au monde parlementaire.

Je regrette cependant que mes obligations en tant que rapporteur spécial du budget de la Francophonie au Sénat français ne me permettent pas d'être parmi vous pour ces trois journées. Croyez bien que je le regrette vivement.

Toutefois, je souhaite m'associer à travers ce message à vos travaux auxquels je souhaite d'ailleurs plein succès.

Mes chers collègues,

Comme vous le savez, notre Assemblée met en œuvre, en liaison avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, des actions de coopération interparlementaire parmi lesquelles figurent les séminaires parlementaires. L'ensemble de ces actions ou programmes visent donc à améliorer le fonctionnement de nos parlements. Ce que nous appelons la démocratie au quotidien. Nous sommes convaincus que l'exercice de cette démocratie au quotidien est un facteur majeur de la bonne gouvernance : thème proposé par votre parlement pour ce séminaire. Ce thème répond au souci de voir votre Parlement, l'Assemblée nationale et le Sénat gabonais, fonctionner efficacement.

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



Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

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

C'est pourquoi, je saisis cette occasion pour remercier nos six conférenciers, qui ont pour certains fait un long voyage et nous démontrent par là cette solidarité.

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

Puisse cette rencontre, qui réunit parallèlement et de façon complémentaire un stage à l'intention d'une cinquantaine de fonctionnaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, contribuer efficacement à relever ce défi. Tel est mon message, tel est mon espoir.

Je vous remercie./-



*Allocution prononcée par l'honorable député Guy Nzouba-Ndama,  
Président de l'Assemblée nationale du Gabon*

**Monsieur le Ministre des Relations  
avec le Parlement,  
Monsieur le Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président de l'Assemblée Parlementaire  
de la Francophonie,  
Excellences, Messieurs les Ambassadeurs,  
Messieurs les Représentants des Organisations Internationales,  
Mes Chers Collègues,**

C'est pour moi à la fois un honneur et un plaisir tout particulier de vous accueillir dans cette salle du Palais Léon MBA à l'occasion du Séminaire parlementaire sur le « contrôle parlementaire et la bonne gouvernance » organisé conjointement par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et l'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

Le Président du Sénat, Monsieur Georges RAWIRI se joint à moi pour exprimer notre gratitude à Monsieur Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie qui a bien voulu faire le déplacement de Libreville pour prendre part à notre rencontre.

L'Assemblée Parlementaire de la Francophonie a été fondée en 1967 à Luxembourg par les délégués de vingt-trois pays d'Europe, d'Afrique, d'Amérique et d'Asie.

Elle est née d'une volonté de réunir dans une association les assemblées législatives de tous les pays où l'on parle français, afin de former une communauté de représentants des peuples francophones et d'assurer entre eux une coopération culturelle et technique.

« 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 », avait déclaré en février 1966, le Président Léopold Sédar SENGHOR.

Nous sommes heureux de savoir que depuis cette date, les sections de l'APF se sont multipliées et elle a étendu sa compétence initiale aux domaines de la coopération, du développement économique et aux problèmes sociaux qui préoccupent ses membres.

Aujourd'hui, nous pouvons affirmer que l'APF étend son influence dans toutes les régions du monde.

En Afrique, en particulier, elle a toujours porté une attention particulière au Gabon.

En effet, depuis la 9<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale qu'elle a organisée à Libreville du 11 au 17 septembre 1978, elle n'a cessé de développer des programmes de coopération dans notre pays, à travers les assemblées générales, des séminaires d'information au bénéfice des parlementaires, des stages de formation des fonctionnaires parlementaires.



Le Parlement Gabonais a bénéficié, nous le rappelons ici, du programme Pardoc, d'appui à l'organisation des services documentaires, du projet « les inforoutes de l'APF » d'assistance à la création du site Internet de l'Assemblée nationale, et prochainement du projet NORIA qui est destiné à renforcer notre parlement dans l'information parlementaire pour en faire un relais d'information auprès de nos opinions publiques.

Le séminaire qui s'ouvre aujourd'hui est d'une grande importance et nous tenons à remercier une fois encore l'APF pour cette initiative qui s'inscrit dans un vaste programme de développement des capacités de nos deux Assemblées parlementaires.

Dans les démocraties, le Parlement joue des rôles multiples. Il représente le peuple et est responsable devant lui, il a un rôle législatif et de gestion des affaires publiques. Il joue également un rôle de contrôle de l'action gouvernementale.

Les défis auxquels font face les parlementaires sont donc considérables. La manière dont ils remplissent leurs missions détermine la qualité du fonctionnement du système politique.

L'efficacité de notre Parlement se heurte parfois à des obstacles importants. Mais nous considérons que ces obstacles ne sont pas insurmontables.

La plupart des lacunes que nous enregistrons dans le fonctionnement de nos assemblées peuvent être comblées en organisant les programmes de formation spécialisés et en faisant appel à des experts étrangers.

Nous pouvons donc dire que l'efficacité du parlement dépend dans une large mesure des parlementaires eux-mêmes.

Le séminaire que nous organisons aujourd'hui a pour objectif de permettre aux parlementaires et aux fonctionnaires de notre parlement de procéder à un échange de vues entre eux et des experts et de comparer leurs expériences respectives sur le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance.

Il doit également contribuer au renforcement du processus de démocratisation des institutions et à la consolidation de la pratique de bonne gouvernance, que nous avons mis en œuvre depuis la Conférence nationale.

Mesdames et Messieurs, j'espère que vous trouverez ici une atmosphère propice à la réflexion, sur l'importante question, inscrite à l'ordre du jour de nos travaux.

Mais je souhaite aussi que vous mettiez à profit cette grande rencontre marquée par la présence de nombreux experts et des parlementaires qui vivent la démocratie au quotidien, pour analyser, en toute sérénité des nouvelles approches dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement.

Je vous remercie de votre aimable attention et déclare ouvert le Séminaire parlementaire sur le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance./-





---

*Exposés en séance plénière : la procédure budgétaire*





*Intervention de M. Babacar Gaye,  
Député du Sénégal,  
Président de la commission des affaires étrangères  
et de la coopération, de l'Assemblée nationale du Sénégal*

**SOMMAIRE**

INTRODUCTION

**Chapitre I : LE BUDGET**

**I. La présentation des lois de finances**

- A. Des ressources de l'Etat
- B. Des charges de l'Etat

**II. La Classification des dépenses et recettes publiques**

- A. Les diverses classifications des ressources publiques
  - 1. La classification juridique
  - 2. La classification financière
  - 3. Les classifications économiques
- B. Les diverses classifications des dépenses budgétaires
  - 1. La classification par ministère
  - 2. La classification par fonction
  - 3. La classification économique

**Chapitre II : LA PROCEDURE BUDGETAIRE**

**I. La Préparation du Budget**

- A. Le débat d'orientation budgétaire
- B. L'initiative gouvernementale
- C. Les conférences et arbitrages budgétaires

**II. Le dépôt du Projet de loi de finances**



### **III. La procédure d'adoption de la loi de finances**

#### A. Le Travail en Commissions

1. L'examen en commissions techniques
2. L'examen en Commission des finances
3. Le Rapport général du Budget

#### B. Les discussions en plénière

1. Le pouvoir d'amendement des députés
2. L'adoption du texte

### **IV. Le double examen de la loi de finances**

### CONCLUSION



## INTRODUCTION

L'organisation d'un séminaire parlementaire à l'intention des députés et sénateurs de la République de Gabon participe du souci de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie de contribuer à familiariser les élus que nous sommes aux questions de finances publiques.

En effet, pour l'accomplissement de ses prérogatives exclusives tirées de la Constitution de voter la loi, donc d'autoriser les recettes et les ressources publiques, de contrôler et de sanctionner l'action du Gouvernement, le Parlement doit se mettre à un niveau d'information qui lui permet de jouer pleinement cette fonction essentielle encadrée par la Loi fondamentale, la Loi organique relative aux finances publiques et ses décrets d'application.

Dans la région ouest africaine, la préparation, la structuration, l'examen et le vote de la loi de finances tiennent beaucoup compte des directives édictées par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Même si l'examen du projet de budget n'occupe plus la presque totalité du temps parlementaire, sa discussion constitue, chaque année, une période exceptionnelle des activités du Parlement.

Ces longues joutes oratoires au sein de l'hémicycle sur le projet de loi de finances de l'année sont précédées d'une minutieuse préparation au niveau de la Direction du Budget, dans les ministères ainsi que de nombreux travaux au sein des commissions permanentes, parmi lesquelles la Commission des finances qui joue un rôle de premier plan.

### **Chapitre I : LE BUDGET**

Le budget était défini dans les manuels de finances publiques comme « *l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat* ». Il s'assimile de nos jours à un ensemble de comptes décrivant, pour chaque année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat.

#### **I. La présentation des lois de finances**

L'alinéa 1 de l'article premier de la loi organique 03/2001 du 10 septembre 2001, relative aux lois de finances stipule : « *Les lois de finances déterminent la nature, le montant et les affectations des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.* »

Elles ne peuvent contenir que des dispositions entrant dans leur objet. Toutefois elles peuvent traiter de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Ont le caractère de loi de finances :

- La loi de finances de l'année qui prévoit et autorise pour chaque année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ;
- Les lois de finances rectificatives qui seules, en cours d'année peuvent modifier les dispositions de la loi de finances de l'année ;
- La loi de règlement qui constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par les lois rectificatives.



Toutefois, le principe de l'annualité budgétaire peut connaître des limites en ce qui concerne les dispositions relatives à la gestion de la dette publique, aux autorisations de programmes et aux approbations de conventions et aux garanties accordées par l'Etat ; car l'équilibre financier des lois de finances ultérieures peut être ainsi engagé.

#### A. Des ressources de l'Etat

Les ressources de l'Etat comprennent :

- les impôts, les taxes ainsi que le produit des amendes ;
- les rémunérations des services rendus, les redevances, fonds de concours, dons et legs,
- les revenus du domaine et des participations financières ainsi que la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises publiques ;
- le remboursement des prêts et avances ;
- le produit des emprunts à long terme ;
- les recettes provenant de la cession des actifs
- les produits divers.

Sous ce registre, il faut retenir que l'autorisation de percevoir les impôts est annuelle. Alors que les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique et social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités rurales et les établissements publics administratifs, sont établies par décret. Leur perception au delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée par une loi de finances.

Toutes les autres ressources de l'Etat sont toujours prévues et évaluées par la loi de finances de l'année.

#### B. Des charges de l'Etat

Les charges de l'Etat comprennent :

##### 1. les dépenses ordinaires

Elles sont regroupées en quatre titres qui sont :

- les amortissements et charges de la dette publique et les dépenses en atténuation de recettes ;
- les dépenses de personnel ;
- les dépenses de matériel et de travaux d'entretien applicables au fonctionnement des services de l'Etat ;
- les dépenses de transfert autres que les transferts en capital.



## 2. les dépenses en capital ;

Elles se divisent en deux titres :

- les investissements exécutés par l'Etat ;
- les transferts en capital.

## 3. les prêts et avances comprennent :

- les avances à court terme ;
- les prêts à moyen et long terme.

## II. La Classification des dépenses et des recettes publiques

### A. Les diverses classifications des ressources publiques

#### 1. La classification juridique

Le critère de classification juridique des recettes publiques repose sur le fait que dans les mécanismes de perception de la recette, la collectivité publique utilise ou non la puissance publique.

En effet pour se procurer des ressources, l'Etat ou les collectivités publiques peuvent se comporter en simples particuliers : vendeurs, locataires ou prestataires de services.

Les personnes morales de droit public peuvent aussi mettre en œuvre les prérogatives de la puissance publique en utilisant le commandement ou la contrainte dont elles ont en principe, le monopole. Dès lors, toutes les techniques ignorées du droit privé peuvent être utilisées pour rassembler les ressources nécessaires à la mise en œuvre de leur programme d'action.

#### 2. La classification financière

Le critère de la classification financière résulte du fait que certaines des ressources publiques entrent définitivement dans le patrimoine de la collectivité et ne seront suivies d'aucune charge et d'aucune obligation de remboursement. C'est le cas des recettes publiques définitives.

D'autres ressources ont par contre le caractère temporaire car elles font l'objet de remboursement. On les appelle aussi ressources de trésorerie qui résultent le plus souvent d'emprunts et de dépôts dans les caisses publiques. Leur libre utilisation crée une obligation de remboursement avec des charges supplémentaires pour rémunérer les intérêts ainsi occasionnés. Cependant, les dépôts sans intérêt dans les comptes de chèques postaux ne font l'objet que d'un simple remboursement.

#### 3. Les classifications économiques

Les classifications économiques peuvent se fonder soit sur la nature des richesses sur lesquelles les prélèvements sont effectués, soit sur la nature des répercussions économiques de ces prélèvements.

##### a) D'après la nature des richesses



Cette classification est spécialement utilisée en matière fiscale. On distingue ainsi les impôts sur la consommation ou sur les dépenses, les impôts sur le revenu et les impôts sur le capital.

b) D'après les répercussions des prélèvements

A ce niveau, il faut distinguer les ressources ordinaires et les ressources extraordinaires.

Les ressources ordinaires sont celles pour lesquelles le prélèvement de richesses n'entraîne pas de répercussions économiques graves sur l'économie (Impôts sur le revenu).

Par contre les ressources extraordinaires ne peuvent être maintenues de manière durable, car leur prélèvement entraîne des répercussions économiques qui perturbent gravement l'équilibre économique (Prélèvements sur le capital, ou le recours à des avances de la Banque centrale)

B. Les diverses classifications des dépenses budgétaires

Plusieurs classifications des dépenses budgétaires ont été proposées, mais nous ne retenons que trois d'entre elles. Il s'agit de la classification par ministère, de la classification par fonction qui sont des classifications administratives et de la classification économique qui oppose les dépenses en capital (dépenses d'investissement)(1)

1. La classification par ministère

C'est la plus ancienne des classifications. A ce niveau, les dépenses budgétaires sont regroupées d'après les autorités administratives qui disposent des crédits pour leurs dépenses.

Si cette classification est sans valeur scientifique du fait que la liste des départements ministériels n'est jamais la même, elle est en revanche la seule à avoir une valeur juridique puisqu'elle est la base du vote de la loi de finances de l'année. Elle se combine souvent avec d'autres types de classifications

2. La classification par fonction

Elle est la plus récente et découle de la conception moderne des finances publiques qui voit dans les crédits inscrits au budget non seulement un moyen de couverture des dépenses budgétaires mais également un instrument d'intervention permettant au Gouvernement de réaliser son programme d'action.

Les dépenses budgétaires de l'Etat sont classées d'après les fonctions assumées par celui-ci dans les domaines où il exerce ses missions.

Au Sénégal, ces fonctions sont au nombre de quatre, elles-mêmes subdivisées en sous fonctions. Il s'agit de : « Pouvoirs publics, Action administrative générale, Action économique, Action culturelle et sociale ».

En fait le budget fonctionnel ne retrace que les seules activités de l'Etat exercées dans le cadre du budget général.

Cette classification nous permet de connaître le poids financier de chaque fonction et en même temps

---

1) Les finances publiques sénégalaises de Nguyen Chan Tam pages 22 à 32



d'apprécier la politique préconisée par le gouvernement au regard de son programme d'action, des normes de l'UNESCO (Education), l'UNICEF (politique de promotion de l'enfance), l'OMS (Santé) et des critères de convergence édictés par les organes communautaires tels la Commission de l'UEMOA.

Mais la ventilation des crédits sous l'angle fonctionnel n'est pas aisée, soit parce que dans un certain nombre de cas, il est difficile, sinon impossible de rattacher les crédits à une fonction précise, soit parce qu'elle ne présente aucun caractère fonctionnel. Alors, on procède par choix arbitraire, soit à ouvrir une ou deux rubriques supplémentaires pour les dépenses non fonctionnelles.

#### a) Les pouvoirs publics

Cette rubrique regroupe les activités des « *organes créés par la Constitution et dont le statut est fixé par une loi organique* ». Il s'agit de la Présidence de la République, de l'Assemblée Nationale, de la Primature, du Sénat, du Conseil de la République, du Conseil Constitutionnel, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et de la Médiature...

#### b) L'Action administrative générale

Elle concerne les missions traditionnelles de sécurité interne et externe (Forces armées), de souveraineté internationale (Affaires Etrangères), d'ordre public (Intérieur), de Justice, d'information et d'administration (Fonction publique, Emploi et Travail). Elle est la plus coûteuse de toutes les fonctions de l'Etat.

#### c) L'Action économique

Elle se rattache aux nouvelles missions de l'Etat et regroupe les activités relatives à la monnaie et au crédit (Economie et Finances), au prix et à l'Exportation (Commerce), à l'élevage, à l'agriculture et à la pêche (Développement rural et ressources animales), à l'Eau (Hydraulique), aux projets d'investissements (Plan et Coopération économique), au logement et aux problèmes urbains (Urbanisme et Habitat), aux infrastructures et aux transports (Equipement), aux industries et à l'artisanat (Développement industriel et artisanal) et à l'environnement (Protection de la Nature).

La part de crédits consacrée aux dépenses à caractère économique nous paraît très faible si on la compare à celles allouées d'une part à la vie culturelle et sociale, ou d'autre part aux dépenses d'administration générale.

En réalité, les crédits destinés à l'action économique qui figurent dans le budget ordinaire ne représente qu'une infime partie des sommes réellement consacrées au développement du pays. La plus grande part figure dans les comptes d'affectation spéciale, dans le Budget d'investissements (budget en capital) et dans les comptes annexes au budget général.

#### d) L'Action culturelle et sociale

Elle regroupe les activités liées à la recherche, à l'enseignement (Education nationale), à la jeunesse et au sport, aux arts et lettres (Culture), au bien être et à la santé (Santé publique), aux actions à caractère social (Développement social) et au tourisme.

Au Sénégal la part du budget qui lui est allouée avoisine les 50%.

#### e) Les dépenses communes



Les dépenses communes regroupent les crédits affectés à des dépenses qui sont communes à tous les services centraux et à tous les services extérieurs de l'Etat. Les crédits destinés à ces dépenses ne sont pas encore affectés à telle ou telle fonction lors du vote du budget mais le seront au moment de son exécution.

On peut citer comme exemples : les indemnités pour les frais de missions, les frais d'hospitalisation de agents de l'Etat, les acquisitions de véhicules, les factures d'eau et d'électricité pour les immeubles à usage commun, les frais d'entretien et de réparation des bâtiments publics et des logements administratifs...

Cette rubrique concerne également les provisions globales. Le caractère multifonctionnel de ces provisions rend impossible le rattachement de ces crédits à une fonction précise.

### 3. La classification économique

Dans la classification économique, les dépenses budgétaires sont réparties en deux rubriques : dépenses ordinaires et dépenses en capital. Elle indique clairement l'emploi des ressources de l'Etat.

#### a) Les dépenses ordinaires

Elles sont elles-mêmes subdivisées en cinq catégories selon leur nature : Personnel, Matériel, Entretien, Transfert, Diverses et Spéciales.

##### ◆ 1<sup>er</sup> catégorie : Les dépenses de personnel

Cette catégorie de dépenses regroupe l'ensemble des rémunérations des agents de l'Etat sans la pension de retraite. C'est le poste le plus important du budget. Pour l'année 2004, elles représentent 43,27% de la totalité des crédits de fonctionnement du Sénégal. Annuellement leur part du budget connaît une baisse continue à cause ou grâce aux normes budgétaires admises par les partenaires au développement.

##### ◆ 2<sup>ème</sup> catégorie : Les dépenses de matériel

Elles permettent d'acquérir des biens et services de l'Etat et représentent moins de 20% de l'ensemble des dépenses ordinaires. La grosse part est engloutie par l'équipement des Forces armées.

##### ◆ 3<sup>ème</sup> catégorie : les dépenses d'entretien

Les crédits prévus à ce poste et servant à entretenir les locaux administratifs et le matériel sont en perpétuelle diminution à cause de leur caractère peu prioritaire pour certains.

##### ◆ 4<sup>ème</sup> catégorie : les dépenses de transfert

Ce sont des dépenses sans contrepartie pour celui qui en bénéficie et sont constituées des versements du Budget général sous diverses formes. Elles ont pour finalité d'assurer le règlement des contributions de l'Etat aux organismes internationaux, l'octroi des bourses d'études, les subventions à la promotion économique et industrielle, la solidarité nationale.





En sont exclus les transferts destinés à des dépenses en capital. Elles représentent en moyenne 15% des dépenses ordinaires.

◆ 5<sup>ème</sup> catégorie : les dépenses diverses et les dépenses spéciales

Les dépenses diverses concernent essentiellement certaines dépenses de fonctionnement telles que les frais de réception, d'organisation des fêtes et des cérémonies, de visites officielles et de participation aux conférences et congrès internationaux, aux frais de justice, de transport de fonds...

Alors que les dépenses spéciales sont prévues au chapitre 216 de la Présidence pour prendre en charge les fonds secrets, les fonds politiques et ceux de la solidarité africaine.

b) Les dépenses en capital

Les dépenses en capital (dépenses d'investissement ou dépenses d'équipement) sont « *des dépenses qui laissent subsister quelque chose derrière elles, tandis que les dépenses de fonctionnement ne laissent rien subsister* ». Elles servent à préserver et à entretenir le patrimoine de la collectivité publique, à l'améliorer et à l'accroître.

On range généralement dans cette rubrique les dépenses d'investissement financées par :

- le Sénégal
- les aides extérieures
- le Sénégal et les bailleurs de fonds étrangers

Pour plus de transparence dans la gestion, les autorités chargées du contrôle de l'exécution des lois de finances (Cour des Comptes et Assemblée nationale) exigent que toutes les dépenses liées aux investissements soient insérées dans la loi de finances de l'année soit dans le budget national d'équipement, soit dans les comptes d'affectation spéciale.

## **Chapitre II : LA PROCEDURE BUDGETAIRE**

Contrairement à la procédure législative ordinaire, dont la description repose essentiellement sur des notions de droit constitutionnel et de droit parlementaire, la compréhension de la procédure budgétaire requiert la connaissance de règles et de mécanismes propres au budget de l'Etat. Les développements précédents rappellent les contours de la loi de finances. Dans les points suivants, il s'agit de montrer le processus d'élaboration, de dépôt à l'Assemblée nationale et du vote du projet de loi de finances.

### **I. La Préparation du Budget**

Monopole de l'Exécutif, la préparation du Budget (projet de loi de finances de l'année) ne laisse que peu de place aux interventions parlementaires. Multifformes et souvent discrètes, celles-ci ont connu récemment une évolution marquée notamment par l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire instauré au Sénégal depuis seulement deux ans.



## A. Le débat d'orientation budgétaire

Le débat d'orientation budgétaire organisé dans les trois mois qui suivent l'ouverture de la première session ordinaire est prévu par la loi organique N° 2002-20 du 15 mai 2002 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale dont l'article 3 stipule : « ***Au cours de la première session ordinaire de l'année, il est organisé un débat d'orientation budgétaire, selon la procédure prévue par l'article 19 ci-dessous. Celui-ci doit avoir lieu dans les trois mois suivant l'ouverture de la session. Une Instruction générale du Bureau en détermine les modalités*** ».

Il faut remarquer que la pertinence des dates fixées par la loi organique dépend beaucoup de la convocation de la première session qui « *s'ouvre dans le cours du deuxième trimestre de l'année* » (art 63 de la Constitution).

La combinaison de ces deux dispositions n'est pas de nature à favoriser les conditions optimales de la tenue d'un débat d'orientation budgétaire dans les meilleurs délais qui permettent aux parlementaires de formuler des observations dont le Gouvernement pourrait tenir compte dans l'élaboration de son projet de budget.

Il est bon de souligner que cette initiative n'a pas pour objet de remettre en cause le principe de la séparation des pouvoirs mais, au contraire, dans le respect de l'équilibre institutionnel, « *d'associer le Parlement à la préparation du budget en lui permettant de s'exprimer sur les grandes orientations budgétaires, d'être informé, dès ce stade du processus d'élaboration de la prochaine loi de finances, des principaux choix envisagés par le Gouvernement pour la mise en œuvre de ces orientations et d'indiquer le cas échéant, les solutions qui auraient sa préférence* »

Au Sénégal, le débat d'orientation budgétaire est alimenté par le rapport du Ministre de l'Economie et des finances, présenté et discuté d'abord en Commission des finances, et du rapport fait au nom de cette commission par son Rapporteur Général.

Si l'intérêt d'un tel débat est incontesté, la question du choix de la date suscite encore quelques difficultés. Il est souhaitable que « *la date choisie puisse concilier à la fois le souci de permettre aux parlementaires de disposer des éléments d'information sans lesquels le débat se limiterait à l'échange de quelques généralités et une certaine anticipation par rapport aux choix du Gouvernement* ». Alors, le débat devrait précéder l'envoi de la circulaire de cadrage budgétaire aux membres du Gouvernement.

## B. L'initiative gouvernementale

Le Ministre des finances prépare les projets de lois de finances qui sont arrêtés en conseil des Ministres. Mais auparavant, les services du Ministère du Budget envoient à tous les ministères et institutions publiques une circulaire pour indiquer les directives et donner le cadrage qui permettent aux SAGE et DAGE (2) d'exprimer leurs besoins en dotations budgétaires.

---

2) Service ou Direction chargé (e) de l'Administration Générale et de l'Equipement au niveau des départements ministériels. Ils sont administrateurs des crédits.



## C. Les conférences et arbitrages budgétaires

Les conférences budgétaires permettent à chaque ministère dépensier de confronter ses propositions à celles de la Direction du budget en termes d'économies et de mesures nouvelles, les sujets techniques ayant été traités à l'occasion des réunions tenues depuis le début de l'année.

Ces conférences débouchent sur un « *dossier d'arbitrage* » qui est « *l'unique document utilisé ultérieurement dans le processus décisionnel qui implique les ministres* ». Ce dossier, établi par la Direction du budget, retrace les points d'accord et de désaccord et présente les enjeux de l'arbitrage.

Alors, le Ministre chargé du budget règle avec chacun des ministres la plupart des sujets de désaccord, l'arbitrage du Premier ministre n'étant, en principe, requis que sur les points les plus importants.

Dans le même temps les mesures fiscales sont arbitrées par le ministre chargé du budget ou le Premier ministre

## II. Le dépôt du Projet de loi de finances (3)

L'Assemblée nationale vote les projets de lois de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Le projet de loi de finances de l'année, qui comprend notamment le budget, est déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, au plus tard le jour de l'ouverture de la session fixée (15 octobre).

L'Assemblée nationale dispose de 60 jours pour voter les projets de lois de finances.

### **1<sup>er</sup> Cas de figure :**

**Si le Gouvernement dépose son projet le 13 Octobre, l'Assemblée doit impérativement voter la loi au plus tard le 13 décembre à minuit.**

Si par suite d'un cas de force majeure, le Président de la République n'a pu déposer le projet de loi de finances de l'année en temps utile pour que l'Assemblée Nationale dispose, avant la fin de la session fixée, du délai prévu à l'alinéa précédent, la session est immédiatement et de plein droit prolongée jusqu'à l'adoption de la loi de finances.

Cependant Le Gouvernement est autorisé à continuer à percevoir les impôts et à reprendre en dépenses le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires.

### **2<sup>ème</sup> Cas de figure :**

**Dans l'hypothèse où le Président de la République dépose son projet de Budget le 10 novembre, les députés peuvent poursuivre leurs travaux jusqu'à l'adoption de la loi de finances, mais pas au delà du 10 janvier à minuit.**

---

3) Article 68 de la Constitution du 22 janvier 2001



Si le projet de loi de finances n'est pas voté définitivement à l'expiration du délai constitutionnel de 60 jours, il est mis en vigueur par décret (ordonnance), compte tenu des amendements votés de l'Assemblée nationale et acceptés par le Président de la République.

### **3<sup>ème</sup> Cas de figure :**

**Si dans le scénario du premier cas de figure, l'Assemblée Nationale n'a pu voter le projet de loi de finances avant le 13 décembre à minuit, le Président de la République reprend l'initiative et le met en vigueur par décret.**

Si par contre, compte tenu de la procédure prévue ci-dessus, la loi de finances de l'année n'a pu être mis en vigueur avant le début de l'année financière, le Président de la République est autorisé à reconduire par décret les services votés.

### **4<sup>ème</sup> Cas de figure :**

**Dans l'hypothèse du 2<sup>ème</sup> Cas de figure, le projet de loi de finances n'est pas adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier (début de l'année financière), le Président de la République prend un décret pour reconduire les services votés, c'est-à-dire le minimum de dotation qu'il juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par l'Assemblée nationale.**

Comme nous le constatons, le constituant et les commissaires de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine ont établi un cadre juridique qui tient compte de l'équilibre des institutions, mais très vigilants pour la sauvegarde des prérogatives du Pouvoir exécutif et du monopole qu'il exerce sur la préparation et l'exécution du Budget. Plus bas, nous nous rendrons compte de l'empreinte de sa primauté sur la procédure d'adoption du projet de loi de finances.

## **III. La procédure d'adoption de la loi de finances**

Le passage obligé du projet de loi de finances en commissions découle des dispositions pertinentes de l'article 37 du Règlement intérieur qui stipule : « *Les commissions sont saisies par la Conférence des Présidents de tous les projets et propositions de loi et affaires de leurs compétences ainsi que des pièces et documents qui s'y rapportent* ».

Il en est ainsi de toutes « *...les affaires ayant une incidence financière qui, après leur examen par la commission compétente, sont obligatoirement soumises à l'avis de la Commission de l'Economie générale, des finances, du Plan et de la Coopération économique (Communément appelée Commission des finances) avant d'être présentées en séance plénière* ». article 41 alinéas 5

Par contre « *pendant la session budgétaire, les commissions permanentes sont obligatoirement saisies du projet de budget pour avis* ».

### **A. Le Travail en Commission**

Le travail en commission constitue une phase essentielle de l'examen par l'Assemblée du projet de loi de finances. Il mobilise les six commissions permanentes et plus particulièrement, en leur sein, une vingtaine de députés qui ont été désignés en qualité de rapporteurs, soit par la Commission des finances, soit par les autres commissions, saisies pour avis.



La Commission des finances, saisie au fond, joue naturellement un rôle prépondérant, assuré grâce à une équipe de rapporteurs spéciaux qui travaillent sous la supervision et la coordination du Rapporteur général désigné à cet effet. Ils sont assistés de fonctionnaires parlementaires, de secrétaires chargés de la frappe des documents et d'un personnel d'appoint.

### 1. L'examen en commissions techniques

Le projet de loi de finances de l'année mobilise donc les huit commissions permanentes (4) et plus particulièrement, en leur sein, les députés les plus assidus.

Il peut arriver que la conférence des présidents institue une **inter commission** pour l'examen du budget d'un ministère dont les domaines de compétence sont à cheval sur deux commissions techniques distinctes. (Le Budget du Ministère de l'Intérieur est examiné en Inter Commission composée de la Commission de la Défense et de la Commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains saisie au fond.

*Dans ce dernier cas, pour le quorum prévu à l'article 45, seuls sont comptés les membres de la commission saisie sur le fond.*

Le ministre concerné présente un rapport détaillé sur l'organisation de son département, le bilan de ses réalisations et dégage les perspectives dans la mise en œuvre de la politique définie par le Chef de l'Etat et pour laquelle il a été nommé.

En outre il peut profiter de cette tribune pour sensibiliser les députés sur les insuffisances, le cas échéant, des dotations allouées.

Lors des réunions des commissions techniques, les parlementaires s'interrogent sur le travail gouvernemental et posent des questions relatives au secteur confié au Ministre dont le budget est en discussion.

Généralement, les députés attendent impatiemment ce moment pour interpellier le chef du département sur des problèmes spécifiquement locaux, relatives à leur circonscription et à la part qui lui est réservée dans le programme d'actions du Gouvernement.

A la suite des réponses fournies par le ministre, les commissaires peuvent relancer le débat et solliciter des compléments d'informations ou passer directement à l'adoption ou non du budget qui leur a été soumis par un vote selon les règles édictées par le règlement intérieur et relatives aux séances en commission.

### 2. L'examen en commission des finances

Saisie au fond de tous les projets de loi de finances, la Commission de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique de l'Assemblée tient naturellement le premier rôle dans la discussion budgétaire.

---

4) Au Sénégal, il existe onze commissions permanentes.



Ses compétences, définies par l'article 24 du Règlement intérieur sont les domaines relatifs au Budget de l'Etat, à la monnaie et au crédit, aux activités financières intérieures et extérieures, au Contrôle financier des entreprises nationales, au Domaine de l'Etat, aux échanges, au Commerce intérieur et extérieur, à la Consommation, au Plan et à la Coopération économique.

*C'est en raison de ses responsabilités financières que la Commission des finances dispose de pouvoirs propres qui la singularisent par rapport aux autres commissions permanentes.*

Les discussions à ce stade de la procédure, s'articulent autour des observations des commissaires en commission technique et les amendements, le cas échéant, formulés par les députés. Il faut signaler que les pouvoirs d'amendement des parlementaires sont strictement encadrés par la Constitution, le Règlement intérieur et les directives de l'UEMOA.

Le projet de loi de finances est discuté et adopté en commission des finances en tenant compte des règles qui découlent de la loi organique portant loi de finances et des directives communautaires :

- les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par compte spécial.
- Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère en ce qui concerne les autorisations nouvelles.
- Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votés par budget annexe ou par compte spécial.
- La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant le Parlement avant le vote de la première partie.

La Commission de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique examine le budget de l'Assemblée nationale préparé, sous la direction du Président et rapporté devant elle par les questeurs.

### 3. Le Rapport général du Budget

Le Rapporteur général a pour charge de centraliser et de faire la synthèse des rapports faits par les rapporteurs spéciaux à la suite de l'examen des budgets des ministères pour lesquels le rapporteur de la commission technique a présenté un avis devant les membres de la Commission des Finances.

Sa permanence contraste avec le caractère temporaire de la mission confiée aux rapporteurs des autres projets de loi, limitée à la durée de l'examen du texte pour lequel ils ont été désignés. L'importance, la périodicité et la technicité des lois de finances expliquent que le titulaire de cette fonction, membre de la Conférence des Présidents, sera considéré comme un interlocuteur privilégié du Gouvernement. Il est toujours issu des rangs de la majorité.



## B. Les discussions en plénière

### 1. Le pouvoir d'amendement des députés

L'amendement est la possibilité pour la commission, le gouvernement et les députés de proposer au cours des débats des modifications aux textes. (Art 82 de la Constitution, alinéa 1<sup>er</sup>)

*« Les propositions et amendements formulées par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices »* (alinéa 2).

Ces dispositions sont renforcées par les directives communautaires qui ajoutent :

- aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par la représentation nationale, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette.
- Tout article additionnel et tout amendement doivent être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

### 2. L'adoption du texte

Encadrée par des délais stricts assortis de sanctions dissuasives, la discussion budgétaire permet, grâce à une pratique empreinte de souplesse, de concilier ces exigences constitutionnelles avec l'exercice normal de son pouvoir budgétaire par l'Assemblée nationale.

Le débat en séance publique reste très controversé en raison de sa longueur, et de la lassitude qu'il génère. Certains députés lui trouvent quand même un intérêt: les uns, pour faire la preuve de leur engagement à trouver une solution aux problèmes que rencontrent leurs mandants, d'autres, l'occasion de s'offrir une visibilité médiatique avec l'apport de la retransmission audio-visuelle des séances parlementaires.

Pourtant, leurs initiatives sont limitées par les règles de recevabilité financière, les autres contraintes spécifiques aux lois de finances (vote préalable de la première partie, vote unique des services votés) étant plus apparentes que réelles.

En outre, le Gouvernement n'hésite pas à recourir aux armes classiques que la Constitution met à sa disposition pour imposer son point de vue.

Malgré tout, le pouvoir de réformation du Parlement n'en a pas moins des effets sur l'initiative gouvernementale.

Le vote du projet de loi de finances s'effectue dans les mêmes conditions et suivant les mêmes règles et procédures qu'en commission. Sauf qu'à ce niveau c'est avec toute la solennité que requiert l'adoption de la loi qui régule toute la vie financière de la nation pendant un an.



Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou la publication de l'ordonnance prévue en cas d'incidents budgétaires majeurs, le Gouvernement prend des décrets portant, d'une part répartition par chapitre pour chaque ministère ou budget annexe des crédits ouverts et, d'autre part, répartition par compte particulier des opérations des comptes spéciaux du Trésor.

#### **IV. Le double examen de la loi de finances**

Le Parlement du Sénégal ne disposant pas de seconde chambre ou chambre haute, la procédure budgétaire est ainsi simplifiée. Il n'existe pas ce que l'on appelle « la Navette budgétaire ».

Seulement en son temps ce sont les mêmes méthodes et procédures qui étaient utilisées.

En France, par contre, du fait qu'il est examiné selon la procédure d'urgence sans que le Gouvernement ait besoin de la déclarer, le projet de loi de finances fait l'objet, après sa première lecture au Sénat dans le délai de vingt jours imparti à la seconde Chambre, de la réunion d'une **commission mixte paritaire** chargée d'examiner les dispositions du texte restant en discussion, c'est-à-dire celles introduites par le Sénat et celles sur lesquelles il n'a pas émis un vote conforme à celui de l'Assemblée.

Le fait que l'urgence soit de droit n'oblige pas le Gouvernement à user, dès la fin de la première lecture au Sénat, du droit de convoquer la commission mixte paritaire.

Au sein de la commission mixte, le débat, qui s'engage directement sur les articles restant en discussion, a pour acteurs principaux les deux rapporteurs généraux. Lorsque la commission mixte parvient à un accord, le texte finalement retenu, sur chaque article, est soit celui du Sénat, soit celui de l'Assemblée, soit celui résultant d'une proposition transactionnelle formulée le plus souvent par l'un ou l'autre des rapporteurs, ou de façon plus exceptionnelle par un autre membre de la commission. Lorsque ce dialogue entre les majorités des deux assemblées se révèle difficile, le rôle d'arbitre joué par les Présidents des Commissions des finances est souvent prépondérant.

Lorsque la commission qui, depuis de nombreuses années, se tient toujours à l'Assemblée nationale, aboutit à l'élaboration d'un texte, celui-ci est ensuite soumis au vote de l'Assemblée nationale puis à celui du Sénat.

A ce stade de la procédure, conformément à l'article 45 de la Constitution, seul le Gouvernement a le pouvoir de présenter des amendements ou d'accepter le dépôt d'un amendement parlementaire.

En pratique, et sauf rares exceptions, le texte issu des travaux de la commission mixte est le texte définitif de la loi de finances.

Si la commission mixte échoue, les majorités de chacune des assemblées ayant des positions politiques inconciliables, l'Assemblée nationale procède à une nouvelle lecture du projet de loi de finances. Elle examine alors soit le texte voté par elle en première lecture s'il a été rejeté par le Sénat, soit le texte adopté par le Sénat. Cette nouvelle lecture donne lieu à un seul rapport, celui présenté au nom de la Commission des finances par son Rapporteur général.

A la demande du Gouvernement, le dernier mot revient alors à l'Assemblée nationale qui, en lecture définitive, ne peut, en pratique, que reprendre le dernier texte voté par elle, si des désaccords avec le Sénat subsistent.





L'on se rendra compte que la procédure budgétaire dans le cas d'un parlement bicaméral n'est pas simple. Mais avec la volonté de concorde et de solidarité nationale et un engagement indéfectible pour la Démocratie et la bonne Gouvernance, les élus que nous sommes sauront toujours trouver les voies consensuelles les plus pertinentes.

## Conclusion

Conclure une telle réflexion serait un trait de caractère qu'on pourrait appeler témérité. Car, la notion de Démocratie et de Bonne Gouvernance, plus qu'un bloc d'un seul tenant, est un long processus, une quête permanente, opérée à l'aide de mécanismes complexes et très relatifs.

C'est pourquoi, je laisse au Séminaire le redoutable devoir de conclure les débats qui vont s'ensuivre.





*Intervention de M. Iljaz Halimi,  
Vice-président du Parlement de la République de Macédoine*

**INFORMATION**

**sur la procédure budgétaire à l'Assemblée de la République de Macédoine**

Le budget est un des actes fondamentaux et des plus importants de l'Etat. Le budget est un instrument financier, c'est-à-dire un instrument de la politique financière et économique de l'Etat projetant les recettes et les dépenses de l'Etat pour une période donnée d'une année, commençant le 1er janvier et se terminant le 31 décembre chaque année, et qui s'applique seulement à l'année fiscale pour laquelle il est adopté.

Le budget est un acte spécifique et très complexe qui est élaboré suivant une procédure et une technique spécifiques. La préparation et la proposition du Budget sont généralement conférées au Gouvernement, qui, étant un organe exécutif, dispose des données et des informations nécessaires pour préparer le Budget.

C'est justement pour ces raisons que la Constitution de la République de Macédoine (article 68, paragraphe 1, alinéa 4) voit l'adoption du Budget de l'Etat comme un droit de l'Assemblée, alors que l'article 91 de la Constitution voit la proposition du Budget de l'Etat comme un droit du Gouvernement de la République de Macédoine.

La Constitution donc discerne le droit de l'Assemblée d'adopter des lois et le Budget de l'Etat, et le droit du Gouvernement de proposer des lois et le Budget de l'Etat.

Ainsi, on ne peut pas interpréter par analogie que le droit des députés de proposer des lois (article 71 paragraphe 1 de la Constitution) comprend également le droit de proposer le Budget de l'Etat ou le Budget rectificatif.

La Loi des budgets règle la procédure de préparation, d'adoption et d'exécution du Budget de la République de Macédoine.

Conformément à l'article 14 de ladite loi, la préparation du Budget de la République de Macédoine est basée sur la politique macroéconomique et sur la projection des agrégats macroéconomiques pour l'année pour laquelle le Budget est adopté.

Le ministre des finances est responsable de préparer le Projet de Budget de la République de Macédoine et de le soumettre au Gouvernement de la République de Macédoine.

Conformément à l'article 15 de la Loi des budgets, c'est le ministre des finances qui prépare un rapport sur l'état financier pour l'année fiscale en cours et propose les directives et les objectifs de la politique fiscale, de même que les catégories majeures de recettes et dépenses estimées pour l'année fiscale à venir ; il soumet ce rapport au Gouvernement de la République de Macédoine en avril de l'année en cours pour l'année à venir.

En partant des positions prises par le Gouvernement, le ministre des finances prépare une circulaire budgétaire contenant les directions majeures pour la préparation des budgets et la soumet aux bénéficiaires du Budget.



La circulaire précise les activités et les tâches qui doivent être exécutées au cours de l'année fiscale, la méthodologie de préparation des budgets des bénéficiaires, de même que les dépenses totales indicatives pour chaque bénéficiaire, dans le cadre desquels l'estimation par catégories doit être préparée, de même que les données nécessaires qui accompagnent le Budget.

Conformément à l'article 17 de la Loi des budgets, le Ministère des finances évalue les projets de calculs budgétaires soumis par les bénéficiaires du point de vue de leur efficacité, priorité et rationalité, et travaille en coordination avec les bénéficiaires des programmes du point de vue des moyens financiers nécessaires à leur réalisation.

Suite aux coordinations effectuées avec les bénéficiaires, le Ministère des finances prépare le Projet de Budget de la République de Macédoine et l'explication du Budget, contenant, entre autres, les paramètres macroéconomiques pour l'année fiscale à venir, la limite des recettes et dépenses évaluées pour l'année fiscale à venir, les données sur les demandes soumises par les bénéficiaires, les positions non-coordonnées des négociations, les données globales sur les recettes et dépenses projetées des activités auto-financées, ainsi que l'explication des modes de financement du déficit, si celui-ci est prévu. Le Ministère des finances soumet le Projet de Budget de la République de Macédoine au Gouvernement au début du mois d'octobre.

Conformément à l'article 18 de ladite Loi, c'est le Gouvernement qui établit le Projet de Budget de la République de Macédoine et le soumet pour adoption à l'Assemblée de la République de Macédoine pas plus tard que mi-novembre.

Selon les dispositifs de cet article, l'Assemblée de la République de Macédoine ne peut pas considérer le Projet de Budget de la République de Macédoine avant un délai de 20 jours à compter du jour où le Projet de Budget fut soumis aux députés de l'Assemblée de la République de Macédoine.

Le ministre des finances est obligé de présenter le Projet de Budget à l'Assemblée de la République de Macédoine.

Si le Budget de la République de Macédoine n'est pas adopté au 31 décembre de l'année en cours, conformément à l'article 29 de la Loi des budgets, le Ministère des finances distribue les fonds du Budget par positions, mais seulement jusqu'à un tiers de dépenses effectuées au cours du quatrième quart de l'année fiscale antérieure pour chaque mois, et au plus tard au 31 mars de l'année à venir.

Conformément à l'article 23 de la Loi des budgets, les dépenses établies par le document budgétaire annuel sont conçues comme montants maximaux et on ne peut pas assumer aucune responsabilité au-dessus de ces montants.

Chaque dépense qui exige une nouvelle source de revenus, et la source proposée, de même que la réduction des dépenses dans le cas où les revenus projetés n'auraient pas été réalisés par plus de 5%, sont traités dans un document budgétaire séparé (Budget rectificatif) qui est soumis pour adoption à l'organe compétent, c'est-à-dire à l'Assemblée de la République de Macédoine.

Les bénéficiaires du Budget doivent régulièrement enregistrer et soumettre des données sur l'état des responsabilités non accomplies, selon le mode et dans le terme prévus par le ministre des finances.

Pour les projets capitaux, dont la réalisation crée des responsabilités pour les années fiscales à venir, le bénéficiaire, c'est-à-dire le bénéficiaire individuel, peut en assumer des responsabilités, c'est-à-dire conclure un contrat, seulement après avoir obtenu l'autorisation du Ministère des finances.



Conformément à l'article 4-g de la Loi des budgets et de la gestion des moyens financiers du Budget de l'Etat, un trésor est fondé près du Ministère des finances, qui s'occupe des activités suivantes:

- Gestion des dépenses du Budget de la République de Macédoine et des dépenses des bénéficiaires et des bénéficiaires individuels des fonds du Budget, financés par moyens financiers réalisés des recettes perçues des organes, des activités auto-financées, des donations et des crédits;
- Enregistrement de la perception des recettes du Budget de l'Etat, des recettes des bénéficiaires et des bénéficiaires individuels réalisées des recettes perçues des organes, des activités auto-financées, des donations et des crédits;
- Enregistrement de perception des recettes des unités d'autogestion locale et leur distribution et contrôle;
- Inscription au Registre du Trésor, c'est-à-dire à la banque de données unique, de toutes les transactions de recettes et dépenses du Budget de l'Etat et des bénéficiaires et bénéficiaires individuels des moyens financiers du Budget, de même que des moyens financiers des fonds;
- Enregistrement des responsabilités assumées par les bénéficiaires et les bénéficiaires individuels des fonds du Budget, dans la banque de données unique du trésor;
- Notification des bénéficiaires et des bénéficiaires individuels des fonds du Budget du chiffre d'affaires et de l'état de leur comptes;
- Comptabilité budgétaire des recettes et dépenses du Budget de la République;
- Tenir compte du règlement de la dette et des garanties de la République de Macédoine;
- Enregistrer les bénéficiaires et les bénéficiaires individuels des moyens du Budget, selon le mode et sous la forme prévus par le ministre des finances;
- Enregistrer les responsabilités non accomplies des bénéficiaires et des bénéficiaires individuels des fonds du Budget;
- Préparation des projections courantes des recettes et dépenses du Budget de l'Etat et des bénéficiaires et bénéficiaires individuels des fonds du Budget;
- Préparation d'un rapport sur la perception de recettes et l'exécution des dépenses et autres activités opérationnelles.

Conformément à l'article 33, paragraphe 2 de la Loi des budgets, c'est le Gouvernement de la République de Macédoine qui approuve la redistribution des dépenses projetées au cours d'une année fiscale à un bénéficiaire budgétaire, dans le cadre des limites totales de recettes du Budget.

Conformément à la Loi des budgets, l'exécution du Budget de la République de Macédoine est réglée par une loi séparée - c'est la Loi sur l'exécution du Budget de la République de Macédoine. Ladite loi précise le mode et les conditions de l'exécution du Budget, en partant du principe d'emploi rationnel et économique des fonds de la part des bénéficiaires du Budget, et emploi légal et responsable des fonds du Budget pour accomplir les obligations de l'Etat.

Par la Loi sur la limitation des recettes ordinaires employées pour financer les prestations publiques, le volume potentiel des recettes ordinaires employées pour financer les prestations publiques en République de Macédoine est établi pour chaque exercice budgétaire. Cette limitation est faite conformément aux directions globales de la politique économique de la République de Macédoine, et dans le cadre des possibilités économiques. Ainsi, le volume de recettes ordinaires employées pour financer les prestations publiques en République de Macédoine pour 2003 est limité à environ 33% du produit national brut réalisé en 2003. Certains bénéficiaires des recettes ordinaires qui sont assujettis à cette limitation sont:

1. Le Budget central de la République de Macédoine
2. Les unités de l'autogestion locale
3. Le fond d'assurance retraite/invalidité de la République de Macédoine



4. Le fond d'assurance santé de la République de Macédoine
5. Le Bureau d'emploi de la République de Macédoine
6. Le Fond routier
7. Le Fond de protection et de promotion de l'environnement et de la nature, et
8. Le Fond des eaux

Les ressources sont partagées entre les bénéficiaires différents à la base des montants établis l'année antérieure, ayant en vue l'évaluation de la réalisation de ces montants au cours de l'année antérieure, de même que l'évaluation de leur réalisation dans l'année à venir conformément à la législation, par rapport aux ressources desquelles les budgets des bénéficiaires ci-dessus mentionnés s'alimentent.

Conformément à l'article 55 de la Loi des budgets, c'est l'Institut national de révision qui révisé l'emploi des recettes des budgets.

Conformément à l'article 10 de la Loi sur la révision effectuée par l'Etat, l'Institut national de révision est un organe de l'Etat qui effectue une révision comprenant une investigation des documents, du contrôle et de la révision internes, des procédures de comptabilité et financières, et d'autre évidence, afin de contrôler si les rapports financiers représentent objectivement l'état financier et les résultats des activités financières conformément aux principes et standards de comptabilité et aux standards de révision acceptés.

La révision effectuée par l'Etat est en même temps une procédure d'investigation des transactions financières qui représentent les dépenses de l'Etat du point de vue de leur emploi légal.

Après avoir effectué la révision, l'Institut national de révision soumet un rapport annuel sur les révisions effectuées et sur son travail à l'Assemblée de la République de Macédoine, et l'Assemblée considère ce rapport en séance.

Le contrôle que l'Assemblée exerce sur l'implémentation du Budget de la République de Macédoine et des lois financières est autrement exercé par contrôle du Compte final du Budget de la République de Macédoine.



## *La procédure budgétaire*

### **INTRODUCTION**

Il est observé dans la plupart des pays africains que l'indépendance politique, la cohésion nationale, la stabilité intérieure et le développement de ces Etats dépendent largement de leur situation financière, garantie par le régime juridique auquel sont assujetties leurs finances publiques. Par ailleurs, il est incontestable que le véritable pouvoir, au sein de l'Etat, appartient à l'organe détenteur du pouvoir financier. L'on reconnaît également qu'en Afrique, les institutions chargées du contrôle et de la transparence dans la gestion des finances publiques sont, à l'épreuve, le plus souvent paralysées ou inopérantes et donc inefficaces. Or, l'importance du budget n'est plus à démontrer, tant il est vrai qu'il renferme la vie entière d'une nation.

Après 13 ans de démocratie balbutiante et au moment où l'Etat gabonais, contraint par la basse conjoncture économique, s'engage résolument dans la voie de la bonne gouvernance, il est impérieux, pour le Parlement gabonais, d'évaluer son impact, voire sa compétence non seulement sur l'autorisation budgétaire, mais également sur l'exécution du budget.

A cet effet, parler de la procédure budgétaire, dans le cadre de la bonne gouvernance, revient à décrire les principales étapes de cette procédure telle qu'elle ressort du corpus juridique existant et à vérifier si celle-ci assure une totale transparence lors du vote et pendant l'exécution du budget.

A titre de rappel, le projet de loi de finances est soumis à des règles spécifiques quant à son initiative, la priorité et les délais de son examen.

Aux termes des dispositions de l'article 53 de la Constitution, l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et au Parlement.

En pratique, l'initiative du projet de budget relève de la compétence exclusive du Gouvernement.

S'agissant de la procédure budgétaire au niveau du Gouvernement, il est à signaler qu'en observation des dispositions de la loi n° 4/85 du 25 juin 1985 relative aux lois de finances, le ministre chargé des Finances prépare le projet de loi de finances qui sera par la suite adopté en Conseil des ministres, sous la supervision du Chef de l'Etat et du Chef du Gouvernement. L'élaboration se déroule donc en 3 phases :

- la première phase ou phase de cadrage général de perspectives a lieu du mois de janvier au mois de mai ;
- la deuxième phase ou phase de mise au point progressive et négociée, voire d'arbitrage s'établit de mai à août ;
- la troisième phase est la phase d'adoption en Conseil des ministres et de dépôt au Parlement.

Quant à la priorité d'examen du projet de loi de finances, l'article 54 alinéa 4 de la Constitution indique



que ledit projet est déposé en priorité à l'Assemblée nationale.

Les délais d'examen sont fixés à quarante cinq jours après le dépôt pour l'Assemblée nationale et vingt jours pour le Sénat.

## **I- LES PRINCIPALES ETAPES DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE DANS LES DEUX CHAMBRES**

### **Première étape :**

#### **1- Dépôt du projet de loi de finances**

Le dépôt du projet de loi de finances sur le Bureau de chaque chambre marque le début de la procédure budgétaire. Aussi, en vertu des dispositions de l'article 48 de la Constitution, ce projet est déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, 45 jours, au plus tard, après l'ouverture de la seconde session ordinaire.

Pour l'année 2004, le dossier déposé au Parlement est constitué:

- du projet de loi de finances ;
- de l'annexe explicative à la loi de finances
- du rapport explicatif de gestion, exercice 2002 ;
- du projet de loi de règlement, année 2002 ;
- du rapport économique et financier de l'Etat.

### **Deuxième étape :**

#### **2- Avis du Conseil économique et social**

En vertu des dispositions de l'article 105 de la Constitution, le Conseil économique et social est chargé de donner son avis sur les questions à caractère économique, social et culturel portées à son examen par le Président de la République, le Gouvernement, le Parlement, etc.

En pratique, cet avis, bien que nécessaire, n'est pas toujours recueilli, au regard du temps imparti au Parlement pour l'examen du projet de loi de finances.

### **Troisième étape :**

#### **3- Examen en commission**

Au niveau de l'Assemblée nationale, l'examen du projet de loi de finances relève de la compétence de la Commission des Finances, du Budget et de la Comptabilité publique.

Cette Commission est composée de 110 députés sur les 120 que compte l'Assemblée nationale.

Quant au Sénat, l'examen du projet de loi de finances relève de la compétence de la Commission des





Finances, du Budget et des Comptes économiques de la Nation, composée de 41 membres sur un total de 91 sénateurs.

En pratique, l'examen au fond du projet de loi de finances est précédé de l'audition des membres du Gouvernement. Aussi, les ministres financiers, en l'occurrence le ministre des Finances et le ministre de la Planification, sont simultanément auditionnés. Le premier présente les perspectives macroéconomiques et le second les projets de développement.

Cette série d'auditions permet au Parlement de soumettre la politique du Gouvernement et l'action de l'administration à une sorte de contrôle.

Après avoir obtenu des informations du Gouvernement, le Parlement, en votant le budget, peut modifier les crédits demandés par certains départements ministériels ou encore refuser d'en accorder pour certains projets.

En définitive, le Parlement s'évertue à détenir l'initiative de la dépense, en insérant dans le budget un certain nombre de projets non envisagés par le Gouvernement ou en retranchant ceux qui y sont prévus pour défaut de conformité aux besoins exprimés par les populations.

Bien que les travaux se déroulent à huis clos, la Commission des Finances peut autoriser les fonctionnaires du Gouvernement à y prendre part. Ce qui donne la possibilité aux parlementaires de disposer d'une somme d'informations leur permettant de statuer en connaissance de cause.

En outre, la présence des fonctionnaires de l'exécutif lors de l'examen du projet de loi de finances évite au Parlement de transmettre le rapport de commission au Gouvernement pour appréciation. De ce fait, on annule deux étapes de la procédure, à savoir :

- le renvoi au Gouvernement pour appréciation;
- l'examen en commission des contre propositions du Gouvernement.

Pour plus d'efficacité et de transparence dans l'examen du projet de budget 2004, il a été mis en place, au sein de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, quatre sous-commissions spéciales, à savoir :

- la commission chargée de l'examen des recettes ;
- la commission chargée de l'examen des dépenses ;
- la commission chargée du suivi de l'exécution du budget 2003 ;
- la commission chargée de la vérification du service fait.

Les conclusions de celles-ci font l'objet d'un rapport présenté à la Commission générale.

En définitive, les travaux des Commissions compétentes dans les deux chambres sont sanctionnés par un rapport contenant les amendements et aménagements proposés par les parlementaires membres de ces commissions.

Par ailleurs, les deux chambres ont souvent recours à une conciliation informelle, au regard des délais qui leur sont impartis pour l'examen du budget.



## **Quatrième étape**

### **4- Examen en séance plénière**

La séance plénière est, au niveau du Parlement, l'organe de décision, tandis que la commission générale, en dépit de sa contribution essentielle dans l'examen des projets de texte, ne dispose que d'un pouvoir de proposition.

N'interviennent en plénière que les parlementaires non membres de la commission compétente et ceux des membres qui ont émis des réserves, lors de l'adoption du rapport sanctionnant l'examen de la loi de finances en commission.

En séance plénière, le débat ne porte pas sur le projet de loi de finances, mais sur le rapport de la Commission qui en a assuré l'examen.

La décision de la séance plénière est précédée par une explication de vote donnée par les présidents des groupes parlementaires. Quant au débat, il se déroule entre le Président, les rapporteurs de la Commission compétente et les parlementaires mettant en cause certaines dispositions de la loi de finances, sous l'arbitrage du président de séance.

Après la discussion, la séance plénière peut décider de l'adoption, du rejet ou d'un complément d'information.

Etant donné la concertation qui intervient entre le Parlement et le Gouvernement lors de l'examen des travaux en commission, la plénière conclut la plupart du temps à l'adoption, en dépit de la dénonciation de quelques manquements.

## **Cinquième étape :**

### **5- la procédure de conciliation entre les deux chambres du Parlement**

La transmission du texte adopté par l'Assemblée nationale au Sénat se fait par l'intermédiaire du Gouvernement.

Aussi, la concertation entre les deux chambres se résumant à 2 hypothèses.

#### **a) adoption de la loi de finances en des termes identiques**

.Si le Sénat adopte la loi de finances dans les mêmes termes que l'Assemblée nationale, la loi est immédiatement transmise au Gouvernement pour promulgation par les soins du Sénat.

#### **b) adoption en termes non identiques**

En cas de désaccord entre les deux chambres du Parlement, une commission mixte paritaire, composée de 14 députés et 14 sénateurs, est convoquée par le Premier ministre.



En cas de compromis, le rapport y relatif est adopté, sans discussion, dans les deux chambres et transmis au Gouvernement pour promulgation par la chambre ayant assuré la présidence de la commission mixte.

Si le désaccord persiste, le dernier mot revient à l'Assemblée, article 58 alinéa 3 de la Constitution.

En définitive, la loi de finances est transmise au Gouvernement, pour promulgation, après son adoption dans les mêmes termes par les deux chambres du Parlement.

## **II- ORGANES D'APPUI A LA PRODEDURE BUDGETAIRE**

A l'heure actuelle, la procédure budgétaire gabonaise sur laquelle se fondent les espoirs d'une meilleure utilisation de nos ressources implique, pour sa mise en œuvre, outre les ministères et autres administrations consommatrices de crédits, les organes de vérification et de contrôle suivants: la Cour des comptes, juge des comptes et le Comité permanent de suivi de l'exécution du budget mis en place à l'Assemblée nationale.

Au début de chaque nouvel exercice budgétaire, la Cour des comptes dresse un rapport d'évaluation général de l'exécution du budget antérieur, assorti des conclusions du contrôle exercé par cette juridiction au sein de certaines administrations. Ce qui donne lieu à la production, par elle, de la déclaration générale de conformité et du rapport général.

Ces deux documents importants, qui font l'objet d'un dépôt solennel devant les deux chambres du Parlement, apportent un éclairage aux parlementaires dans l'examen du budget.

Le Comité permanent de suivi de l'exécution du budget, mis en place conformément aux dispositions de l'article 116 du Règlement de l'Assemblée nationale, dresse à l'intention de la Commission des Finances un rapport d'exécution du budget. Ce rapport intègre les éventuelles modifications de recettes intervenues en cours d'exercice et surtout l'utilisation des ressources budgétaires tout au long de l'année.

Ce Comité, dont le renouvellement se fait tous les ans, se compose des membres des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale, proportionnellement à leur importance numérique au sein de la chambre.

Il présente une synthèse de son rapport sur la gestion du budget de certains départements ministériels. Cette étape précède désormais les auditions des membres du Gouvernement. Pour l'année 2004, le contrôle de ce Comité a porté sur les ministères ci-après:

- l'Education nationale;
- la Santé publique;
- l'Enseignement supérieur.

Il est évident qu'une procédure, clairement définie, quelle qu'elle soit, ne contribuera à la préservation de l'intérêt pour lequel elle est élaborée que si les organes chargés de sa conduite et du suivi de son application jouent pleinement leur rôle.

## **III- LES LIMITES DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE**

Aux mains de la Représentation nationale, la loi de finances est une arme qui peut jouer un rôle fondamental, en vue de consolider l'équilibre entre les institutions de la République.



Toutefois, la procédure budgétaire en vigueur présente des limites d'ordre constitutionnel. Aussi, selon les dispositions de l'article 48 alinéa 2, si, au terme de la session budgétaire, le Parlement se sépare sans avoir voté le budget en équilibre, le Gouvernement est autorisé à reconduire, par ordonnance, le budget précédent.

Concrètement, le refus d'autorisation budgétaire du Parlement ne peut paralyser le Gouvernement, étant donné qu'il peut définitivement établir le budget par ordonnance. Au regard de ce qui précède, un moyen de pression est-il valable, s'il ne débouche pas ne serait-ce que sur un veto suspensif ?

Il ressort toutefois que dans le cadre des relations institutionnelles, l'on préfère adopter une solution consensuelle, étant entendu que toute loi doit pouvoir emporter l'adhésion de la majorité. Le recours à l'ordonnance comme le prévoit la Constitution pour l'adoption de la loi de finances ne survient que dans des cas très exceptionnels.

Quant à l'article 55 de la Constitution, il dispose que «les membres du Parlement ont le droit d'amendement. Les propositions de loi et les amendements d'origine parlementaire sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des recettes publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, sans dégagement des recettes correspondantes».

Aussi, est-il important de relever que le projet de loi de finances est soumis, quant à son examen, à une procédure de droit commun. Le Gouvernement peut donc user, en cas de besoin, de toutes les prérogatives ci-dessus évoquées pour rejeter les propositions du Parlement.

Compte tenu de toutes ces prérogatives, le Gouvernement peut aisément échapper à la pression du Parlement en matière budgétaire.

En pratique, le Gouvernement ne prend pas toujours en compte les aménagements faits dans le budget par le Parlement. C'est donc à sa convenance que les crédits sont alloués aux départements ministériels.

A cela, s'ajoutent les limites d'ordre pratique, notamment le volume et la complexité du projet de loi de finances et les documents accessoires qui l'accompagnent. Les parlementaires ne disposent pas toujours de la marge de temps nécessaire à l'examen en profondeur de chacun de ces documents.

Par ailleurs, en marge des informations qui leur sont apportées par le Gouvernement, les parlementaires n'ont pas toujours disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, d'un rapport d'exécution du budget précédent, élaboré par eux-mêmes, qui puisse leur permettre de remettre en cause les déclarations des membres du Gouvernement, excepté l'innovation intervenue à l'Assemblée nationale pour l'examen du budget 2004.

Toutes ces entorses d'ordre pratique peuvent être corrigées par un suivi permanent de l'exécution du budget que pourrait instituer le Parlement.



## CONCLUSION

Ainsi que nous l'avons défini plus haut, les règles relatives à la préparation, au vote et au contrôle du budget par le Parlement constituent les différentes étapes de la procédure budgétaire.

L'expérience gabonaise en matière de contrôle est tout à fait récente et s'inscrit résolument sur le renforcement du rôle du Parlement en matière budgétaire.

Ainsi, les deux assemblées, dépassant les traditionnels clivages opposition-majorité, oeuvrent à une modernisation des pratiques et méthodes en vue de donner à l'autorisation budgétaire tout son sens.

Aussi, en arrêtant l'efficacité de la dépense publique comme cheval de bataille, on comprend que le Parlement soit amené à agir sur la procédure budgétaire, en demandant à l'exécutif d'accroître la lisibilité et la sincérité de la loi, à travers une abondante, significative et régulière information sur la gestion des deniers publics.

A cet effet, un calendrier favorisant ladite information, tout au long de l'année, reste indispensable. Le renforcement de l'expertise des Parlementaires s'impose, en vue d'un suivi, de la certification de la régularité de la gestion des crédits.

Toutefois, l'introduction, dans la loi organique, des dispositions relatives au contrôle parlementaire sur les finances publiques est devenue une urgente nécessité.

Notons, cependant que des efforts certains ont été réalisés, dans le souci d'apporter une plus grande lisibilité et une cohérence plus claire, à travers le débat d'orientation, l'architecture ou la structure du budget etc.







---

*Exposés en séance plénière :  
l'exécution et le contrôle budgétaire*





*Intervention de M. André Booto A Ngon,  
Député du Cameroun*

L'EXECUTION ET LE CONTROLE  
DE LA LOI DE FINANCES

Il nous a été demandé de faire un exposé sur le sous-thème intitulé : l'exécution et le contrôle de la Loi de finances ou plutôt l'Exécution et le contrôle de l'exécution de la Loi de finances. En réalité, le contrôle porte sur l'exécution de la Loi des Finances.

Tel que formulé, il s'agit d'un sujet vaste qui constitue l'essentiel de l'objet des Finances Publiques.

D'entrée de jeu, il convient de reconnaître que les Finances Publiques ne constituent pas une discipline uniforme. Certains aspects peuvent varier d'un pays à l'autre. Toutefois, les concepts et principes essentiels du droit budgétaire restent les mêmes.

Notre exposé trouvera sa base sur les Finances Publiques de mon pays qui, à l'instar de nombreux pays africains francophones, ont largement emprunté aux Finances Publiques de la France.

Notre exposé commencera par une définition de la Loi des Finances. Il poursuivra par l'analyse de contenu de la Loi des Finances sous ses deux principaux volets que sont l'exécution des recettes et l'exécution des dépenses.

Notre exposé laissera ensuite une grande place au contrôle de l'exécution de la Loi des Finances. Il me semble en effet que, au regard du thème général de contrôle parlementaire et bonne gouvernance, le but recherché est de renforcer les capacités des parlementaires à contrôler l'action de l'Exécutif.

Permettez-moi de confesser qu'entre parlementaires, le présent exposé n'a aucune ambition didactique. Il se propose d'ouvrir un échange qui sera certainement enrichissant pour les uns et les autres.

Chap. I – Définition de la Loi de finances et contenu de la Loi de finances :

Dans le contexte camerounais, la LF stricto-sensu est l'acte qui prévoit et autorise en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat et dont il détermine la nature et le montant.

Il fixe en termes financiers les objectifs administratifs, économiques et sociaux du Pays. Il est arrêté annuellement par l'Assemblée nationale. Il en découle qu'au sens strict, la Loi de Finances est constituée par le Budget de l'Etat.



Dans la pratique camerounaise, la Loi de Finances comprend trois grandes parties :

- Le règlement du pénultième Budget qui, en d'autre lieu, fait l'objet d'une loi distincte, la loi de règlement ;
- Le Budget de l'année, partie centrale de la Loi de Finances en tant qu'elle autorise d'une part la perception des ressources publiques, et d'autre part, les dépenses à effectuer par les pouvoirs publics ;
- Et enfin les dispositions à caractère financier.

Notre exposé fera abstraction de la première et de la troisième partie, non qu'elles manquent d'intérêt, mais parce que la bonne gouvernance se préoccupe davantage de l'exécution et du contrôle de l'exécution du budget.

Chap. II – Exécution du Budget :

Ce chapitre se subdivise en deux parties, à savoir : l'exécution des recettes et l'exécution des dépenses.

- A. Exécution des recettes : Il existe diverses classifications des recettes. Le budget du Cameroun distingue les recettes propres et les autres recettes. Les autres recettes sont constituées par les emprunts extérieurs et les concours divers (concours non remboursables).

Les recettes propres proviennent pour une grande part des recettes fiscales et des recettes non fiscales dont les recettes domaniales, les recettes des services et les redevances pétrolières.

A cet égard, la bonne gouvernance aura à se préoccuper, en ce qui concerne les recettes fiscales, de l'efficacité du système fiscal et sa comptabilité avec le niveau du développement du pays concerné, ainsi que de la capacité des services fiscaux à atteindre les résultats escomptés.

S'agissant des recettes des services, l'objectif devrait être le recensement de l'exhaustivité des recettes et l'élaboration des procédures de recouvrement appropriés.

La bonne exécution des recettes reste un objectif primordial dans la mesure où un important déséquilibre entre Recettes et Dépenses du budget est source d'énormes difficultés.

Nous n'en dirons pas plus sur l'exécution des recettes. Il nous semble particulièrement fastidieux d'exposer dans ce contexte les procédures relatives à l'exécution des recettes eu égard à leur diversité et à leur complexité. Celles-ci font appel à la loi, mais aussi aux textes réglementaires qui établissent les modalités d'application de la loi, à la jurisprudence, à la doctrine et aux circulaires de l'Administration.

- B. Exécution des dépenses : Comme en matière des recettes, les dépenses du Budget peuvent recevoir diverses classifications. Le Budget du Cameroun retient quant à lui une classification administrative.

Il ventile les crédits ouverts en :

- dépenses des pouvoirs publics,
- dépenses de fonctionnement des ministères,
- dépenses liées à la dette publique,
- dépenses d'investissement public.



L'exécution des dépenses du budget appelle nécessairement l'examen d'une part, du personnel chargé de l'exécution du budget et, d'autre part, des procédures propres à l'exécution des dépenses.

Ces problèmes ont certainement été abordés dans le premier sous-thème.

**Nous nous limiterons donc à rappeler le principe cardinal de l'exécution des dépenses publiques hérité de la tradition financière française : le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.**

L'ordonnateur aura pour charge l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de la dépense tandis que le paiement de la dépense sera du ressort exclusif du comptable.

- C. Problème posé par l'exécution du budget : A ce stade, pour rester dans le cadre de notre thème principal, contrôle parlementaire et bonne gouvernance, il y a lieu de se poser cette question : quels sont les problèmes de bonne gouvernance que pose l'exécution du budget ? Ces problèmes sont multiples.

En ce qui concerne les recettes, le premier problème a trait à l'incivisme fiscal caractérisé par les fraudes de toutes sortes. A côté de ce problème, il faut placer celui de la protection des deniers publics. Mais, peut-on évaluer le manque à gagner issu du manque de formation des personnels des services d'assiette et les ravages causés par le phénomène de la corruption ?

Dans le domaine des dépenses, les pratiques qui défraient la chronique ont pour noms : la surfacturation, le fractionnement des marchés, les marchés fictifs, les règlements des fournitures non livrées, etc. Mais, la déviance récente et la plus pernicieuse se trouve être le phénomène des ordonnateurs-fournisseurs de biens et services à l'Etat.

Il s'agit des agents publics qui occupent des fonctions qui les amènent à engager les dépenses, mais qui traitent avec les structures qui leur appartiennent directement ou par personne interposée. Face à ces déviances, de quel moyen dispose l'Etat pour les combattre ? En d'autres termes, comment est organisé le contrôle de l'exécution du budget ?

Chap. III – Contrôle de l'exécution du budget :

Les formes de contrôle de l'exécution du budget peuvent se regrouper en deux grands ensembles :

- Les contrôles administratifs,
- Les autres formes de contrôle.

A. Les contrôles administratifs : On range généralement dans cette catégorie le contrôle hiérarchique et la gamme des contrôles internes.

A1. Le contrôle hiérarchique : le contrôle obéit au droit commun du contrôle hiérarchique par lequel tout fonctionnaire est tenu d'obéir aux ordres de son supérieur hiérarchique. Le contrôle hiérarchique est présent d'une manière permanente dans toutes les administrations qui exécutent les dépenses et les recettes. Quel crédit accorder à ce contrôle par rapport à son efficacité ? C'est un problème.



*A2. Le contrôle interne* : Dans toutes les régies financières existent des structures chargées du contrôle interne. Elles sont généralement désignées sous le nom d'inspection des services. En matière de dépenses, le contrôle financier interne présente plusieurs caractéristiques :

- il est effectué par des organes relevant du Ministère des finances (comptable, contrôleur financier) ;
- Les services financiers contrôlent les administrations dépen-sières ;
- Leur but est d'assurer la régularité des opérations et accessoirement, l'opportunité ;
- Ils ont un caractère préventif.

Le contrôle des dépenses ainsi défini revient au contrôleur financier, à certaines structures de la Direction du budget, de la Direction de la Solde et de la Direction du Trésor.

*A3. Le contrôle de l'Etat* : Doit également être rangé parmi les contrôles administratifs de l'exécution du budget, l'inspection Générale de l'Etat qui est désignée comme le Contrôle Supérieur de l'Etat. Rattaché à la Présidence de la République, il s'agit d'un contrôle externe, exercé à titre principal à posteriori. Le rôle de l'Inspection Général de l'Etat a été d'assurer le contrôle supérieur et la réforme des services publics, des collectivités publiques locales, des établissements et organismes publics et parapublics et des entreprises d'Etat, sur le triple plan administratif, comptable et financier. Il assurait également l'apurement des comptes des comptables publics et des comptables de fait. En son sein fonctionne un Conseil de discipline Budgétaire et Comptable, qui est une institution à caractère consultatif et délibératif qui connaît de la régularité de la gestion administrative et celle des comptes.

L'Inspection Générale de l'Etat a connu récemment ses attributions de juge des comptes, des comptables publics et comptables de fait, transférées à la Cour des Comptes, récemment instituée. Dès la mise en place de la nouvelle Cour, son rôle se limitera au contrôle de gestion qui concerne plus particulièrement les ordonnateurs.

#### B. Les autres formes de contrôle :

Seront classés sous cette rubrique le contrôle parlementaire et le contrôle juridictionnel.

1. Le contrôle parlementaire : On s'accorde à reconnaître que l'institution du budget de l'Etat était fondée sur la nécessité d'un contrepoids, d'un contrôle des initiatives de l'Exécutif. Mais on est aujourd'hui en droit de se demander, face à la complexité de la mise en œuvre du budget, laquelle appelle de plus en plus des techniques qui échappent au citoyen moyen, si le contrôle recherché peut être efficace. Mais d'abord, quels sont les mécanismes du contrôle parlementaire ?
  - 1.1. Mécanismes du contrôle parlementaire : Le contrôle peut être envisagé pendant l'exécution de la loi de finances ou au moment du vote du budget.
    - 1.1.1. Le contrôle parlementaire pendant l'exécution de la loi de finances : le contrôle est analogue à celui que, d'une manière générale, le parlement exerce sur le gouvernement. Il s'exerce par le droit reconnu au Parlement de poser au gouvernement des questions qu'elles soient orales ou écrites. Il s'exerce aussi par la constitution des commissions d'enquête lorsqu'elles portent sur un objet à caractère financier. Ce contrôle peut enfin s'exercer à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative.



- 1.1.2. Le contrôle parlementaire au moment du vote du budget : Ce contrôle intervient à deux stades :
- en Assemblée plénière, soit lors du vote de la loi de règlement, soit lors de l'adoption du budget de l'année ;
  - en commission des finances, pendant la revue du budget de l'année.
- 1.2. Les limites du contrôle parlementaire : Ici, il faut évoquer les limites qui découlent des dispositions de la Constitution. Ces dispositions ont trait à :
- la reconduction du budget par douzièmes provisoires par le Chef de l'Etat lorsque le budget n'est pas voté à temps ;
  - l'irrecevabilité de certaines propositions de loi ou d'amendements « lorsque ceux-ci auraient pour effet, s'ils étaient adoptés, soit une diminution des ressources publiques, soit l'aggravation des charges publiques, sans réduction à due concurrence d'autres dépenses ou création de recettes nouvelles d'égale importance.

Les restrictions qui précèdent rendent particulièrement inefficace toute initiative parlementaire lors de l'examen du budget.

Nous ajouterons à cette considération les aspects technique et politique qui caractérisent le budget.

Les documents budgétaires sont si complexes que leur compréhension n'est pas à la portée de tout Député. Et encore, dans une démocratie pluraliste, la majorité parlementaire a souvent pour souci majeur de soutenir un gouvernement et se préoccupe peu des impératifs de bonne gouvernance.

Face à ces limites, on en vient à se demander si le contrôle du parlement n'est pas devenu un leurre.

2. Le contrôle juridictionnel : Au Cameroun, le contrôle juridictionnel de l'exécution du budget est assuré depuis une date récente par la Cour des Comptes. La Cour des Comptes n'est pas une institution autonome : elle constitue une des chambres de la Cour Suprême.

La Cour des Comptes est chargée du jugement des comptes et laisse la gestion administrative à l'Inspection Générale de l'Etat. On peut regretter cette séparation d'une même réalité -l'exécution du budget pour deux raisons :

- l'Inspection Générale de l'Etat n'a pas brillé par son efficacité ;
- les infractions susceptibles de donner lieu à des poursuites se situent en amont des comptes.

Il faut en conclure que c'est une réforme qui connaîtra certainement une évolution.

Au terme de cet exposé sur l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget, quelle conclusion en tirer ?

Nous dirons sans réfléchir que le souci primordial que devaient partager et les parlementaires et les gouvernements, et plus particulièrement les associations des parlements est sans contexte la nécessité de renforcer les capacités des parlementaires africains à se familiariser avec les finances publiques.

C'est vrai que les parlementaires n'ont pas toujours les moyens d'infléchir la politique budgétaire du gouvernement, en revanche ils seront armés pour expliquer à leurs électeurs le pourquoi et le comment de telle ou telle décision du gouvernement.



A tout le moins, le débat en séance plénière sur le budget sortira sans nul doute de la platitude qui la caractérise actuellement, ramené qu'il est aux problèmes particuliers des Députés pour porter sur les préoccupations de bonne gouvernance en matière budgétaire c'est-à-dire l'amélioration des procédures budgétaires, la modernisation et l'informatisation de l'outil informatique, mais surtout l'évaluation des résultats atteints par la défense budgétaire, eu égard aux objectifs économiques, sociaux et culturels assignés au budget . Une meilleure connaissance des finances publiques contribuera à calmer les ardeurs des parlementaires à contrôler l'Exécutif, tant il vrai que l'Exécutif restera particulièrement jaloux de ses prérogatives et recherchera à confiner le Parlement à son rôle premier qui est de voter les lois.



*Intervention de M. René Dosière,  
Député de la République française*

**Le contrôle budgétaire, avenir du Parlement**

**Par René DOSIERE, député à l'Assemblée Nationale Française**

---

On constate que, de plus en plus, la loi de finances devient une prérogative de l'exécutif. L'utilisation de procédures du «parlementarisme rationalisé» - comme le vote bloqué ou la question de confiance – mais surtout l'existence du fait majoritaire expliquent pourquoi le vote du législateur devient très formel. Songeons qu'en France, le Parlement modifie le projet gouvernemental de loi de finances à hauteur de 3%. Est-ce à dire que le Parlement est dépossédé de ses prérogatives ? Je ne le crois pas, dans la mesure où la procédure budgétaire s'adapte aux réalités. Cette réalité, c'est que le contrôle budgétaire peut s'exercer tout au long de l'année. Et si le contrôle budgétaire était l'avenir des Parlements ? C'est en tout cas la voie explorée par le Parlement français, notamment en modifiant sensiblement (on peut même dire radicalement) la «constitution budgétaire» que représentait l'ordonnance de 1959, qui avait jusqu'alors résisté à toutes les tentatives de modification.

Dans cet exposé concernant le contrôle budgétaire, je distinguerai deux parties principales.

La première concerne le contrôle comptable, ou encore la vérification de l'exactitude des prévisions.

En effet, le budget étant toujours un document de prévision, il n'est pas inutile de vérifier le degré d'exactitude de ces prévisions. C'est ce que s'efforcent de faire les services du ministère des finances, à travers l'élaboration de plusieurs documents (hebdomadaires, bi-mensuels, mensuels, ou trimestriels selon la nature des renseignements) qui sont toujours communiqués au Président de la commission des finances ainsi qu'au rapporteur général du budget qui les tiennent à la disposition de leurs collègues (députés et sénateurs).

Mais cet exercice comptable trouve rapidement ses limites, car le gouvernement peut modifier le budget en cours d'année, et il ne s'en prive pas.

Plusieurs méthodes existent : les décrets d'avances permettent de majorer des crédits insuffisants (mais, en contre partie il faut annuler une masse équivalente de crédits pour ne pas modifier l'équilibre initial du budget) ; les transferts de crédits et les virements de crédit modifient le service utilisateur ou la nature de la dépense. Quant aux reports de crédits, en fin d'année, ils sont habituels en matière d'investissement.



De plus en plus souvent, l'évolution de la situation économique conduit le gouvernement à pratiquer la régulation budgétaire dont la légitimité ne saurait être mise en cause, sauf à vouloir nier toute action gouvernementale. Cette régulation budgétaire se manifeste par des reports de crédits, des décrets d'avance, le gel et l'annulation de dépenses nouvelles.

On a calculé, en France, que ces diverses méthodes aboutissaient à modifier près de 10% du budget initial, soit un chiffre trois fois supérieur aux modifications du Parlement.

Mais si la légitimité de la régulation n'est pas en cause, les modalités de sa mise en œuvre suscitent la colère du Parlement, car il est souvent le dernier (et le plus mal) informé ! Sans doute, toutes ces modifications devront elles, ultérieurement, faire l'objet d'une régularisation dans le cadre d'une loi de finances rectificative. Mais c'est toujours après-coup !

C'est pourquoi, dans le cadre de la nouvelle procédure budgétaire, le Parlement a obtenu deux modifications importantes. D'une part les commissions de finances de chacune des assemblées seront informées au préalable (et, dans le cas des décrets d'avances devront formuler un avis au gouvernement) et des limites financières sont désormais fixées. (1% des crédits initiaux pour les décrets d'avances ; 1,5% des crédits pour les annulations de crédit ; 2% pour les transferts et virements ; 3% pour les reports). Il conviendra donc d'être plus précis encore dans les évaluations initiales.

A ce contrôle comptable, s'ajoutent les contrôles, plus politiques, des «rapporteurs spéciaux».

Sous ce terme, on désigne les rapporteurs de la commission des finances (dans les autres commissions, les rapporteurs sont nommés «pour avis» et ne disposent pas des mêmes pouvoirs d'investigation). Ceux-ci ont le droit de se déplacer dans les ministères pour contrôler sur place les pièces comptables qui leur paraissent nécessaires...

Mais, jusqu'alors, il faut reconnaître que les rapporteurs spéciaux ont peu usé de cette prérogative (ce fut le cas, notamment en 1999 lorsque le rapporteur général du budget du Sénat se déplaça au ministère des Finances pour obtenir communication d'instructions ministérielles). Pour mieux garantir cette procédure, la nouvelle loi budgétaire prévoit qu'en cas de non-réponse, la justice pourra être saisie et «faire cesser cette entrave sous astreinte».

A ces déplacements, il faut ajouter d'autres formes de contrôle, plus fréquemment utilisées : les auditions des ministres, les rapports d'information, qui comportent toujours des recommandations (mais elles ne sont pas toujours suivies d'effet...), voire si le sujet est plus important, la commission d'enquête dont l'impact médiatique est plus fort.

Face aux limites de ce contrôle technico-comptable, y compris dans sa dimension parlementaire, l'Assemblée nationale française, sous l'impulsion de ses présidents successifs (Laurent Fabius, Raymond Forni et aujourd'hui Jean Louis Debré) a mis en place un dispositif propre à échapper au débat rituel de la loi de finances (Litanie, Liturgie, Léthargie selon la formule d'Edgar Faure) et redonner un nouveau pouvoir budgétaire au Parlement. Il s'agit de renforcer l'évaluation des politiques publiques.

Trois étapes seront distinguées.





## 1. La mission d'évaluation et de contrôle : la M.E.C.

Soucieux de « contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins » (un beau programme pour caractériser la dimension financière de la bonne gouvernance) Le Président de l'Assemblée a permis la création, au sein de la commission des finances, d'une « mission » (en fait, un petit groupe) regroupant des élus et des membres de la Cour des comptes. Ces élus sont issus, en nombre égal de la majorité et de l'opposition afin de surmonter les traditionnelles rivalités politiques. Car la mission n'a pas pour objet de mettre en cause la politique du gouvernement, mais le fonctionnement inadapté de l'administration. C'est pourquoi la M.E.C étudie des thèmes précis, choisis en commun par les membres et les magistrats de la Cour (de sorte que ceux-ci puissent, de leur côté, procéder aux études complémentaires).

La mission travaille selon des méthodes confirmées : auditions, enquêtes, et publication d'un rapport assorti de recommandations précises. (les rapporteurs pour avis des autres commissions sont associés aux travaux de la M.E.C en fonction du thème retenu).

Le bilan des premières années de fonctionnement de la M.E.C (1999-2001) fait apparaître l'intérêt de la démarche, en particulier la collaboration avec la Cour des Comptes, mais sa traduction encore limitée dans le domaine budgétaire.

Mais le travail mené au sein de la M.E.C a inspiré l'élaboration d'une loi organique relative aux lois de finances (LOLF) adoptée à l'unanimité du Parlement (Assemblée et Sénat).

## 2. Une révolution budgétaire : la LOLF. (loi du 1 août 2001)

Avec cette loi organique, les pouvoirs du Parlement sont renforcés dans trois directions complémentaires

- un calendrier favorisant l'exercice de la fonction budgétaire tout au long de l'année
- améliorer la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires pour permettre un véritable contrôle
- restaurer toute la portée de l'autorisation budgétaire.

Il s'agit, en quelque sorte – et c'est en cela que la LOLF constitue une « révolution » - de passer d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats.

L'autorisation et l'exécution budgétaires seront organisées autour de missions et de programmes, rompant avec la spécialisation des crédits par chapitre. A un budget de moyens, présentant les crédits par nature de dépenses, sera substituée une logique d'objectifs et de résultats, susceptibles d'une véritable évaluation.

La mission constitue une politique publique, menée par un ou plusieurs ministères. Il devrait y avoir une cinquantaine de missions. Pour illustrer mon propos, je cite comme exemple (mais cela n'engage que moi) la Sécurité routière.

Le programme est un ensemble d'actions relevant d'un même ministère (pour des motifs opérationnels) et qui doit aboutir à atteindre les objectifs de la mission.

Pour reprendre l'exemple plus haut, on peut avoir un programme – police de la circulation (ministère de l'intérieur) et un programme - amélioration des infrastructures (ministère de l'équipement).

Une mission devrait comporter 2 à 3 programmes.



Au niveau des programmes, les crédits (personnel, fonctionnement, investissement...) seront « fongibles » c'est-à-dire que l'utilisateur pourra transformer des crédits de fonctionnement en crédits d'investissement (et inversement) s'il l'estime nécessaire pour atteindre ses objectifs. La seule limite à cette « fongibilité » des crédits concerne les dépenses de personnel : on pourra les diminuer mais jamais les augmenter.

Les coûts, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus devront faire l'objet d'indicateurs précis dont le choix sera justifié.

Je souligne que l'article 40 (qui interdit tout amendement aggravant les charges publiques ou la diminution des recettes) s'appliquera au niveau de la mission. Les parlementaires pourront donc redéployer les crédits, à l'intérieur de chaque mission, entre les programmes. Cette nouvelle présentation s'appliquera totalement avec le budget 2006. Dès 2005, la loi de finances sera présentée selon les deux formules (actuelle et future). Enfin, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, et progressivement en 2003 et 2004, s'appliquent certaines dispositions de la loi organique.

### 3. Les partenaires du contrôle.

Quelle que soit la volonté des parlementaires, le contrôle budgétaire nécessite le concours (plus ou moins volontaire) de partenaires qui sont :

- les ministères (il va de soi évidemment, ce n'est donc qu'un rappel)
- la Cour des comptes
- les médias.

La Cour des comptes, composée de magistrats indépendants, intègres et compétents, assiste traditionnellement le Parlement. Mais sa coopération active sera fortement renforcée dans le cadre de la LOLF. Les fonctionnaires de la Cour mènent des enquêtes approfondies, à la demande même de la Commission des finances.

Le rôle de la Cour des comptes est, dès à présent, fondamental pour étudier la loi de règlement. En effet, la Cour procède à un rapport sur « l'exécution de la loi de finances » qui comporte une analyse fouillée des réalisations (et des écarts avec les prévisions). Ce rapport de la Cour est disponible dès le mois de juillet (sur le budget de l'année précédente) et il est discuté au mois d'octobre, avant la loi de finances de l'année à venir.

De leur côté, les médias donnent un écho salutaire aux travaux du Parlement et de la Cour, ils contribuent à mobiliser l'opinion publique, enfin ils mènent leurs propres investigations (voir la multiplication des émissions TV sur l'usage des fonds publics).

A travers cette analyse du contrôle budgétaire, présent et à venir, je me suis efforcé de démontrer l'importance de ce contrôle pour renouveler et amplifier le pouvoir budgétaire du Parlement. Il impose une modification de notre « culture politique » : il faut cesser de croire que le contrôle –et ses diverses procédures- met en cause la politique gouvernementale et donc qu'il est réservé à l'opposition. En réalité, le contrôle a pour objet d'améliorer l'usage des fonds publics –et sous cet aspect c'est un fondement de la « bonne gouvernance »- Il doit donc être au cœur des préoccupations de la majorité politique. C'est d'ailleurs en ce sens que l'actuel président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, agit pour redonner tout son pouvoir à l'Assemblée. C'est à son initiative qu'une mission d'information sur les signes religieux à l'école s'est mise en place, c'est avec ses encouragements qu'une commission d'enquête sur la canicule de l'été 2003 a été créée. Dans chaque cas, il a eu le souci que la majorité n'écrase pas la minorité. C'est aussi cela la « bonne gouvernance ».



### *Le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance*

Devenue incontournable de nos jours, en raison de l'apport qu'elle génère au développement économique et durable des Nations, la gouvernance n'a jamais autant marqué les esprits, les analyses, les discours et les discussions. Elle est aujourd'hui au centre de toutes les actions humaines. Elle est d'abord un ensemble de règles objectives et de comportements, codifiés ou non, permettant la conduite et la gestion des affaires publiques. Elle peut aussi être considérée comme l'exercice de l'autorité économique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays, à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends. Lorsque la gouvernance s'appuie sur les bonnes pratiques, elle est qualifiée de bonne; le P.N.U.D (Programme des Nations Unies pour le Développement) définit, ainsi qu'il suit, les critères qui caractérisent la bonne gouvernance.

1. La primauté du droit
2. La transparence et la responsabilité
3. L'efficacité et l'équité
4. La participation

Dans ce contexte, on peut donc retenir que la bonne gouvernance repose sur :

**a)** La primauté du droit qui suppose l'existence d'un état de droit dans lequel la constitution, contrat social auquel tous les citoyens adhèrent, consacre les droits fondamentaux de ces derniers et garantit les libertés publiques. Elle génère la légalité et le cadre d'action d'un système judiciaire qui doit appliquer le droit et garantir une justice équitable à tous les partenaires de la société. La légalité est le fondement d'un environnement prévisible et sécurisant pour l'ensemble des partenaires sociaux.

**b)** L'ouverture du système politique: celle-ci est manifestée à travers l'existence des pouvoirs qui se neutralisent par le jeu du partage de pouvoirs entre les différentes institutions publiques. L'énonciation de ce partage de pouvoir dans la constitution est un gage de stabilité politique et sociale du pays. En somme, le modèle démocratique est une composante essentielle de la bonne gouvernance.

**c)** La stabilité et la transparence: elles supposent que chaque acteur de la gouvernance soit amené à rendre compte clairement à tout partenaire ou toute institution désignée à cet effet.

\* Pour l'Etat, cela impose des procédures administratives et budgétaires clairement définies, permettant un contrôle aisé, notamment par le législatif.

\* Pour les Administrations publiques et privées, cela implique un management fondé sur les principes d'efficacité, d'équité et d'efficience en vue de réduire les coûts sociaux et garantir un service public optimal. Cela exige, des personnels de la fonction publique, un effort d'intégrité et d'impartialité.

\* Pour la société civile, leur contribution permet l'introduction des éléments de sécurité, de prévisibilité et la réduction des situations de corruption.



d) La participation, elle, permet à tous les partenaires sociaux d'être impliqués dans la prise des décisions.

Dans l'environnement de bonne gouvernance décrit ci-dessus, comment peut s'exercer le contrôle parlementaire?

La réponse à cette question hautement pertinente nous amène à affirmer que cette activité des parlements ne peut s'exercer valablement que dans un système politique à forte coloration démocratique. Cependant, en plus du caractère démocratique des institutions, il y a lieu de donner quelques éclaircissements sur la compatibilité des régimes politiques et des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Dans le régime politique de type présidentiel, il y a une séparation rigide des pouvoirs, car le pouvoir exécutif est exercé par un chef d'Etat aidé d'un gouvernement. Le pouvoir législatif est confié à un parlement monocaméral ou bicaméral. Il y a donc spécialisation des missions et le pouvoir exécutif n'est pas responsable devant le pouvoir législatif. Inversement, le pouvoir exécutif ne peut mettre fin au pouvoir législatif. En principe les pouvoirs exécutif et législatif doivent coexister et collaborer étroitement pour l'adoption des lois et la prise de décisions d'exécution nécessaires à la conduite du pays.

A contrario, dans un régime du type parlementaire, on note une séparation souple des pouvoirs, car le gouvernement est l'émanation de la majorité parlementaire dont il a besoin du soutien pour survivre; l'absence de soutien du parlement entraîne la chute du gouvernement, puisque le parlement a le pouvoir de le renverser. Pour tirer profit des avantages des deux types de régimes, beaucoup de pays les ont combinés afin d'obtenir un régime hybride appelé régime semi-présidentiel ou semi-parlementaire. Nous allons nous atteler à examiner le contrôle parlementaire dans ce type de régime, en raison des similitudes existant entre le régime semi-présidentiel français et ceux des pays d'Afrique.

Le contrôle parlementaire, fonction constitutionnelle des parlements, ne sera abordé ici que sous l'angle du contrôle des lois de finances, en raison de l'importance de cette loi dans la conduite des affaires publiques.

Après avoir décrit les différentes étapes de l'exécution des lois de finances, nous examinerons les dispositions juridiques du contrôle par le parlement et leur applicabilité.

## **I- PRESENTATION DU CONTEXTE DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES**

L'article 48 de la Constitution gabonaise stipule, en son premier alinéa, ce qui suit: « Toutes les ressources et les charges de l'Etat doivent pour chaque exercice financier, être évaluées et inscrites dans le projet annuel de la loi de finances déposée par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale quarante cinq (45) jours au plus tard après l'ouverture de la seconde session ordinaire... »

Cette mention dans la loi fondamentale montre l'importance de la loi de finances et ses diverses composantes, à savoir :

- Les ressources budgétaires, composées de recettes budgétaires et les emprunts ;
- Les charges constituées des dépenses courantes, de la dette publique et des investissements.



A propos des recettes budgétaires, elles sont éclatées en recettes pétrolières et en recettes hors pétrole.

Compte tenu de l'existence de multiples caisses, en violation flagrante du principe sacro-saint de l'unicité des caisses, un accent particulier devra être mis sur l'identification réelle des sources de recettes et leur affectation au Trésor Public.

L'exécution de la loi de finances obéit aux principes fondamentaux mentionnés dans la loi 5/85 portant réglementation générale sur la comptabilité publique. En analysant l'article 51 de la loi 5/85 qui dispose que les dépenses publiques avant d'être payées doivent être engagées, liquidées et ordonnancées, nous distinguons donc quatre étapes dans l'exécution des dépenses de l'Etat :

#### **a) L'engagement**

C'est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

#### **b) La liquidation**

Elle a pour but de vérifier la réalité de la dette, d'arrêter son montant et sa date d'exigibilité. Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis au créancier. En dehors des cas d'avances autorisés par les règlements, la liquidation est effectuée seulement après service fait, c'est-à-dire après exécution de ses obligations par le créancier. En pratique, la réalité du service fait est certifiée par l'administrateur des crédits.

#### **c) L'ordonnancement**

C'est l'acte administratif donnant ordre au comptable public de payer la dette de l'Etat. L'ordonnateur principal du budget de l'Etat est le seul habilité à ordonnancer les dépenses de l'Etat.

#### **d) Le paiement**

C'est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Sous réserve des dispositions spéciales, relatives aux avances consenties aux agents publics et aux fournisseurs de l'Etat, ainsi que des autres exceptions prévues par les lois et règlements, le paiement d'une ordonnance ne peut intervenir avant l'échéance de la dette, telle que constatée par la liquidation.

Au-delà de la procédure d'exécution budgétaire relatée ci-dessus, un point focal de cette tâche interpelle les hommes qui sont sensés l'animer. Pour examiner ce cadre, nous nous attarderons plus sur le budget d'investissement, préoccupation majeure des pouvoirs publics gabonais.

Après son adoption par le Parlement, le budget d'investissement est supposé être définitif, même si on a enregistré certaines modifications non autorisées, ayant entraîné l'irritation des élus du peuple. Car toute modification de la loi de finances en cours d'exécution doit entraîner automatiquement le retour de la loi de finances sur la table des parlementaires, en vertu des dispositions de la loi.

Ainsi, sur la base d'une nomenclature budgétaire détaillée par article et par paragraphe, les ministères dépensiers préparent des plans d'utilisation. Ces plans d'utilisation consistent à traduire-les crédits votés selon la destination de la dépense.



Après centralisation par le département de la Planification, les plans d'utilisation des crédits sont transmis sur disquette au Ministère des finances, à l'effet de permettre l'exécution pratique du budget d'investissement.

Afin de permettre le démarrage du budget d'investissement, les ministres en charge des finances et de la planification informent par une note circulaire, le début de l'exécution du budget de l'Etat qui commence par la phase administrative. Cette phase se décompose en deux étapes :

- La désignation par les responsables d'entités administratives bénéficiaires des crédits des personnes habilitées à gérer les lignes de crédits contenues dans le budget, projet par projet.
- Transmission des fiches d'habilitation dûment signées à la Direction Générale du Budget (service de la comptabilité centrale) pour validation des signatures.

Les dossiers ainsi composés, sur la base des factures et conventions présentées principalement au ministère des finances, suivent le cheminement classique:

- Engagement/liquidation/ordonnancement/paiement.

En pratique, la loi promulguée par le Président de la République doit se conformer à la loi mise en place au niveau des départements financiers. La seule difficulté réside dans l'exécution optimale de la loi de finances. De cette difficulté découle le mal gabonais lié à l'inefficacité de la dépense publique, caractérisée par le manque criard d'infrastructures, malgré les sommes faramineuses investies dans l'équipement du pays. Dans ce contexte, comment peut s'exécuter le contrôle parlementaire?

## **II- LE CONTROLE SEQUENTIEL DE LA LOI DE FINANCES**

L'article 115 du règlement de l'Assemblée nationale stipule que « lorsqu'il en fait la demande, le bureau de la commission des finances, du budget et de la comptabilité publique reçoit communication de tous les documents et les renseignements destinés à permettre l'exercice du contrôle du budget des départements ministériels. Pour l'exercice de ce contrôle, le bureau est assisté par un ou plusieurs membres de la commission».

Cela voudrait dire qu'en cours d'exécution du budget général de l'Etat, des députés peuvent être commis pour suivre de manière quotidienne et séquentielle l'exécution des dépenses publiques. Ce contrôle peut avoir deux composantes:

- Le suivi financier des projets d'investissement

Il s'agira de contrôler la cohérence entre les lignes budgétaires programmées et celles utilisées. Ce contrôle, en temps réel, aura pour objectif d'éviter autant que possible les transferts de crédits qui détournent l'affectation initiale des crédits et causent du tort à l'équité républicaine et à la visibilité du budget.

- Le contrôle physique des réalisations gouvernementales.

Il s'agit, pour les parlementaires, d'effectuer des missions de terrain dans le but de vérifier l'existence des investissements déclarés comme réalisés.



L'intérêt de ce type de contrôle est d'allier deux exigences :

La performance budgétaire consistant à s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de l'action gouvernementale. De cette notion, découle inévitablement la notion de bonne gouvernance, qui est intimement liée à l'efficacité de la dépense publique.

Le contrôle-vigilance dont le but est d'instaurer un environnement marqué par la reddition des comptes et la transparence. Du fait qu'il s'exerce par les notions d'information permanente et de surveillance, ce contrôle permet aux parlementaires de recueillir des informations sur le budget et le fonctionnement quotidien de l'Administration publique, des services et des établissements publics.

### **III- LE CONTROLE A POSTERIORI DES LOIS DE FINANCES**

Ce type de contrôle n'est pas l'apanage du seul Parlement, mais aussi celui d'autres institutions du pays. Il est fait référence, dans ce cas, au contrôle interne de l'administration dévolu au contrôle d'Etat et le contrôle légal opéré par la Cour des Comptes. A cet effet, notre loi fondamentale est assez précise et stipule en son article 76 que « La Cour des Comptes est chargée du contrôle des finances publiques. A cet effet, elle assure le contrôle de l'exécution des lois de finances et en informe le Parlement et le gouvernement... ».

Pour ce qui a trait au Parlement, les règlements des deux chambres du Parlement sont très explicites dans les mécanismes de mise en œuvre du contrôle parlementaire, d'une manière générale, et du contrôle budgétaire en particulier. Si l'article 113 du règlement de l'Assemblée Nationale fixe l'objet, la durée et l'étendue des commissions d'enquête et de contrôle, les articles 114 et 116 dudit règlement déterminent les cadres d'exercice de la prérogative du contrôle budgétaire et des missions d'information.

#### **a) Le Comité permanent de suivi de l'exécution du budget de l'Etat**

L'article 116 du règlement de l'Assemblée nationale précise que « l'Assemblée Nationale institue au sein de la commission des finances, du budget et de la comptabilité publique, un comité permanent chargé du suivi de l'exécution du budget général de l'Etat. . . A la fin de chaque exercice budgétaire, il établit un rapport..., avant tout examen du projet de loi de finances ».

Etant l'outil principal de mise en œuvre de la politique du Gouvernement, le budget, pour atteindre son but, doit être exécuté selon les normes décrites ci-dessus. Son élaboration devra aussi obéir à une exigence pragmatique et claire : la réalisation du programme et du projet de société auxquels les populations adhèrent en choisissant la majorité parlementaire actuelle de laquelle est tiré le Gouvernement.

Le rapport de cette commission de suivi permettra au Parlement d'exercer 3 types de contrôle :

- un contrôle politique sur le respect des engagements devant le peuple ;
- un contrôle de performance pour évaluer la capacité du gouvernement à utiliser les ressources budgétaires en vue d'améliorer le cadre de vie des populations et développer le pays ;



- un contrôle de validation qui consiste à s'assurer de la légalité de l'action gouvernementale dans le cadre de l'Etat de droit. Il s'agit d'observer l'application des règles d'équité et de transparence dans la manipulation des finances publiques et de détecter les cas de corruption.

Si ce rapport est présenté dans l'intervalle de temps requis, la prise en compte, dans l'examen du projet de loi de finances pour l'année n+ 1, est un atout majeur pour l'amélioration de la gouvernance et de l'action gouvernementale en général.

## **b) Les commissions d'enquête et les commissions de contrôle**

Elles sont décidées par le Parlement sous forme de résolution avec indication des membres de la commission, des faits ou services publics, objets de l'enquête et du contrôle. De portée plus sectorielle, ces organes sont créés pour examiner la gestion administrative, financière et technique des services publics ou d'entreprises publiques et parapubliques, en vue d'informer le Parlement des résultats de leurs investigations.

### **b 1) Les raisons du déclenchement d'une commission de contrôle et d'enquête**

Ces types de contrôles sont initiés lorsque plusieurs situations se présentent (cette liste n'est pas exhaustive).

1/- La fréquence et la permanence d'inscriptions budgétaires sur un même investissement sans constat d'une réalisation évidente sur le terrain.

Ce fut le cas pendant la neuvième législature, au niveau du Ministère de l'agriculture avec l'opération des opérations zonales intégrées (OZI) et les pré-OZI.

Il faut noter dans ce cadre, la situation de l'hôpital militaire de Mélen au Ministère de la Défense Nationale et celle du phare du Cap Lopez au Ministère de la Marine Marchande.

2/- Les grands chantiers de la République occasionnant des allocations importantes de fonds et dont les résultats ne font pas l'unanimité.

On retiendra le dossier brûlant des fêtes tournantes pour lequel l'Etat consacre 50 milliards chaque année, représentant 40,82% du budget d'investissement en ressources propres.

3/- Les dysfonctionnements criards de certaines administrations publiques ayant des conséquences graves sur l'équilibre du pays.

Dans ce chapitre, nous pouvons citer la commission d'enquête sur les médicaments, déclenchée suite à la pénurie de médicaments observée dans la plupart des formations sanitaires publiques.

4/- Le respect des équilibres macro-économiques du budget général de l'Etat.

Constatant la non soutenabilité de la dette publique gabonaise (56 % du budget de l'Etat), les parlementaires ont réalisé une enquête minutieuse sur la problématique de la dette gabonaise.

5/- Les Etablissements publics subventionnés afin de vérifier l'utilisation optimale des fonds





## alloués

Au cours de la neuvième législature, une commission d'enquête parlementaire a été initiée sur la Caisse nationale de garantie sociale (CNGS), en vue de vérifier la bonne utilisation de l'allocation budgétaire affectée aux compatriotes indigents.

### **b2- Les modalités d'exécution de la mission et les obligations**

En vertu des dispositions de l'article 113 du règlement, lorsqu'une commission d'enquête est décidée, elle dispose d'un délai de trois semaines pour déposer son rapport. Si les faits sont délictueux, le Ministre de la Justice est saisi par le président de l'Assemblée Nationale. Lorsque des poursuites judiciaires sont en cours, il y a suspension de la commission d'enquête ou des discussions sur les faits si elles sont entamées; ceci pour respecter la séparation des pouvoirs.

Au titre de l'obligation de réserve, il est formellement interdit de publier une information relative aux travaux, aux délibérations, aux actes ou aux rapports non publiés des commissions d'enquête ou de contrôle, la prérogative de la publication étant réservée au bureau de la chambre du parlement concernée.

### **c) L'examen et l'adoption de la loi de règlement**

La loi n°4/85 relative aux lois de finances consacre plusieurs articles à la loi de règlement. Il en est ainsi des articles n° 5, 30 et 31. On peut retenir, en examinant ces articles, que la loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les réalisations et les prévisions. Elle va donc constater pour un exercice budgétaire donné, le montant définitif des recettes et des dépenses. Lors de sa présentation au parlement, le projet de loi de règlement est accompagné du rapport du juge des comptes établissant en particulier la conformité des comptes des administrateurs et ceux des comptables publics. Ce rapport contient la "déclaration générale de conformité" .

De manière pratique, la loi de règlement permet de constater si l'examen des recettes budgétaires a permis, à la fois, d'assurer un fonctionnement régulier des institutions de l'Etat et de réaliser le programme d'investissement annuel approuvé par le parlement, lors de l'adoption de la loi de finances.

Avec la récurrence du "hors budget", l'examen de la loi de règlement devient un outil de contrôle de la gestion budgétaire. En effet, il n'est pas rare de constater que :

- 1- Les recettes budgétaires prévues d'une année sont largement dépassées par les réalisations engendrant, par voie de fait, un surplus de ressources disponibles ;
- 2- Les dépenses budgétaires d'une année ne sont pas exécutées dans leur intégralité. Un contrôle physique sur le terrain révèle des projets d'investissement non achevés et même non entamés, alors que l'exécution réelle des recettes aurait pu permettre au gouvernement de réaliser son programme de développement, en garantissant l'efficacité de la dépense publique.



Cette situation est souvent constatée quand les dépenses non prévues (hors budget) sont payées en priorité. Cette anomalie cause beaucoup de tort aux finances publiques et a pour conséquences :

- a) la non réalisation du programme économique et social du gouvernement sur lequel la confiance lui a été accordée par le parlement ;
- b) la détérioration de la gouvernance par l'existence des déviations budgétaires accréditant l'idée selon laquelle le budget de développement du pays ne repose sur aucune véritable stratégie de développement;
- c) l'accumulation des instances au Trésor public, ayant comme corollaire l'asphyxie de l'économie intérieure, en raison du manque de liquidités des entreprises.

Ainsi, le couplage de l'examen de la loi de règlement et des commissions d'enquête parlementaires sur les principaux projets d'investissement, est un contrôle efficace de l'exécution des lois de finances. Ce contrôle visera à améliorer la lisibilité de l'action gouvernementale et l'efficacité de la dépense publique.

En définitive, on notera qu'aussi bien dans l'optique du contrôle séquentiel de la loi de finances que dans celle du contrôle à posteriori, l'objectif visé est la reconnaissance du parlement comme Institution Républicaine chargée de donner les moyens d'actions au Gouvernement en vue de la réalisation de son programme. Il appartient aussi au parlement de veiller à ce que les autorisations budgétaires données soient utilisées avec efficacité et transparence pour le bien du plus grand nombre. Ce n'est qu'à ce prix que le contrôle parlementaire génère la Légimité, l'Équité et le Développement. Il devient, par ce fait, une des composantes de l'ouverture du système politique considérée comme un des piliers de la bonne gouvernance.





---

*Exposé en séance plénière :*  
*Le contrôle de l'application des lois*



*Intervention de M. Pierre Lasbordes,  
Député de la République française*

LE CONTROLE PARLEMENTAIRE  
DE L'APPLICATION DES LOIS

Le suivi de l'application des lois est indissociable des missions premières du Parlement : faire la loi et contrôler le Gouvernement ; en effet, pour être respectée, la loi, qui est l'expression de la volonté générale et la garantie des droits des citoyens, doit être mise en oeuvre par le pouvoir Exécutif. Conformément à la tradition républicaine, la Constitution française de 1958 confie au Premier Ministre la charge d'assurer l'exécution des lois votées par le Parlement et promulguées par le Président de la République.

Depuis une vingtaine d'années, l'inflation législative et les retards mis par le Gouvernement à élaborer et publier les textes d'application ont suscité l'organisation, en France, d'un suivi de l'exécution des lois (I). Ce suivi, dont les méthodes ont évolué, a progressivement été intégré dans une démarche globale d'évaluation des lois, c'est-à-dire d'appréciation des effets des législations au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés (II).

***IL'ORGANISATION D'UN CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L'APPLICATION DES LOIS :  
UNE NECESSITE LARGEMENT RECONNUE***

**A) La nécessité : une législation foisonnante pervertit la démocratie**

La surabondance des lois n'est pas un phénomène nouveau, mais elle a pris peu à peu, la dimension d'un problème de société.

a) L'inflation législative que l'on observe en France depuis une vingtaine d'années est imputable à différents facteurs, d'ordre structurel et conjoncturel.

L'émergence de l'Etat-Providence a encouragé le Législateur à répondre à la demande croissante de sécurité juridique de la part des citoyens et à investir des secteurs de plus en plus nombreux de l'activité économique et sociale ; le développement des techniques et l'approfondissement de la démocratie ont justifié l'apparition de normes juridiques nouvelles.

Les alternances politiques que la France a connues depuis 1981 ont eu pour conséquences des revirements législatifs successifs. L'accélération du processus d'intégration communautaire a imposé la transposition en droit interne de directives européennes en nombre de plus en plus élevé.

On estime ainsi à environ 8000, le nombre de lois en vigueur actuellement en France.



## b) Cette prolifération de normes fragilise l'Etat de droit et paralyse l'action administrative

La prolifération de textes, d'ailleurs de plus en plus longs, entraîne une dégradation de leur qualité. On assiste à une dérive de la loi, qui ne s'en tient plus à l'édiction de règles de portée générale, mais en prévoit les modalités d'exécution.

L'absence de mécanisme de révision automatique des textes conduit à un enchevêtrement de normes qui se superposent sans idée directrice. L'instabilité, le manque de lisibilité du droit font naître une insécurité juridique.

En outre, la contradiction entre les délais très courts dont disposent les parlementaires pour examiner et voter la loi, et les mois ou les années mis par les services ministériels pour élaborer les textes d'application discrédite le pouvoir législatif. C'est donc la force de la loi qui est amoindrie, et la notion même d'Etat de droit qui perd de sa pertinence.

Enfin, les administrations ont tendance à attendre que soient publiés l'ensemble des textes d'application pour mettre en oeuvre les mesures décidées par le Parlement ; or l'inflation législative génère une inflation réglementaire au moins dix fois plus importante.

## **B) C'est pourquoi le principe d'un suivi de l'application des lois a fait l'objet d'un large consensus**

### a) L'initiative du Sénat

En 1972, à la suite d'un débat en séance publique, le Bureau de la Haute Assemblée a décidé de confier aux secrétariats des commissions permanentes la responsabilité de contrôler techniquement l'application des lois.

C'est ainsi qu'à la demande de son Président, chaque commission établit en début de session un bilan d'application des lois qui ont été votées dans son secteur de compétence au cours de la session précédente, et sur l'ensemble de la Législature.

La commission utilise pour ce faire tous les moyens d'information et de contrôle classiques dont elle dispose : lettres adressées aux ministères, questions écrites ou orales, questionnaires budgétaires... Les conclusions sont soumises à la Conférence des Présidents, qui comprend, outre des parlementaires (Présidents, Vice-Présidents, Présidents des Commissions permanentes, Présidents des groupes politiques), le Ministre chargé des relations avec le Parlement.

Ce système a donné lieu à la constitution d'un fichier permettant le recensement permanent des textes réglementaires, et des lois devenues applicables.

### b) l'Assemblée Nationale a tenté de mettre en place une procédure similaire

En 1988, la Conférence des Présidents a décidé que chacune des commissions permanentes devait désigner pour la durée de la Législature un commissaire chargé de suivre l'application des textes dont la commission avait été saisie au fond. La Conférence des Présidents pouvait, le cas échéant, être saisie des difficultés rencontrées dans l'application des textes.



**En pratique, ce mécanisme a fonctionné de manière variable ; certaines commissions ont effectivement nommé un commissaire ; d'autres s'en sont remises à leur Président ; la Commission des Finances a décidé que la charge du suivi devait revenir au Rapporteur de chaque texte.**

c) quoiqu'il en soit, ces initiatives parlementaires ont contribué à accélérer la prise de conscience gouvernementale du problème

Il faut rappeler que depuis 1936, un service rattaché au Premier Ministre, le Secrétariat Général du Gouvernement, est chargé, entre autres activités, de surveiller l'exécution de la législation, et de stimuler l'activité réglementaire des différents ministères.

Plusieurs Premiers Ministres ont, par circulaires, incité les administrations à publier rapidement les textes d'application : dès 1974, J. Chirac fixait à 6 mois le délai séparant la promulgation de la loi de la parution des décrets d'application. En 1977, R. Barre faisait de la préparation des décrets une exigence de solidarité nationale et un critère d'efficacité de son action, et encourageait ses ministres à mettre à l'étude les textes d'application dès avant le vote définitif de la loi. L. Fabius, en 1986, puis M. Rocard, en 1990, ont demandé qu'un calendrier prévisionnel d'application et qu'un canevas du contenu des décrets à venir soient établis en même temps que le projet de loi.

## ***II AVEC L'EVOLUTION DES METHODES, LE SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS S'EST INSCRIT DANS UNE PERSPECTIVE PLUS VASTE D'EVALUATION DE LA LEGISLATION***

### **A) Evolution des méthodes de contrôle de l'application des lois**

#### a) au Sénat

Depuis 1985, les fichiers des commissions sont informatisés, ce qui en accroît l'efficacité.

Les textes d'application sont saisis au fur et à mesure de leur parution et une vérification est effectuée avec le fichier tenu par le Secrétariat du Gouvernement. Cette pratique n'a évidemment pas supprimé les contacts directs avec les ministères destinés à recueillir des informations sur les textes en préparation, ou les raisons des retards.

*L'aspect qualitatif du contrôle a été développé à partir de 1993.* Le bilan présenté par les Présidents des commissions permanentes contient, outre des tableaux statistiques de l'application des lois votées au cours de l'année parlementaire et sur l'ensemble de la Législature, des propositions destinées à remédier aux carences constatées.

Sont distinguées les lois d'application directe (qui ne nécessitent pas de textes d'application) (5), les lois rendues totalement applicables, celles qui n'ont reçu aucune des mesures d'application prévues, celles qui ne sont que partiellement applicables.

Une synthèse, qui réunit l'ensemble des observations des commissions permanentes, rend compte de manière précise des difficultés rencontrées dans l'application de certaines lois . *L'analyse des causes des retards est complétée par une appréciation de l'incidence de ces retards sur les réformes concernées.*

---

5) Comme la loi du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe.



Le rapport, d'abord semestriel, est devenu annuel en 1995, avec l'instauration de la session unique ; le dernier rapport publié, qui est le 54<sup>ème</sup> de ce type, porte sur les résultats de l'année parlementaire 2001-2002, et dresse un bilan global de l'application des lois votées au cours de la XIème Législature (1997-2002).

#### b) à l'Assemblée Nationale

A partir de 1989, et pour quelques années, la Commission des Lois a désigné un rapporteur qui communiquait tous les semestres aux commissaires le suivi de la parution des décrets d'application concernant les textes dont elle avait été saisie au fond, mais ces communications n'étaient pas rendues publiques. Depuis 1997, elle a cessé de le faire.

Depuis 1990, le Rapporteur Général de la Commission des Finances procède à l'examen systématique de l'état d'application des dispositions fiscales des lois examinées par la Commission (c'est-à-dire non seulement des lois de Finances, mais aussi de toutes les lois portant dispositions d'ordre économique et financier). De même, il présente au printemps un rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget de l'année précédente.

Il faut remarquer, en outre, que la discussion de la loi de Finances initiale, et des lois de Finances rectificatives (qui procèdent, en cours d'année, aux ajustements nécessaires ou réorientent en profondeur la politique budgétaire) sont l'occasion de réexamens périodiques, qui ne peuvent se concevoir sans un minimum de suivi du droit existant et d'évaluation de ses effets. Ce sont, grâce à l'assistance de la Cour des Comptes, des instruments de contrôle réels de l'action gouvernementale.

Enfin a été créée en 1999 au sein de la commission des Finances une Mission d'évaluation et de Contrôle (MEC), chargée de contrôler les dépenses publiques. Elle a été reconstituée après le renouvellement de 2002 selon les mêmes règles de fonctionnement : parité et équilibre entre majorité et opposition, coprésidence conférée à l'opposition, publicité des débats, association des commissions saisies pour avis et participation de la Cour des Comptes aux travaux.

La nouvelle approche de l'action publique, qui apprécie les effets et l'impact social des décisions prises au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés, a fait évoluer le contrôle parlementaire de l'application des lois vers l'évaluation de la législation.

### **B) Du contrôle de l'application des lois à l'évaluation de la législation**

#### a) Un nombre croissant de textes sont assortis d'un dispositif interne de contrôle pouvant aller de la simple exigence d'un rapport d'application jusqu'à la mise en place de mécanismes d'évaluation.

Si, depuis plusieurs années, le nombre des lois votées tend à se stabiliser, les textes adoptés sont particulièrement riches en articles prescrivant un suivi réglementaire. Ainsi, les 27 lois promulguées en 2001-2002 appellent 617 décrets ou arrêtés d'application ; citons à titre d'exemple la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 (125 mesures réglementaires prévues), ou la loi relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (82 mesures prévues).





Se développe, par ailleurs, la tendance à prévoir dans les lois elles mêmes des rapports concernant leur exécution ou leur évaluation ; signalons, à cet égard, que bon nombre de ces rapports sont demandés par voie d'amendements parlementaires, députés et sénateurs manifestant ainsi, dès l'élaboration de la loi, leur volonté de disposer d'un document de synthèse leur permettant d'apprécier pleinement les conditions d'application des réformes auxquelles ils ont contribué (6).

b) La démarche évaluative a incité les assemblées à réorienter la logique de fonctionnement des dispositifs existants, pour en faire des outils ponctuels intégrant l'évaluation au travail législatif

\*En juin 1990, une modification du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale a permis la création de missions d'information temporaires, éventuellement communes à plusieurs commissions, portant notamment sur les conditions d'application d'une législation (7).

\*Depuis peu, la mission assignée aux commissions d'enquête et de contrôle et aux missions d'information tend à évoluer vers une démarche évaluative de telle ou telle politique sectorielle, ou de telle ou telle législation ; en témoigne la liste des thèmes retenus ( par exemple au Sénat, en 2002 : bilan de la loi de réglementation des télécommunications ; à l'Assemblée Nationale, en 2001 : financement de la gestion de l'eau ; énergie) ; l'augmentation du nombre des commissions d'enquête et des missions de contrôle depuis 1989 donne d'autant plus de relief à cette évolution.

c) Le besoin d'évaluation a suscité la création de nouvelles structures

A l'instar du Gouvernement, qui dispose de nombreux organismes de suivi, le Parlement s'est doté d'outils permanents, mis en place à côté des outils ponctuels ; il s'agit des Offices parlementaires d'évaluation et des Délégations.

Les Offices sont des structures communes aux deux assemblées, composées à parts égales de députés et de sénateurs ; ils sont chargés, dans leurs domaines de compétence respectifs, d'informer le Parlement afin d'éclairer ses décisions, et sont investis d'une mission de suivi des lois et parfois de simplification de la législation. Ils interviennent sur saisine du Bureau de l'une des assemblées, ou d'une commission spéciale ou permanente, et sont assistés par un conseil d'experts ou peuvent recourir à des experts.

Une première initiative avait été prise en ce domaine en 1983, avec la création par la loi du 8 juillet de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ; par la suite, une loi d'origine parlementaire a créé en 1996 un Office parlementaire d'évaluation de la législation, et récemment, en décembre 2002, a été institué un Office parlementaire des politiques de santé, destiné notamment à contribuer au suivi des lois de financement de la sécurité sociale.

Si l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a connu depuis l'origine une activité importante, l'Office parlementaire d'évaluation de la législation n'a rendu que deux rapports et son activité est totalement interrompue depuis près de cinq ans. Il a, en effet, été largement relayé dans sa mission par chacune des six commissions ; quant à l'Office parlementaire des politiques de santé, il est de matière trop récente pour que son efficacité puisse être mesurée.

---

6) Ainsi, la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure dispose (article 31) que s'agissant des mesures relatives à la lutte contre le terrorisme, le Parlement sera saisi avant le 31 décembre 2003 d'un rapport d'évaluation sur l'application de ces mesures adoptées pour une durée allant jusqu'au 31 décembre 2005, et qu'un second rapport lui sera remis avant cette date. Cette disposition a été ajoutée au texte initial par un amendement sénatorial, lors de la première lecture.

7) par exemple, à l'Assemblée nationale, la mission d'information chargée d'évaluer les conditions de la mise en œuvre de la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne, qui a rendu ses conclusions en février 2002.



Les Délégations pour l'aménagement et le développement durable du territoire, d'une part, pour les droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, d'autre part, qui ont été créées par deux lois adoptées en 1999, sont des structures internes propres à chaque assemblée. Les Délégations agissent sur saisine du Bureau de l'assemblée ou d'une commission permanente ou spéciale ; la Délégation pour l'aménagement du territoire dispose en outre d'un droit d'auto-saisine sur toute question relative à l'aménagement du territoire, et, à la demande du Gouvernement, rend un avis sur les projets de décret mettant en oeuvre les schémas de services collectifs (8).

Pour conclure, il faut observer que, comme l'élaboration de la loi, le contrôle de son application est un acte de nature juridique et politique, qui a pour cadre les rapports entre Exécutif et Législatif, et entre majorité et opposition ; le développement de ce contrôle est un aspect du renforcement général des pouvoirs de contrôle du Parlement entamé depuis une dizaine d'années.

L'importante réforme qui vient d'être engagée en France en matière budgétaire constitue l'illustration la plus significative de ce phénomène : la loi organique relative aux lois de Finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (9), est en effet un texte d'origine parlementaire qui bouleverse en profondeur l'approche de la gestion publique traditionnelle pour améliorer le contrôle de la dépense publique et l'évaluation des politiques publiques ; sa mise en oeuvre supposera une collaboration étroite entre le Parlement et l'Exécutif, le politique et l'administratif. « Le Parlement s'est ainsi saisi de la question de sa place et de son rôle avec pour objectif de les revaloriser » (10), dans un domaine – le vote du budget de l'Etat – qui est à l'origine de l'institution parlementaire et constitue l'un de ses pouvoirs fondamentaux.

---

8) Le Parlement n'a jamais eu l'occasion de rendre un avis, aucun projet de décret n'ayant été préparé : les schémas de services collectifs, qui visaient à « mettre en synergie » les services et les acteurs locaux chargés d'un secteur particulier, se sont révélés en pratique impossibles à mettre en oeuvre.

9) qui modifie l'ordonnance de 1959

10) selon les mots de M. Jean-Louis Debré, Président de l'Assemblée nationale.



*Intervention de M. Michel Samson,  
Député de la Nouvelle Écosse (Canada)*

Les Canadiens ne peuvent pas travailler, manger ou boire, ni acheter, vendre ou posséder quoi que ce soit, ni regarder la télévision, ni même assister à un match de hockey ou de baseball, sans sentir la présence du gouvernement. Ils ne peuvent pas naître, se marier, éduquer leurs enfants, être souffrants ni mourir sans que l'État n'intervienne d'une façon ou d'une autre.

Le Canada est non seulement une démocratie indépendante et souveraine, mais aussi un État fédéral constitué de 10 provinces largement autonomes et de trois territoires dirigés par le gouvernement central. C'est à Ottawa que se trouvent le Parlement fédéral et le gouvernement national.

Le Canada possède un système fédéral de gouvernement. Il est autorisé à faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada en toute matière non assignée exclusivement aux législatures des provinces. Cela signifie que le pouvoir de faire les lois est réparti entre le gouvernement du Canada et ceux des provinces. Le gouvernement fédéral s'occupe des questions qui intéressent tout le Canada. De leur côté, les provinces font des lois dans des domaines comme l'éducation, la propriété et les services de santé.

Depuis la création du Parlement du Canada en 1870, il y a un Parlement, un gouverneur général représentant la Reine, une Chambre haute, le Sénat, dont les membres sont nommés, et une Chambre basse élective, la Chambre des communes. Dans chaque province, il y a un lieutenant-gouverneur représentant la Reine.

Tout acte du gouvernement est accompli au nom de la Reine, mais l'autorité d'agir provient, dans chaque cas, du peuple canadien. De nos jours, hormis les cas où elle se trouve au Canada, tous les pouvoirs de la Reine sont exercés par son représentant, le gouverneur général.

Le Parlement du Canada demeure un exemple concret de la démocratie en action. Il est un lieu de débat, permettant le libre échange et l'affrontement d'idées. Par l'examen et la discussion, les parlementaires font subir aux politiques du gouvernement une remise en question, une mise à l'épreuve, ce qui aide les parlementaires à trouver le meilleur plan d'action pour le Canada. De tels débats constituent la base même de la démocratie. Le Parlement joue également un rôle de sensibilisation. Par la place qu'il occupe sur le devant de la scène, il peut saisir l'opinion canadienne des grands enjeux et donner ainsi aux citoyens les moyens de remplir leurs fonctions d'électeurs avertis.

Les deux Chambres du Parlement, le Sénat et les Communes, sont, chacune à leur façon, représentatives de la population. Tous les députés de la Chambre sont élus, choisis par les électeurs de leur circonscription, de leur milieu, pour les représenter à l'assemblée législative canadienne. Le Sénat, dont les membres sont nommés, assure une forme de représentation complémentaire de celle des Communes. Il représente non seulement les grandes régions du Canada, mais il défend souvent les intérêts des minorités. Tout citoyen peut également demander au Parlement de prendre des mesures particulières en présentant une pétition, qui est déposée par un sénateur ou un député. La sanction royale est accordée à un projet de loi quand les deux Chambres l'ont adopté dans une forme identique; c'est alors que le projet de loi devient loi.



La Loi constitutionnelle de 1867 prévoit que toute question qui ne relève pas expressément des assemblées législatives provinciales est automatiquement du ressort du Parlement fédéral. À première vue, on pourrait penser que les pouvoirs du gouvernement fédéral sont très étendus. Ce n'est pas vraiment le cas, car les tribunaux ont donné une interprétation très large aux pouvoirs dévolus aux provinces, notamment en matière de propriété et de droits civils. En conséquence, l'ensemble de la législation ouvrière (nombre maximal d'heures de travail, salaire minimum, sécurité, indemnisation en cas d'accidents du travail, relations de travail) est du ressort des provinces.

Dans chacune des dix provinces, il y a une assemblée législative (mais aucune Chambre haute), qui ressemble beaucoup à la Chambre des communes et fonctionne d'une façon assez semblable. Tous les projets de loi doivent faire l'objet de trois lectures et recevoir la sanction royale du lieutenant-gouverneur.

Les assemblées législatives relient des personnes à leur gouvernement en leur donnant un endroit où leurs besoins peuvent être articulés, en leur donnant une parole en formant les règles qui les régissent, en leur fournissant un recours si la puissance gouvernementale est maltraitée, et par la contribution aux procédures et aux valeurs qui soutiennent une culture démocratique.

Le Canada est une démocratie constitutionnelle. Notre Constitution contient tous les pouvoirs actuels et futurs de l'État. Elle divise le pouvoir de faire des lois entre le Parlement et les législatures provinciales et territoriales, et elle énonce les droits et libertés fondamentales de chacun dans la Charte canadienne des droits et libertés. La Charte impose des limites aux actes gouvernementaux qui touchent les particuliers, de sorte que les gouvernements agissent dans le respect des droits et libertés individuels. La Constitution donne aux particuliers le droit de contester une loi devant les tribunaux s'ils pensent qu'elle n'est pas conforme à la Charte. Cela comprend la demande aux tribunaux de juger de la validité d'une loi existante.

Depuis que la Charte canadienne des droits et libertés a été enchâssée dans la Constitution, le rôle des tribunaux est encore plus important, puisqu'ils doivent faire respecter les droits et les libertés qui y sont énoncés. La Cour fédérale du Canada est une cour supérieure d'archives, ayant compétence en matière civile et pénale. La Cour a été créée en 1971 pour succéder à la Cour de l'Échiquier du Canada, établie en 1875. Les deux Cours ont été créées en vertu de l'article 101 de la Loi constitutionnelle *de 1867*, à titre de tribunaux de droit, d'équité et d'amirauté pour la meilleure administration des lois du Canada. Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire existe depuis plus de 300 ans, soit au moment de l'adoption par le Parlement britannique, en 1701, de l'*Acte d'établissement*, un produit de la révolution anglaise de 1688. Ce texte législatif prévoyait que les juges, même s'ils avaient été nommés par le roi (aujourd'hui, sur recommandation, il va sans dire, d'un Cabinet responsable), ne pouvaient être relevés de leurs fonctions que si les deux Chambres du Parlement le demandaient au moyen d'une adresse officielle à la Couronne. Quand un juge rendait une décision que le gouvernement réprouvait, ce dernier ne pouvait rien faire à moins que les deux Chambres ne s'entendent sur sa destitution.

Suivant les dispositions de la Constitution, la quasi-totalité des tribunaux doivent être provinciaux, c'est-à-dire, créés par les assemblées des provinces. Le texte constitutionnel stipule cependant qu'il appartient au gouvernement fédéral de nommer les juges de tous ces tribunaux, des cours de comté aux instances suprêmes (à l'exception des tribunaux des successions en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick). Le texte constitutionnel précise en outre que les juges des tribunaux supérieurs provinciaux ne peuvent être destitués que sur présentation, par les deux Chambres du Parlement, d'une adresse au gouverneur général. Les lois prévoyant la création de la Cour suprême du Canada et de la Cour fédérale renferment des dispositions similaires. Cependant, aucun juge d'un tribunal supérieur canadien n'a jamais été ainsi démis de ses fonctions. Ces magistrats n'ont pas à craindre pour leur poste même lorsque leurs décisions déplaisent au gouvernement.



Le mariage a fait l'objet de maints débats au cours des dernières années. En divisant le pouvoir de faire des lois, la Constitution divise le pouvoir relatif au mariage entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales et territoriales. Étant donné la division constitutionnelle de nos pouvoirs, ni le Parlement fédéral ni une législature provinciale ou territoriale n'a juridiction totale de créer unilatéralement, à toutes fins, une nouvelle forme d'union juridique en dehors du mariage (telle qu'une union civile ou un partenariat domestique) qui aura des conséquences juridiques prévisibles sur le droit fédéral et le droit provincial et territorial, même si chaque ordre de gouvernement a le pouvoir de légiférer en ce qui a trait aux relations autres que le mariage aux fins de ses propres lois et programmes.

Les législatures provinciales et territoriales ont l'autorité de réglementer ces rapports personnels sans mariage en regard des lois et programmes provinciaux et territoriaux, y compris la façon de les définir et leurs conséquences, par exemple les lois visant les testaments et les successions. Le Parlement fédéral a également le pouvoir de définir et de réglementer les conséquences juridiques de ces rapports personnels sur ses propres lois et programmes.

Lorsque la Charte canadienne des droits et libertés a été ajoutée à notre Constitution en 1982, le Parlement et les législatures ont donné à la population canadienne le droit explicite de contester des lois devant les tribunaux. Par ailleurs, notre Constitution dit clairement que le Parlement a un rôle essentiel à jouer lorsqu'il s'agit de déterminer des questions sociales importantes.

Le gouvernement du Canada estime que le Parlement est le meilleur endroit où nous devrions, à titre de société, traiter de cette question. Ceux qui ne sont pas d'accord avec les décisions des tribunaux se sont dits préoccupés du fait que les tribunaux et non les députés élus prennent la décision de changer des institutions sociales fondamentales.

En fait, tout le monde a une opinion : les personnes mariées, celles qui ont choisi de ne pas se marier ou de ne pas se remarier, et celles qui n'ont pas eu la possibilité de faire un choix. Ces opinions sont fondées sur l'expérience personnelle de chacun, sur les expériences des parents, des enfants et des familles, des amis et voisins, et sur les valeurs fondamentales et croyances de chacun.

Mais le mariage n'est pas seulement une question de droit. Les procès intentés visant à contester le fait que le mariage est une union de personnes de sexe différent donnent un nouvel éclairage au débat visant l'avenir du mariage au Canada. Ces contestations judiciaires montrent que le mariage représente une valeur constante tant pour ceux qui cherchent à conserver le mariage comme une union de personnes de sexe opposé que pour ceux de la communauté homosexuelle qui veulent se marier.

Pour d'autres personnes au Canada, il s'agit d'une question fondamentale d'égalité et du droit de participer pleinement à notre société. À leur avis, le choix de se marier devrait être offert aux conjoints de même sexe tout comme aux conjoints de sexe opposé. Ces personnes soulignent l'importance fondamentale, dans la loi canadienne, des garanties à l'égalité qui protègent les particuliers et les groupes contre toute discrimination. Certains conjoints de même sexe veulent avoir accès au mariage, car celui-ci représente la reconnaissance publique et l'expression du soutien à leur engagement mutuel et la confirmation que leur union a tout autant de valeur pour la société que celle des couples mariés.



Au cœur de ce débat, des contestations récentes aux termes de la Charte canadienne des droits et libertés visant l'obligation selon laquelle un mariage est l'union légitime d'un homme et d'une femme sont actuellement devant les tribunaux de trois provinces : la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec. Ces contestations ont eu des résultats divergents en première instance. Ces trois décisions sont maintenant en pourvoi d'appel. Le gouvernement espère bénéficier de l'orientation que donneront les cours d'appel à ces enjeux juridiques.

Certaines personnes au Canada estiment que les tribunaux ont peut-être outrepassé leur rôle constitutionnel en allant au-delà de la volonté du Parlement. Toutefois, aux termes de la Constitution, le Parlement et les tribunaux ont des rôles complémentaires. En réexaminant la loi sur le mariage, deux tribunaux ont donné de nouvelles interprétations concernant la portée des garanties de l'égalité en vertu de la Charte. Il incombe maintenant au Parlement d'examiner son approche au mariage à la lumière de ces nouvelles décisions.

Si le Parlement décide de donner suite aux préoccupations concernant l'égalité, il pourrait édicter une nouvelle loi fédérale créant un registre qui serait considéré comme étant équivalent au mariage aux fins des lois et programmes fédéraux. Cette nouvelle union civile ou ce nouveau registre de partenaires domestiques pourrait être accessible soit seulement aux conjoints de même sexe (de la même façon que le mariage serait réservé aux conjoints de sexe opposé), ou elle pourrait être offerte à la fois aux conjoints de même sexe et aux conjoints de sexe opposé qui préfèrent ne pas se marier. La loi fédérale créant ce nouveau registre pourrait comprendre une disposition stipulant que le mariage est une institution visant les conjoints de sexe opposé.

Si les tribunaux jugent au bout du compte que la préservation de l'institution du mariage de personnes de sexe opposé constitue une violation de la Charte, mais que le Parlement veut conserver l'exigence voulant que le mariage soit l'union de deux personnes de sexe différent, une telle loi à cet effet obligerait le Parlement à recourir à l'article 33 de la Charte canadienne des droits et libertés, soit la clause dérogatoire. Cette clause n'a jamais été utilisée jusqu'à présent par le Parlement. La Charte stipule que lorsque le Parlement a recours à la clause dérogatoire pour édicter une loi, celle-ci doit être revue par le Parlement tous les cinq ans. L'invocation de la clause dérogatoire dans une loi réaffirmant le sens du mariage comme étant l'union d'un homme et d'une femme garantirait que l'enjeu ferait de nouveau l'objet de débats dans cinq ans.

Ou le Parlement pourrait choisir de combiner l'énoncé du sens du mariage en tant qu'union de deux personnes de sexe opposé à la création d'un nouveau registre qui est l'équivalent du mariage. Toutefois, à lui seul, le Parlement fédéral n'a pas le pouvoir de faire appliquer le registre à toutes fins. Toutes les provinces et tous les territoires devraient accepter d'adopter des lois complémentaires visant la nouvelle union civile ou le partenariat domestique à l'échelle du Canada. Autrement, l'enregistrement ne se limiterait qu'aux lois et programmes fédéraux. Le fait que le registre ne s'appliquerait pas également dans tout le Canada pourrait appuyer les affirmations de discrimination puisque les couples de gays et lesbiennes ne seraient pas traités devant la loi comme les couples mariés dans toutes les administrations.

Si les provinces et les territoires décidaient de continuer à exercer leur compétence constitutionnelle de célébrer les mariages, cette approche ne fonctionnerait pas pour deux raisons. Premièrement, aucune loi fédérale n'établirait qui peut se marier, c'est-à-dire soit que les préoccupations visant l'égalité en vertu de la Charte ne cesseraient pas en ce qui a trait au sens d'union de personnes de sexe différent du mariage (puisque la common law fédérale sur cette question de droit existerait encore et se prêterait toujours à des contestations judiciaires), soit que des décisions des tribunaux visant l'égalité devront combler la lacune créée dans les lois fédérales. Deuxièmement, si les provinces et les territoires continuaient de



prôner la célébration des mariages, il n'y aurait plus aucune loi sur le divorce qui s'appliquerait à ces nouveaux mariages. Le Parlement pourrait être critiqué pour ne pas exercer son pouvoir visant à protéger les conjoints vulnérables et les enfants.

La Nouvelle-Écosse a légiféré en matière d'enregistrement des unions domestiques visant les couples non mariés de sexe opposé ou les couples de même sexe. Une fois enregistrés, les partenaires domestiques ont la plupart des mêmes avantages et obligations que les couples mariés en vertu des lois provinciales, à quelques exceptions près, comme en ce qui concerne l'adoption. Une union domestique est automatiquement dissoute si l'un des conjoints épouse une autre personne, ou elle peut être dissoute au moyen d'une entente de séparation, d'une déclaration dûment exécutée de dissolution par les deux conjoints, ou d'une séparation de plus d'un an, si un conjoint ou les deux ont l'intention de ne pas continuer l'union.

Les assemblées législatives contribuent au gouvernement efficace en exécutant des fonctions nécessaires pour soutenir la démocratie. Les sociétés démocratiques ont besoin de l'arène pour l'aération des différences sociales. Elles ont besoin d'établissements qui sont capables de bonnes lois d'écriture dans le sens politique d'obtenir l'accord des participants, et dans le sens technique de réaliser que les assemblées législatives ont prouvé leur valeur en tant qu'élément de l'ensemble d'établissements. Les assemblées législatives relient des personnes à leur gouvernement en leur donnant un endroit où leurs besoins peuvent être articulés, en leur donnant une parole en formant les règles qui les régissent, en leur fournissant un recours à si la puissance gouvernementale est maltraitée, et par la contribution aux procédures et aux valeurs qui soutiennent une culture démocratique.







*Le contrôle de l'application des lois*

**PLAN**

**Introduction**

**1<sup>ère</sup> partie : Les mécanismes du contrôle parlementaire**

A- Les mécanismes classiques

- a) les mécanismes communs aux deux chambres
- b) les mécanismes spécifiques

B- Les innovations apportées par l'Assemblée Nationale :  
la Commission de Suivi de l'Application des Lois (C.S.A.L.)

- a) création
- b) rôle et fonctionnement

**II<sup>è</sup> partie: la portée du contrôle parlementaire**

A- Les limites du contrôle parlementaire à l'épreuve de la pratique concrète

B- Les Perspectives





## Introduction

Fréquentes sont les critiques relatives à la non application des lois votées par le Parlement, au point que certains s'interrogent sur l'intérêt de disposer de lois que l'on applique pas.

La vérité oblige à dire que certaines de ces critiques ne sont pas sans fondements. Le contrôle de l'application des lois apparaît comme le dernier maillon dans le processus de la procédure législative. Il intervient, en effet, après l'initiative, l'examen, l'adoption ou vote, la promulgation, la publication et enfin l'application de la loi.

A cet égard, le contrôle de l'application des lois revêt un intérêt capital et mérite une attention toute particulière, car constituant un élément essentiel dans l'édification de l'état de droit, une des pièces maîtresses de la bonne gouvernance. Ce principe, incontournable, reste unanimement admis aujourd'hui par tous les Etats du monde, notamment ceux de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) dont le Gabon est membre.

En effet, la loi n° 3/91 du 26 mars 1991 modifiée par la loi n° 01/94 du 14 mars 1994, la loi n° 18/95 du 29 septembre 1995, la loi n° 1/97 du 22 avril 1997 et la loi n° 14/2000 du 11 octobre 2000 instituant la constitution de la République Gabonaise, réaffirme clairement, dans son titre 1 intitulé de la République et de la Souveraineté, les trois fondements de base du régime. L'article 5 stipule: "La République Gabonaise est organisée selon les principes de la Souveraineté Nationale, de la Séparation des Pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et celui de l'Etat de droit".

L'Etat de droit qui repose sur le postulat "le droit, tout le droit, rien que le droit," exige non seulement que les différentes composantes de la société soient régies par les lois, mais aussi et surtout que ces lois soient effectivement appliquées. L'Etat de droit s'oppose donc à l'Etat de l'arbitraire.

L'exigence du contrôle de l'application des lois, élément clé de l'Etat de droit, requiert des organes et des mécanismes appropriés pour sa réalisation.

Le Gabon, poursuivant son inlassable effort en vue d'asseoir son processus démocratique, a mis en place des structures répondant à cette exigence.

Mais, l'on pourrait peut-être nous demander dans un premier temps, quels sont les mécanismes chargés dudit contrôle et leur fonctionnement, tant au plan du Parlement qu'en dehors de celui-ci, en mesurer la portée et esquisser un bilan en vue de renforcer le dispositif législatif, gage de bonne gouvernance.

Depuis le 10 mars 1997, date de création du Sénat par la loi n° 001/97 du 22 avril 1997, le Pouvoir législatif est désormais représenté par un Parlement composé de deux chambres:

- l'Assemblée Nationale ;
- le Sénat





## **PREMIERE PARTIE :**

### **MECANISMES DU CONTROLE PARLEMENTAIRE**

C'est, à titre principal, au pouvoir exécutif qu'il revient de faire exécuter les lois votées par le parlement, car ce sont les lois qui donnent une légitimité à l'action que les pouvoirs publics mènent dans la poursuite du développement économique et social du pays (article 29 de la Constitution).

En revanche, le parlement, en tant que législateur, a le devoir de contrôler l'application des lois qu'il vote et doit, pour ce faire, disposer des moyens juridiques et techniques lui permettant de mener à bien cette mission.

#### **A- Les mécanismes classiques**

##### a) Les mécanismes communs aux deux chambres

Les moyens de contrôle du Législatif sur l'Exécutif sont les suivants: les interpellations, les questions écrites et orales, les commissions d'enquête et de contrôle (article 61 de la Constitution).

Une séance par semaine est réservée aux questions des parlementaires et aux réponses des membres du Gouvernement. Les questions d'actualité peuvent faire l'objet d'interpellations du Gouvernement, même pendant les sessions extraordinaires du Parlement (Loi 1/94 du 18 mars 1994).

L'Exécutif est tenu de fournir au Parlement tous les éléments d'information qui lui sont demandés sur sa gestion et ses activités (article 61).

La loi organique n° 1/2001 du 6 janvier 2001 déterminant les conditions de transformation de la question écrite en une question orale avec débats, d'organisation et de fonctionnement des commissions d'enquête et de contrôle dans les assemblées parlementaires, vient compléter et préciser les dispositions constitutionnelles.

L'article 4 alinéa 1 de cette loi définit la question écrite: "la question écrite est posée par un parlementaire à un membre du Gouvernement en vue d'obtenir des informations et/ou des explications sur une affaire publique; celle qui porte sur la politique générale du Gouvernement est posée au Premier Ministre".

L'article 7 de cette loi traite de la question orale: "la question orale est posée par un parlementaire à un membre du Gouvernement en vue d'obtenir des informations et/ou des explications sur une affaire publique; celle qui porte sur la politique générale du Gouvernement est posée au Premier Ministre..."

Article 8 : "la question orale avec débats permet un dialogue entre un parlementaire et un membre du Gouvernement".

Article 9 : "la question orale avec débats ouvre un débat entre un parlementaire et un membre du Gouvernement avec la participation des autres parlementaires. Elle ne donne pas lieu à un vote."

Article 10 : "une séance est réservée par chaque Assemblée parlementaire aux questions orales relatives



à l'actualité; celles-ci sont publiées au journal des débats et enregistrées au rôle des questions avec ou sans débat tenu".

Les articles 14 et 15 définissent les rôles des commissions d'enquête et de contrôle.

Article 14 : "les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des informations et des explications soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, notamment les entreprises publiques et parapubliques en vue de soumettre leurs conclusions à l'Assemblée Parlementaire qui les a créées".

Article 15 : "les commissions de contrôle sont formées pour examiner la gestion administrative, financière ou technique des services publics, d'entreprises publiques et parapubliques en vue d'informer la Chambre du Parlement qui les a créées, des conclusions auxquelles elles sont parvenues".

L'article 17 édicte la procédure de formation de ces commissions: "les commissions d'enquête ou de contrôle sont décidées par la Chambre du Parlement sous forme de résolution.

La proposition de résolution est examinée par la commission compétente de la Chambre concernée et adoptée en séance plénière.

Cette commission se prononce sur la recevabilité et l'opportunité de la proposition de résolution".

Enfin l'article 24 décrit le fonctionnement des commissions d'enquête et de contrôle: "les membres des commissions d'enquête ou de contrôle exercent leur mission sur pièces et sur place.

Tous les renseignements et documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, doivent être fournis et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Le refus de communiquer les autres documents demandés par la commission est passible des peines prévues à l'article 29 de cette loi".

"Une séance par semaine est consacrée à l'examen des questions orales relatives à l'actualité" (Article 62).



<b><u>EXTRAIT DE CERTAINES OPERATIONS DE CONTROLE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE</u></b>		
<b>DATE</b>	<b>SEANCE</b>	<b>OBJET</b>
04-07-1995	Travaux d'une commission d'enquête	Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la maternité Joséphine BONGO
09-10-2001	Interpellation	Interpellation du Ministre de l'Education Nationale sur les problèmes liés à la rentrée scolaire
16-10-2001	Interpellation	Interpellation du Ministre des Eaux et Forêt sur les pertes d'emploi dans le secteur forestier
29-10-2003	Questions au Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- situation difficile du retraité gabonais;</li> <li>- surfacturation des appels téléphoniques par la société Libertis ;</li> <li>- non respect des cycles de formation dans nos établissements scolaires;</li> <li>- problèmes des travaux de la voirie de Lambaréné dans le cadre des fêtes tournantes;</li> <li>- problème de la liquidation de la société d'assurance Gabon Vie;</li> <li>- difficultés rencontrées par les pensionnés de la CNGS et des autres ayant droits.</li> </ul>

Tels sont les mécanismes communs de contrôle de l'application des lois prévus par la Constitution aux deux chambres du Parlement. Toutefois, l'Assemblée Nationale dispose d'autres prérogatives de contrôle.

c) les dispositions spécifiques à l'Assemblée Nationale

Ces dispositions concernent:

- la question de confiance (article 63 de la Constitution) ;
- la motion de censure (article 64 de la Constitution) ;
- la déclaration de politique générale

Tous ces mécanismes classiques du contrôle parlementaire sont repris dans le Règlement de l'une ou l'autre chambre. S'agissant du Règlement du Sénat, ces dispositions sont contenues dans les articles 33 - 100.

En ce qui concerne l'Assemblée Nationale, il s'agit des articles 110 à 112 de son Règlement.

A côté des mécanismes de contrôle classiques qui viennent d'être énumérés, l'Assemblée Nationale a mis en place d'autres modes de contrôle.



## **B- Les innovations apportés par l'Assemblée Nationale: Le comité de Suivi de l'Application des Lois (C.S.A.L.)**

### a) Création

Les commissions de Suivi de l'Application des Lois (C.S.A.L.) ont été prévues par les dispositions de l'article 117 du Règlement de l'Assemblée Nationale et mises en place conformément à l'arrêté n° 0030/ANG du 18 avril 2003 modifié. C'est donc une procédure récente inspirée des pratiques éprouvées dans certains parlements modernes, dont celui de la France.

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

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

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

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

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

#### 1) Bureau de la Commission :

**Président** : un député de l'opposition assisté d'un vice-président (un député de la majorité)

#### **Deux rapporteurs** :

- premier rapporteur: un député de l'opposition
- deuxième rapporteur: un député de la majorité

#### Autres membres:

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

#### 2) Méthodologie de travail

Les commissaires ont été repartis en quatre groupes de sept commissaires chacun. Un président de groupe parlementaire préside les travaux de chaque groupe. Enfin, le bureau de la C.S.A.L. a commencé ses travaux par le suivi des lois votées lors de la 10ème législature et remonte dans le temps.





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

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

Après examen des différents mécanismes du contrôle parlementaire, il convient de nous interroger sur la portée dudit contrôle.

## **DEUXIEME PARTIE : LA PORTEE DU CONTROLE PARLEMENTAIRE**

Le Parlement Gabonais s'efforce d'accomplir avec ténacité, non sans heurts, les missions qui lui sont dévolues.

Pendant la première législature du Sénat (1997-2003), un certain nombre d'activités ont été réalisées dont on peut dresser un bref aperçu sur deux plans :

*– Par rapport aux missions communes avec l'Assemblée Nationale*

Ces missions, rappelons-le, sont inscrites à l'article 36 de la Constitution:

- Voter la loi
- Consentir l'impôt
- Contrôler l'action du Pouvoir Exécutif.

Au regard du contrôle de l'action du Pouvoir Exécutif, le Sénat, avant même l'adoption de la loi organique n° 01/2001 du 6 janvier 2001 relative aux missions d'enquête et de contrôle, avait déjà procédé à ce contrôle. Deux exemples illustrent ce propos. D'une part l'interpellation du Ministre des Affaires Sociales en 1997 sur la répartition de l'enveloppe allouée aux sinistrés et celle du Ministre des Transports du 6 juin 2000, à la suite d'un crash aérien à Moanda et, d'autre part, les missions d'information commises sur toute l'étendue du territoire national, du 20 au 28 novembre 1999.

Face à certaines questions d'actualité, le Sénat n'hésite pas à procéder à une interpellation du Ministre en charge du domaine concerné.

Les missions d'information sur l'ensemble du territoire national ont pour objet de se faire une idée réelle de la corrélation entre les inscriptions budgétaires et les réalisations pour lesquelles le Parlement les vote.

En juillet 2003, le Sénat a encore procédé à l'interpellation de certains membres du Gouvernement (Ministre de la Planification et de la Programmation du Développement, Ministre de la Santé...) pour des questions se rapportant à leur département ministériel, en présence du Premier Ministre, Chef du Gouvernement.



*– Par rapport à sa mission propre de représentation des Collectivités Locales*

Le Sénat est animé du souci constant de s'imprégner des réalités propres à chaque collectivité locale en termes de difficultés de fonctionnement et de besoins.

D'autre part, l'un des problèmes relevés par les missions précitées étant celui de la formation des Élus locaux, le Sénat a organisé à Franceville, du 2 au 5 juin 2000, un séminaire destiné à cet effet.

Enfin, sous le haut patronage du Vénérable Sénateur Georges RAWIRI, Président du Sénat, un séminaire à l'attention des Parlementaires et des Élus locaux s'est tenu à Lambarené, du 21 au 24 novembre 2002, afin de marquer la fin de la première législature.

Le thème portait sur "le bilan de la première législature du Sénat et les perspectives" .

L'une des principales recommandations de ce séminaire concernait le suivi et le contrôle systématique de l'application des lois par la prise des décrets y afférents.

Dans le cadre de l'examen de la loi de finances 2004, le Sénat a organisé, du 20 au 25 novembre 2003, des missions d'information des Sénateurs sur toute l'étendue du territoire national. L'objectif visé était de constater sur le terrain les projets réalisés sur la base des dotations budgétaires allouées au cours des trois derniers exercices.

Pour ce qui concerne l'Assemblée Nationale et conformément à la législation en vigueur, le Bureau de l'Assemblée Nationale, après les différentes enquêtes notamment sur les problèmes liés aux fêtes tournantes pour l'année 2002, à la dette publique et à l'achat, la gestion et la distribution des médicaments, a saisi l'exécutif afin de lui rendre compte des constats et des orientations indispensables en vue d'améliorer l'efficacité de la dépense.

Pour ce qui est des séances des questions au gouvernement, les membres du gouvernement qui se sont succédés ont pu donner des explications sur la politique menée au sein de leur département. De même qu'ils ont, pour certains, pris des engagements devant la représentation nationale, visant à assurer une meilleure gestion de leurs services.

### **A- Les limites du contrôle parlementaire**

L'idée communément répandue au sein de l'opinion populaire et souvent partagée par les instances supérieures de la nation est que les lois ne sont pas ou peu appliquées. Ce point de vue, s'il contient une part de vérité, ne cadre pas entièrement avec les faits.

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



### *1) Sur le plan constitutionnel*

Le principe de la séparation des pouvoirs inscrit à l'article 5 de la constitution résiste difficilement à l'épreuve du pouvoir. En effet, le Gouvernement et le Parlement se partagent l'initiative de la loi (art. 53) et de surcroît interviennent tous dans le cadre du contrôle de l'application des lois; ce qui a pour conséquence la dilution des responsabilités dans ce domaine, dans la mesure où les deux pouvoirs se renvoient réciproquement la balle et cette confusion des rôles ne peut qu'aveugler le citoyen.

Enfin, comme nous l'avons souligné plus haut en introduction, le contrôle parlementaire - qui est par définition un contrôle effectué par les parlementaires à l'aide des moyens constitutionnels mis à leur disposition - n'est qu'une des formes de contrôle de l'application des lois.

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

- La Cour Constitutionnelle qui est la haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité des lois y compris les traités et les engagements internationaux et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques (article 83 de la Constitution).
- Le Conseil d'Etat qui est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative. Il joue également le rôle de conseiller du Gouvernement.
- La Cour de Cassation qui est la plus haute juridiction de l'Etat en matière civile, commerciale, sociale et pénale.
- La Cour des Comptes est chargée des finances publiques. Elle assure le contrôle de l'exécution des lois de finances et en informe le Parlement et le Gouvernement.
- La Haute Cour de Justice juge les délits de haute trahison qualifiés de crimes contre l'Etat.
- Le Conseil Economique et Social qui donne un avis consultatif obligatoire pour toutes les questions d'ordre économique et social.
- Le Conseil National de la Communication qui régule le fonctionnement des médias et de la presse.

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

### *2) Sur le plan de la procédure législative*

Celle-ci n'arrive pas à son terme dans la plupart des cas. En effet, beaucoup de lois votées demeurent sans textes d'application et ne peuvent donc pas/ou difficilement être appliquées, cas typique de la loi 15/96 sur la décentralisation.

### *3) Sur le plan de l'application des lois proprement dite*

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



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

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

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

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

#### *5) Sur le plan financier*

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

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

On note les difficultés d'accès à certaines informations détenues par le Gouvernement.

Tous ces manquements (confusion des rôles de contrôle entre les pouvoirs, absence de textes d'application des lois, absence ou faiblesse de sanctions) donnent l'impression que l'Etat manque de rigueur dans l'application des lois et constituent, par conséquent, des thèmes de réflexion en vue de l'amélioration des mécanismes de contrôle.

### **B- Les perspectives**

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

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

Une évolution se dessine donc très nettement, notamment en matière de contrôle de l'action gouvernementale, et le Parlement entend de plus en plus jouer pleinement son rôle dans la défense des intérêts des populations.

Il convient de conforter les avancées sus-évoquées par les mesures ci-après:

- réaffirmation des prérogatives des assemblées parlementaires en matière de contrôle;
- renforcement des rapports entre le Parlement et les autres institutions impliquées dans le processus de contrôle de l'application des lois, notamment la Cour des Comptes et la Cour Constitutionnelle;
- allocation des moyens conséquents aux Commissions chargées du Contrôle;
- garantie d'indépendance financière et matérielle aux membres des Commissions de Contrôle.



## Conclusion

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

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

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

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

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





## Bibliographie

- La Constitution Gabonaise
- Loi n° 3/91 du 26 mars 1991 modifiée par la loi n° 01/94 du 18 mars 1994, la loi n° 18/95 du 29 septembre 1995, la loi n° 1/97 du 22 avril 1997 et la loi n°14/2000 du 11 octobre 2000.
- Loi organique n° 1/2001 du 6 janvier 2001 organisant les commissions d'enquête et de contrôle.
- Le livre du Sénat.
- Le règlement du Sénat.
- Le règlement de l'Assemblée Nationale.
- Philippe Ardant : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, L.G.D.J., Paris 13<sup>e</sup> édition, 608 pages.
- Radomir Lukic :La théorie de l'Etat et du Droit, Dalloz, 1974, Collection "philosophie du Droit" (13), 600 pages
- Séminaire organisé par le Ministère chargé des Relations avec les Assemblées sur "La Procédure Législative" (Libreville 15-16 mai 2003)
- Séminaire organisé par l'Union Interparlementaire à l'intention des Parlementaires Gabonais sur le thème "La Procédure Législative" (Libreville 19-23 mai 2003)
- La Conférence sur le "bilan de la démocratie en Afrique" organisée par l'Assemblée Internationale des Parlementaires de Langues Françaises (A.I.P.L.F.) (Libreville, 30 mars-02 avril 1998)
- Jean Louis Quermonne : "L'appareil administratif de l'Etat, Editions du Seuil, Collection Politique, février 1999









---

*Stage à l'attention des fonctionnaires*





---

*Le contrôle et l'exécution du budget*



*Intervention de M. Michel Couderc,  
Président d'honneur de l'Association des Secrétaires généraux  
des Parlements francophones  
Secrétaire général honoraire de la Questure  
de l'Assemblée nationale française*

**LE CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET**

Dans la tradition politique et constitutionnelle française, le contrôle de l'exécution du budget tient une place éminente. Dès 1789 l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme consacrait le droit, pour les citoyens, de « consentir librement » la contribution publique, mais aussi « d'en suivre l'emploi. »

Le pouvoir de contrôle est donc symétrique du pouvoir de voter l'impôt. Il s'en suit que la loi de finances fait l'objet d'un suivi parlementaire pendant la totalité de son exécution – surveillance et contrôle qui la distingue des autres lois dont le suivi, au moins jusqu'à une période récente, était pour le moins intermittent.

Pour effectuer ce contrôle, les deux assemblées disposent de *moyens humains*, sans commune mesure avec ceux de la machine gouvernementale. La commission des finances de l'Assemblée nationale compte 73 commissaires, dont une quarantaine de rapporteurs spéciaux du budget, outre le Président et le rapporteur général, une vingtaine de fonctionnaires conseillers, alors que la seule direction du budget en compte plus de dix fois plus. Mais la commission des finances n'est pas seule. En 2000, les autres commissions permanentes avaient désigné 55 rapporteurs pour avis (16 pour la seule commission des affaires culturelles, familiales et sociales). La situation est comparable au Sénat.

Par ailleurs, le Parlement, et en premier lieu ses commissions des finances, disposent d'une *information considérable* fournie par l'exécutif pour suivre et contrôler l'exécution du budget. Ce sont les documents et informations mis à sa disposition par le Ministère des finances.

Documents comptables :

- « Les verts » crédits votés (ventilation par ministère et par chapitre donnant les détails) ;
- La situation des crédits du budget général ;
- La situation des dépenses du budget général (taux de consommation) ;
- La situation comparative des dépenses et des crédits par ministère ;
- La situation trimestrielle des dépenses engagées ( qui permet de déceler des dépassements de crédits).

Les fonctionnaires des commissions des finances ont accès aux bases de données de la comptabilité publique, y compris le montant des fonds de concours. Depuis 1995, le Ministère des finances publie une situation mensuelle du budget de l'Etat ainsi que le résumé des opérations du Trésor.



De même, en vertu de l'ordonnance du 30 décembre 1958, le Ministère des finances adresse au Parlement « le rapport d'ensemble établi par chaque contrôleur financier sur l'exécution du budget du département ministériel dont il assure le contrôle.

Ces informations sont mises à la disposition des rapporteurs spéciaux. De même, ce sont eux les principaux destinataires de documents établis par le Ministère des finances et chaque ministère concerné pour « assurer le contrôle des dépenses publiques ». Souvent issus d'initiatives parlementaires, ces annexes à la loi de finances déposées à des périodes variables sont les « jaunes ». Ils incluent parfois des rapports pré-existants (liste des associations subventionnées, état récapitulatif de l'effort consenti dans tel ou tel domaine.....).

On touche du doigt cette particularité du contrôle budgétaire exprimée par un ancien rapporteur : « il est très difficile d'échapper à l'ambiguïté de la discussion budgétaire qui est en même temps un examen des crédits et une *occasion annuelle* de contrôler la politique du gouvernement. ». Toutefois, le contrôle s'exerce aussi par d'autres moyens dans *l'intervalle de l'examen des différentes lois de finances* et ce contrôle permanent s'est aujourd'hui renforcé.

## **I - La discussion des lois de finances, occasion du contrôle budgétaire**

Pour le Parlement, en effet, l'examen des mesures nouvelles inscrites dans le budget est inséparable de l'analyse critique de la situation existante. Le budget sera donc le premier rendez-vous des parlementaires et du gouvernement dans l'exercice du contrôle.

Il faut y ajouter les lois de finances rectificatives ou collectif budgétaire et la loi de règlement qui, elle, n'est qu'une loi de constatation et d'ajustement.

### 1) Le contrôle lors de l'examen du budget

La loi de finances initiale comporte à la fois des dispositions fiscales (comme peut en comporter toute loi) et, en exclusivité, des dispositions budgétaires (crédits et charges, recettes et dépenses). Ce dernier aspect donne lieu de la part des rapporteurs à un bilan détaillé de la politique suivi pendant le dernier exercice et de l'exécution des recettes et des dépenses. De quels instruments disposent les rapporteurs ? Le rapport économique, social et financier du gouvernement accompagné du rapport sur les comptes de la nation est tourné vers l'avenir mais comporte aussi un volet rétrospectif. Mais ce sont les *fascicules « jaunes »* qui fournissent des états récapitulatifs de l'effort financier accompli par l'Etat.

L'instrument privilégié des rapporteurs spéciaux reste toutefois le *questionnaire budgétaire*. Chaque année dans le courant du mois de juin, le Secrétariat de la commission des finances adresse au ministre du budget tous les questionnaires des rapporteurs spéciaux concernant leur domaine de compétence. Le ministre du budget les répartit entre les ministres concernés et centralise les réponses qu'il envoie au Président de la commission des finances. Les rapporteurs pour avis des autres commissions les envoient directement aux ministres concernés. Les questionnaires demandent le bilan de l'action passé, la justification des crédits demandés par le ministre, l'emploi des crédits votés, des statistiques économiques et financières. 3000 questions environ sont envoyées chaque année. On constate, une réticence des services à répondre à l'invitation des rapporteurs.



*Les rapports spéciaux* constituent la seule somme descriptive et critique du budget de l'Etat et du détail des politiques suivies (approche verticale). Le rapport général traduit une vision synthétique (transversale) d'avantage tournée vers l'analyse du budget à venir. Quant aux rapports pour avis ils sont parfois redondants avec les rapports spéciaux. Mais une concertation s'est établie avec la commission des finances pour éviter ce risque. Ils sont moins axés sur le contrôle de l'emploi des crédits que sur le résultat de la politique suivie.

Enfin, *l'audition des ministres* en commission lors de l'examen de la deuxième partie du budget est une figure imposée de la discussion budgétaire. Elle porte en général sur l'exercice écoulé et sur les orientations du projet de budget. Elle constitue un moment important pour les commissions saisies pour avis. Ces auditions sont publiées aux bulletins des commissions.

## 2) Les lois de finances rectificatives (collectif budgétaire)

Elles donnent lieu à un autre type de contrôle où le rapporteur général joue le rôle principal. Le projet, déposé la deuxième quinzaine de novembre, doit être adopté le 20 décembre. Son objet principal est « la ratification par le Parlement » de « toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avance ». Les collectifs dits « de printemps » traduisent quant à eux un changement de cap dans l'orientation de la politique économique, ils sont aussi le support de mesures fiscales ponctuelles parfois importantes (allègement de la TVA en 2000).

L'un des intérêts des collectifs pour le contrôle est de comporter en annexe un tableau récapitulatif des textes réglementaires qui ont modifié la loi de finances initiale (en dehors des crédits d'avance) : annulation, virement de crédits.

## 3) L'examen de la loi de règlement

On est ici de plain pied dans le contrôle de l'exécution du budget puisque le projet de loi constate les montants définitifs des recettes et des dépenses. Le projet est accompagné automatiquement du rapport de la Cour des Comptes. Celui-ci est déposé avant la fin de l'année, pour pouvoir servir à la discussion du budget et pour éclairer par avance la loi de règlement.

C'est l'occasion pour le Rapporteur général d'adresser de nombreuses questions à la Cour des Comptes notamment sur les pratiques critiquables de l'exécutif : recours abusif aux *décrets d'avance* qui ne devraient être utilisés « qu'en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national » après avis du Conseil d'Etat et dépôt immédiat d'une loi de finances ; assimilation *aux fonds de concours* de recettes non fiscales, ouvrant ainsi sans autorisation parlementaire des crédits supplémentaires aboutissant à un écart estimé à 3,5 % entre les dépenses effectives et les crédits votés par le Parlement ; engagement de *crédits par anticipation* dérogeant à l'annualité.

Ces pratiques abusives qui se prévalent de la « régulation budgétaire » (par ailleurs nécessaire) aboutissent à ce que le budget voté par le Parlement apparaisse comme un « budget virtuel » d'autant plus que les assemblées n'ont le choix qu'entre l'adoption ou le rejet de la loi de règlement.



## II - Les contrôles permanent en dehors des lois de finances

- 1) Les rapporteurs spéciaux « suivent et contrôlent de façon permanente sur pièce et sur place l'emploi des crédits inscrits au budget ainsi que les recettes publiques affectées ».

Ces contrôles sur pièces et sur place symbolisent avec le plus de force le contrôle budgétaire. Ces prérogatives furent longtemps le privilège exclusif et permanent des rapporteurs spéciaux. Le Président et le Rapporteur général ont le même pouvoir. Mais ces contrôles rencontrent réticences et difficultés. La confidentialité est souvent opposée par les ministères ou par les organismes publics contrôlés. Petit à petit, cependant ils entrent dans les mœurs. On a dépassé le seuil de dix contrôles sous la XI<sup>ème</sup> Législature. Cette procédure peut se traduire par la publication de rapports d'information budgétaire (article 146 du règlement de l'Assemblée nationale). Une dizaine de rapports ont été publiés sous la XI<sup>ème</sup> Législature.

- 2) Les rapports d'information de la commission des finances

L'article 146 du règlement crée une autonomie des rapports d'information des rapporteurs spéciaux de la commission des finances par rapport à leurs rapports budgétaires proprement dits.

Usant de ses pouvoirs, le rapporteur spécial peut :

- soit faire un rapport d'information à sa commission
- soit communiquer ses informations aux rapporteurs des autres commissions
- soit faire un rapport et une mission commune

La commission des finances a publié une soixantaine de ces rapports d'information sous les trois dernières législatures : fiscalité, contrôle des finances publiques, emploi des crédits de certains ministères ....

- 3) Le rapporteur général assure, quant à lui, l'essentiel du suivi et du contrôle budgétaire en matière de ressources

Outre son rapport général annuel sur les dispositions fiscales des lois de finances il publie plusieurs rapports au nom de la commission sur la fiscalité : fraude et évasion fiscale, fiscalité locale, etc. Pour la seule période d'octobre 2001 à juin 2002 le rapporteur général a déposé sept rapports. Chaque mois il dispose pour le contrôle sur les recettes d'une situation par compte et par ligne du recouvrement des recettes de l'Etat.

- 4) Plus rarement des commission d'enquêtes sont créées à des fins de contrôle de l'emploi des fonds publics : Crédit Lyonnais en 1994, utilisation des fonds publics en Corse en 1998, par exemple.
- 5) L'évaluation des politiques publiques a permis un contrôle budgétaire grâce à la mise en œuvre de la notion globale d'évaluation qui permet de prendre en compte tous les effets positifs ou négatifs de la loi.





a) *L'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*

Cette première tentative, création d'une loi en 1996, a été un échec. Deux délégations l'une de l'Assemblée, l'autre du Sénat constituaient une procédure trop lourde. L'office a présenté peu de rapports et ne fonctionne plus depuis 1999.

b) *La MEC (mission d'évaluation et de contrôle)*

Créée au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale elle est « chargée d'auditionner les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leur crédit et de mener des investigations approfondies sur 4 ou 5 politiques publiques. »

Elle est co-présidée par un député de la majorité et un député de l'opposition. Elle est assurée d'une représentation égalitaire des groupes politiques. Elle bénéficie de l'expertise de la Cour des Comptes systématiquement représentée à chacune de ces réunions. En 2000, 67 auditions, quatre de ministres, et 45 heures de réunion résument ses travaux (politique autoroutière, gestion des universités, recouvrement de l'impôt, etc.).

La MEC s'attache au suivi de ses recommandations et en fait un de ses principes d'actions.

## CONCLUSION

La multiplication des moyens de contrôle et surtout le caractère systématique et continu de celui-ci, l'appui de la Cour des Comptes ont permis de limiter, sans le supprimer, certaines pratiques ministérielles peu respectueuses des droits du Parlement.

La profonde réforme de la présentation et de la discussion du budget devrait faciliter à l'avenir le travail parlementaire et permettre aux assemblées, au-delà même du contrôle, de mieux évaluer les effets de la politique gouvernementale dans tous les domaines.







---

*Le contrôle de l'application des lois*



*Intervention de M. Michel Couderc,  
Président d'honneur de l'Association des Secrétaires généraux  
des Parlements francophones  
Secrétaire général honoraire de la Questure  
de l'Assemblée nationale française*

**LE CONTROLE DE L'APPLICATION DES LOIS**

Le thème se situe à l'articulation, à la charnière des deux fonctions majeures de l'institution parlementaire : la fonction législative et le contrôle de l'action gouvernementale. Le contrôle de l'application des lois participe de l'une et de l'autre. Or, sauf en matière budgétaire, cette compétence particulière ne figure expressément dans aucun texte constitutionnel ni organique relatif aux pouvoirs du Parlement français. Il y a là un paradoxe qui s'explique par le caractère hybride du système constitutionnel français. D'un côté une forte dose de présidentialisme et par conséquent de séparation des pouvoirs tend à protéger l'ensemble de l'exécutif (Président et gouvernement) contre tout empiètement excessif des assemblées dans leur domaine. Ainsi, l'article 21 de la Constitution précise-t-il que c'est le Premier ministre qui « assure l'exécution des lois », cependant que l'article 34 de la Constitution dispose que « la loi est votée par le Parlement ». Une interprétation étroite de ces dispositions pourrait dénier aux assemblées toute capacité d'intervention dans le domaine exclusif de compétence du Premier ministre, puisque celui-ci est seul habilité à agir après le vote de la loi, c'est-à-dire lorsque cesse le pouvoir législatif du Parlement.

Mais la nature du régime français est également parlementaire. Elle est caractérisée par la collaboration de l'exécutif à l'élaboration et à la délibération de la loi et par le pouvoir de l'Assemblée nationale de mettre en jeu l'existence du gouvernement. Ainsi l'obstacle que la lettre des textes paraîtrait dressée entre l'élaboration de la loi et son application, entre le pouvoir « exécutif » et le pouvoir « législatif » disparaît, ou du moins se relativise par le seul jeu de leur collaboration. Dès lors que l'exécutif prend une part prépondérante à l'élaboration de la loi, il n'est pas anormal que le législatif s'intéresse à son tour de près à son application, jusqu'à en assurer un véritable contrôle, puisque par sa délibération et son vote il en porte la co-paternité.

En pratique, l'inflation législative persistante - on évalue à environ huit mille le nombre de lois en vigueur en France - et le retard du gouvernement à publier les textes réglementaires ( décrets, arrêtés, circulaires) d'application des lois nouvelles (environ cent par an) - pause le problème de l'effectivité de la loi.

Dès lors, le législateur parlementaire est en devoir de vérifier :

- ◆ Si la loi a été appliquée totalement, en partie ou pas du tout, en fonction de la publication ou de la non-publication des décrets d'application ;
- ◆ Si elle a été correctement interprétée par l'administration ;
- ◆ Si globalement, ou partiellement, la loi en vigueur était ou est encore adaptée aux problèmes à résoudre et quels sont en définitive ses effets sur la population.



Les deux premiers types de questions relèvent de l'information – contrôle, le troisième débouche sur une véritable évaluation globale de la loi.

*Le Parlement français emploie d'une part, des moyens classiques et occasionnels de contrôle. (I)*

*Il met en œuvre d'autre part, des moyens nouveaux et permanents d'évaluation. (II)*

## **I- Le contrôle occasionnel par les procédures classiques**

Par « moyens classiques » on entend à la fois les procédures législatives et les procédures d'information et de contrôle qui ont un caractère général, c'est-à-dire qui n'ont pas été spécialement conçues pour contrôler l'application des lois, mais que leur plasticité rend apte à ce contrôle, si les parlementaires décident de s'en servir à cette fin.

C'est effectivement ce que fait le Parlement français à l'occasion de l'examen des textes législatifs nouveaux, et de manière occasionnelle dans l'emploi des questions ou par la création de commission d'enquête – c'est-à-dire quand il recourt à des moyens directs d'information ou de contrôle.

Dans le premier cas, il s'agit d'un contrôle indirect par l'examen d'un texte nouveau.

- 1) Les rapports des commissions sur des projets ou des propositions de lois contiennent toujours une information et une appréciation sur les résultats de l'application des textes en vigueur.

Le premier devoir du rapporteur d'un texte nouveau est de vérifier si la législation qu'on veut abroger ou modifier est devenue inadaptée aux buts qu'elle poursuit ou insuffisante dans ses dispositions de fond, ou bien si c'est son application qui a été défectueuse faute de moyens et de volonté de la part de l'exécutif.

- a) Le rapporteur de la commission, est le « véritable pivot de la procédure législative ». Il doit articuler les deux parties de son rapport : la première qui constitue une véritable expertise de la situation de fait et de l'état de droit existant dans le domaine où intervient le législateur, et la seconde qui est la somme des conclusions qu'il propose à la commission, soit la plupart du temps des amendements, et parfois très rarement, le rejet du texte proposé. Rien n'interdit à un rapporteur ou à la commission, si elle le suit, d'estimer « qu'il n'y a pas lieu à délibérer » sur le texte nouveau et de s'en tenir au droit en vigueur, quitte à demander au gouvernement une meilleure application des textes existants.

Cette position extrême est rarement prise par les rapporteurs et les commissions. En revanche, les amendements présentés au projet du gouvernement par le rapporteur auront d'autant plus de poids que celui-ci aura démontré sa connaissance approfondie du droit jusque là applicable et en sera devenu un véritable spécialiste par ses travaux parlementaires (rapports, ou avis antérieurs sur le sujet) : la discussion en cours du RMA (revenu minimum d'activité) devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale française illustre ce type de contrôle de l'application des lois.



- b) Les auditions d'experts, de représentants des catégories sociaux-professionnelles directement concernées et enfin du Ministre complètent l'information de la commission et de l'Assemblée sur le bilan de la loi que le gouvernement veut modifier ou remplacer. Tous ces éléments qui visent à éclairer les parlementaires et à « informer » la délibération en vue des votes décisifs sont publiés.
- 2) La discussion de la loi de finances est l'occasion d'une revue de l'application des textes législatifs et plus généralement de la politique suivie domaine par domaine.

A côté de la commission des finances, qui par le contrôle de l'exécution du budget exerce un contrôle sur l'emploi des crédits et l'application des lois fiscales, les autres commissions permanentes rendent des avis. Ils portent moins sur l'analyse des crédits de chaque ministère que sur l'action menée et l'application des lois votées. Ces avis s'appuient sur les réponses que le ministère concerné apporte aux questions posées par le rapporteur de la commission (par exemple l'avis de la commission des lois sur le budget de la justice ne manquera pas de vérifier en 2004 si une réorganisation de certains services et les moyens nécessaires en personnel ont été dégagés pour appliquer la loi adaptant la procédure pénale aux évolutions de la criminalité). De même, l'avis de la commission compétente sur le budget du Ministère des Affaires sociales, à l'automne 2002, faisait une large part au bilan de la loi qui avait institué le RMI (revenu minimum d'insertion).

3) Les procédures spécifiques d'information et de contrôle

Il ne s'agit plus d'interventions adjacentes à des procédures législatives (lois ordinaires ou lois de finances) mais de procédures visant directement à informer l'Assemblée et à contrôler l'action gouvernementale, sans qu'il en résulte d'ailleurs la sanction d'un vote à l'encontre du gouvernement.

Il s'agit des questions, des missions d'information et des commissions d'enquête.

Leurs champs d'actions débordent de loin l'application des lois qui n'est qu'un de leurs multiples emplois possibles. Toutes ces procédures sont polyvalentes quant à leur objet mais elles se distinguent les unes des autres par leur technique, individuelle ou collective, souple ou contraignante.

a) Les questions

Parmi les quatre types de questions pratiquées par le Parlement français (questions écrites, orales sans débat, orales avec débat et questions d'actualité), ce sont les questions écrites qui se prêtent le mieux au contrôle de l'application des lois.

- En effet, les questions orales sans débat du vendredi à l'Assemblée nationale sont très souvent consacrées à des problèmes particuliers de mise en œuvre de la politique gouvernementale et à des difficultés pratiques rencontrées par les citoyens dans telle ou telle région. Les questions orales avec débat, tombées en désuétude à l'Assemblée nationale, étaient plutôt consacrées à des problèmes à forte incidence politique. Quant aux questions d'actualité remplacées dès 1974 par les questions au gouvernement, elles portent sur des sujets considérés comme prioritaires, voire brûlants par les parlementaires. Si elles peuvent concerner directement la politique législative, c'est pour souligner telle faiblesse ou insuffisance ou pour interroger le gouvernement sur ses intentions avant le dépôt d'un projet de loi nouveau et non pour dresser un bilan de l'application de la législation en cours (ex : une question à la Ministre de l'industrie sur le calendrier législatif



en matière d'énergie : séance du 19 novembre 2002).

- Les questions écrites, au contraire, se prêtent mieux au contrôle de l'application des lois, même si la majeure partie d'entre elles portent sur des cas d'espèces, et vise à débloquer les situations individuelles ou à défendre les intérêts sociaux-professionnels, locaux ou régionaux. Certaines concernent l'interprétation de la loi ou visent à mieux connaître ses conditions d'application. Un quart à un tiers des questions écrites concernent l'application des lois (ordre de grandeur). (Exemple : le 16 janvier 1995 une question d'un député demandant au Ministre de la Santé dans quel délai serait pris le décret d'application de la loi du 31 décembre 1991 permettant la mise en service de nouveaux véhicules sanitaires).

b) Les auditions et les missions des Commissions permanentes

On a vu que lors de l'examen d'un projet de loi, la Commission saisie au fond ne manquait pas de procéder aux auditions susceptibles de l'éclairer sur le bilan de l'application de la loi dont le gouvernement demandait la modification ou l'abrogation.

Mais les auditions des Commissions relèvent aussi de la compétence première que leur confère l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale qui dispose que « les Commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement. »

Les Commissions peuvent procéder aux auditions des ministres en dehors de tout examen de texte législatif. Depuis 1994, elles le font en s'adressant directement (par lettre de leur Président) au Ministre. Entre 1995 et 2000 les auditions ministérielles ont augmenté de plus de 50 %. Les auditions d'experts ou de représentants des milieux socio-professionnels, rares il y a dix ans, se sont multipliées au point de devenir une méthode habituelle de travail. - L'article 5 bis de l'Ordonnance de 58 relative au fonctionnement des assemblées Parlementaires (introduit en 1996) les a consacrées en les assortissant d'une sanction éventuelle -

Ces auditions, parfois ouvertes au public, sont toutefois d'avantage tournées vers la préparation de futures réformes que vers l'application des lois en vigueur. Elles renforcent l'image de la capacité d'expertise parlementaire dans l'opinion publique (exemple spectaculaire des tables rondes de la Commission des Affaires culturelles dans le cadre de la préparation d'une réforme du droit de la communication).

- Les missions d'information des Commissions permanentes

Utilisées depuis 1959 par chaque Commission sous forme de déplacements temporaires, elles peuvent porter sur les sujets les plus variées. Elles ont lieu en France ou à l'étranger pour compléter concrètement les données en possession de la commission dans un domaine de leur compétence (exemple missions dans les TOM).

c) Les Commissions d'enquête

Elles n'ont pas été conçues pour le contrôle spécifique de l'application des lois. Les commissions de contrôle, qui sont aujourd'hui fondées dans l'appellation unique de commissions d'enquête, avaient même un rôle différent d'examen de la gestion des services publics et des entreprises nationales.





Mais par la souplesse qui préside au choix des sujets d'enquête, par des moyens contraignants d'investigation et le retentissement de ses travaux, la Commission d'enquête peut être un instrument efficace quasi exemplaire de contrôle de l'application des lois.

En effet, le champ d'investigation de la Commission d'enquête peut, en pratique, être large – situation de l'emploi et du chômage en 1979, aides à l'emploi en 1996, tribunaux de commerce en 1998) – (où déborde la notion de « faits ou de services déterminés avec précision » exigé du Règlement de l'Assemblée nationale) –.

Ainsi, par l'ampleur de l'enquête qui utilise des moyens cumulés de contrôle (auditions, missions, accès aux documents de service des administrations, assistance technique d'experts, concours de la Cours des Comptes), les Commissions d'enquête procèdent-elles dans certains cas à une véritable expertise des lacunes de la loi et de la réglementation en vigueur et contribuent à accélérer les réformes nécessaires.

Les conclusions de la commission d'enquête sur l'agriculture de montagne (1982) inspirent la loi nouvelle de 1985, le rapport d'enquête sur les tribunaux de commerce de 1998 contribue aux réformes législatives de 2000. La commission d'enquête du Sénat sur la collecte des produits sanguins (1991) pousse le Gouvernement à déposer un projet de loi organisant la transfusion.

Toutefois, la Commission d'enquête souffre de rigidités : sa constitution dépend de l'adoption d'une proposition de résolution par l'assemblée devant laquelle celle-ci est déposée et elle ne dispose que de six mois pour mener à bien sa mission.

En définitive, la mise en œuvre de cet arsenal n'évite pas que le contrôle reste :

- occasionnel et discontinu, car au delà de l'événement qui l'a déclenchée (discussion d'un projet de loi, pression socio-professionnelle, dysfonctionnement des services publics etc.) la poursuite de ce contrôle et sa répétition n'ont rien d'obligatoire ;
- hétérogène, en raison de la diversité des procédures et des méthodes ;
- dispersé, intervenant à des moments différents, sans coordination et soumis à des modes de communication différents.

Toutefois, l'addition de ces diverses procédures n'est pas sans effet surtout lorsqu'elles sont utilisées par des députés ou sénateurs qui ont acquis une véritable capacité d'expertise. En se spécialisant dans certains domaines, ils peuvent, à l'instar de leurs collègues britanniques des « Select Committees », devenir des interlocuteurs redoutés des ministres et de leurs administrations.

## **II Les moyens nouveaux de Contrôle et d'évaluation**

Il y a une trentaine d'années que les deux assemblées françaises ont pris conscience de la nécessité de rationaliser et surtout de systématiser ce contrôle.

L'initiative puis le succès de la mise en place d'un système suivi de contrôle revient au Sénat. Plus récemment, la notion d'évaluation s'est peu à peu imposée.



## 1) Le suivi des décrets d'application des lois

### a) Au Sénat

Dès 1972, à l'initiative du Président et du Bureau du Sénat, un suivi du contrôle de la parution des décrets d'application a été décidé. Il a pris son régime de croisière en 1974. Les caractéristiques en sont les suivantes :

- chaque commission permanente établit le bilan des tests d'application des lois votées dans son domaine de compétence ;
- le rapport de synthèse de toutes les observations des commissions est présenté, d'abord semestriellement, puis depuis 1995 annuellement.

Ce contrôle fait apparaître les textes publiés et ceux qui restent à prendre – Il distingue les lois d'application directe, les lois appliquées, les lois non appliquées - . Il fait apparaître ainsi les décrets explicitement prévus de ceux qui ne l'étaient pas à l'origine – Enfin depuis 1990, chaque commission s'efforce de présenter une analyse qualitative de l'application des lois (cas de la loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire).

A titre d'exemple, le 54<sup>e</sup> rapport porte sur l'année 2001-2002, mais fait aussi le bilan global de la 11<sup>e</sup> législature – On relève parmi les constatations qu'ils reste 169 lois votées depuis juin 1981 qui sont toujours soit non applicables (21) soit partiellement applicables (148).

Entre 1997 et 2002, le bilan est celui d'une sensible dégradation, bien que le délai de publication se soit amélioré (86% pris en 6 mois) et qu'une meilleure attention soit portée à l'application des textes d'origine parlementaire.

### b) A l'Assemblée nationale

Dès 1979, le Président Chaban-Delmas avait tenté une expérience similaire avec les Commissions permanentes. La procédure fut abandonnée dès 1980.

En 1988, la Conférence des Présidents décide que chaque commission permanente désignera un commissaire chargé de suivre l'application des lois dont la Commission a été saisie au fond. En cas de difficultés, la Conférence pourra être saisie. Certaines commissions ont désigné un commissaire, d'autres leur Président, la Commission des finances : le rapporteur de chaque texte. A la commission des lois, M. Migaud a ainsi présenté un rapport portant sur le bilan de 39 lois promulguées entre 1988 et 1990.

c) De son côté le Gouvernement a pris conscience assez tôt du problème : le Secrétariat général du Gouvernement reçoit mission de stimuler les ministres : les Premiers Ministres successifs fixent des délais de publication des décrets : en 1974 M. Jacques Chirac : 6 mois. Puis avec MM. Barre, Fabius, Rocard (1977, 1986 et 1990) un calendrier prévisionnel et un canevas des contenus des textes est établi en même temps que le projet de loi.



## 2) Une approche globale : l'évaluation de la législation

S'il est nécessaire, le contrôle de la publication des textes dans ses deux aspects (quantitatif, nombre de textes publiés) et qualitatif (adéquation des textes réglementaires à la loi de référence) n'est pas suffisant. A cette notion en quelque sorte comptable et juridique du contrôle, le Parlement français a voulu ajouter la notion concrète d'évaluation. Il s'agit de mesurer les effets sociaux de la loi au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés.

### a) La montée en puissance des missions d'information des Commissions

C'est en 1990 que l'Assemblée nationale par une concertation menée par la Conférence des Présidents, qui rassemble notamment les Présidents des commissions et ceux des groupes politiques, décide de définir un ou deux thèmes par session susceptibles de faire l'objet d'une évaluation :

- Mai 1990 : mission d'évaluation des quatre commissions permanentes chargée d'évaluer la législation du logement et de l'urbanisme ;
- Avril 1991 : décentralisation en matière d'éducation.

Dès juin 1990 l'Assemblée avait modifié son règlement en conséquence en prévoyant dans l'article 145 que la création de missions d'information temporaires porterait « notamment sur les conditions d'application de la législation » et qu'elles pouvaient être communes à plusieurs commissions.

Au Sénat cinq missions communes d'information sont en cours :

- ◆ Mission commune d'information « La France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise » ;
- ◆ Mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne ;
- ◆ Mission commune d'information chargée d'étudier l'ensemble des questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises ;
- ◆ Mission commune d'information chargée d'examiner l'ensemble des questions liées à la marée noire provoquée par le naufrage du navire « Erika », de proposer les améliorations concernant la réglementation applicable et de définir les mesures propres à prévenir de telles situations ;
- ◆ Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales.

On le voit, ces missions se proposent d'abord de dresser des bilans – en ce sens elles répondent bien à l'objectif de contrôle d'application. Ces bilans des insuffisances légitiment de nouvelles propositions -.

Enfin l'Assemblée nationale a adopté un nouveau dispositif, le 26 mars 2003 : c'est la possibilité pour la Conférence des Présidents de créer des missions d'information sur proposition du Président de l'Assemblée nationale afin « de dresser un état des lieux et d'émettre des propositions ».

Mais les deux sujets retenus – la question des signes religieux à l'école et l'accompagnement de la fin de vie - démontrent qu'il s'agit d'une réflexion sur des problèmes aigus de société, réflexion de caractère prospectif, plus que rétrospectif.

La loi du 14 juin 1996 a permis, en outre, aux commissions permanentes de demander à leur



Assemblée de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête pour une mission déterminée et pour une durée n'excédant pas six mois : convocation pour auditions (sous peine de sanction pénale), enquête sur place et sur pièce aux communications obligatoires.

Grâce à leur facilité de constitution – (pas besoin d'une résolution) – c'est à une véritable explosion des commissions d'information que l'on assiste. Pas moins de 25 en six ans au Sénat depuis 1996. La mission d'information est employée comme alternative à la commission d'enquête ou en parallèle avec elle, leurs prérogatives étant très proches.

Surtout, les missions d'information chargées du suivi de l'application des lois se sont multipliées. A l'Assemblée nationale, en 3 mois, de janvier à mars 2002 : 5 rapports d'information sur l'application des lois . Citons, au titre de l'application des lois : sous la nouvelle législature, pour l'année 2003, la Commission des Affaires culturelles, avec deux missions d'information (Crise consécutive à la canicule, Organisation interne de l'hôpital) et la commission des lois ( réforme droit des Sociétés). Enfin une mission commune sur les conséquences de la législation sur le temps de travail.

#### b) Les organes nouveaux : les offices et les délégations

En 1983, la loi crée le premier office parlementaire d'évaluation. Il reste le plus actif et le plus important à ce jour.

##### - *L'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.*

Il est chargé « d'informer le Parlement sur les conséquences des choix de caractères scientifiques et technologiques, afin, notamment, d'éclairer ses décisions ». Il met en œuvre des programmes d'études, recueille des informations et procède à des évaluations. Composé de 8 députés et de 8 sénateurs et autant de suppléants, il est présidé alternativement par un député et un sénateur ». Il est assisté « d'un conseil scientifique », de 15 membres, d'un secrétariat comprenant plusieurs administrateurs des deux assemblées.

Parmi les sujets traités on peut citer : bioéthique, politique spatiale, recherche, environnement planétaire, énergie nucléaire, avenir de l'industrie électronique. Par ses méthodes il procède à une véritable « évaluation » c'est-à-dire à une analyse des effets de l'application de la loi, qu'ils soient positifs ou négatifs et ce dans tous les domaines. Il recourt à l'expertise mais les études sont signées par le rapporteur. Il procède comme les commissions à des auditions, à des visites, à des déplacements à l'étranger. Son originalité : concilier expertise scientifique et appréciation politique.

##### - *Les autres offices*

Ils fonctionnent sur le même principe paritaire entre les assemblées mais sans conseil scientifique intégré. Leurs résultats sont mitigés.

- L'office d'évaluation de la législation « évalue l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régie ». Il est investi d'une « mission de simplification de la législation . » Créé en 1996, il n'a que deux rapports à son actif (difficultés des entreprises et exercice de l'action civile par les associations).
- L'office d'évaluation des politiques publiques a publié quatre rapports, mais il a été supprimé en 2001.



La lourdeur de leur composition et de leur fonctionnement, les différences de composition politique des assemblées, expliquent leur rôle modeste. Pourtant l'expérience s'est poursuivie.

- L'office d'évaluation des politiques de santé a en effet été créé en 2002. Il doit contribuer notamment « au suivi des lois de financement de la sécurité sociale ». Ses travaux sont également très techniques (études sur le handicap de l'enfant).

- *Les délégations*

Organes permanents, elles sont spécialisées dans un domaine déterminé. En dehors de la délégation pour l'Union européenne (dont le rôle très spécifique dépasse le cadre de ce séminaire) elles sont propres à chaque assemblée.

Le Sénat en compte quatre et l'Assemblée nationale deux qui travaillent effectivement. C'est ainsi que les délégations aux droits de la femme donnent des avis sur les différents aspects de la législation dans le domaine de leur compétence.





## CONCLUSION

La multiplication de ces organes nouveaux d'information et de contrôle trouve aujourd'hui sa limite. Double emploi, faible articulation avec les organes de délibération et de décision législative (commissions permanentes et séances publiques) sont leur point faible, malgré le sérieux de leurs informations.

Le recentrage du contrôle du suivi et de l'évaluation des lois vers les commissions permanentes paraîtrait utile. C'est ce qu'a compris la commission des finances de l'Assemblée nationale (voir le rapport sur le contrôle parlementaire). Une récente proposition de résolution va dans le même sens. Elle tend à confier à chaque rapporteur de commission l'obligation de faire un rapport sur l'application de la loi dont il a soutenu la discussion devant son assemblée.









---

*Evaluation du stage des fonctionnaires parlementaires*



## *Synthèse des travaux du Stage des fonctionnaires*

---

Sur « le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance »

Le Séminaire auquel nous venons tous de prendre part était axé sur trois sous-thèmes, à savoir :

Sous-thème n°1 : la procédure budgétaire (cas pratiques) ;

Sous-thème n°2 : L'exécution et le contrôle de la loi de finances;

Sous-thème n°3 : Le contrôle de l'application des lois.

Au terme de la cérémonie d'ouverture présidée par M. le Président de l'Assemblée Nationale, Son Excellence Guy Nzouba Ndama, assisté de M. le Président du Sénat, Son Excellence Georges Rawiri, et de M. le Président de l'Assemblée Nationale du Niger, Son Excellence Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, les séminaristes ont abordé le premier point à l'ordre du jour, à savoir la procédure budgétaire.

En l'absence de M. Bienvenu Ewoko, Secrétaire Général du Sénat du Congo, empêché, M. René Dosière, député français, a exposé sur ce premier sous-thème.

La quintessence de son exposé a porté essentiellement sur le cas de la France.

Les assemblées parlementaires doivent leur naissance à l'affirmation progressive de l'idée de consentement à l'impôt par les représentants du peuple, d'où l'importance des missions traditionnelles du Parlement qui sont le vote de la loi, notamment la loi de finances et le contrôle de l'action gouvernementale.

Conformément aux dispositions de la Constitution, le Gouvernement jouit de la prérogative de la préparation du budget. L'élaboration du budget de l'Etat se déroule selon un calendrier qui s'étale sur l'ensemble des trois premiers trimestres de l'année civile.

Le premier trimestre est consacré à l'élaboration des perspectives budgétaires. A cet effet, le Gouvernement met à contribution ses techniciens afin de mettre en lumière la situation économique et financière de l'Etat pour établir les différentes hypothèses d'élaboration du budget.

Le Ministre des Finances et les fonctionnaires des différents services du Ministère jouent un rôle éminent dans cette étape de débroussaillage. Le travail qu'ils accomplissent permet à celui-ci de présenter un certain nombre d'orientations au Premier Ministre, Chef du Gouvernement. Toutes ces procédures intra gouvernementales aboutissent à l'élaboration d'une lettre de cadrage que le Premier Ministre envoie à chaque Ministre.

Le deuxième trimestre est réservé à la préparation des budgets des différents Ministères. Ces budgets sont ensuite transmis au Ministre des Finances en vue de la préparation des conférences budgétaires aux termes desquelles le budget de chaque Ministère est arrêté.

Après l'évaluation des recettes, l'ensemble du budget est déposé au début du mois de septembre en Conseil des Ministres pour son adoption. Il est déposé au plus tard le 15 septembre sur le bureau de l'Assemblée Nationale.



Le budget est ensuite examiné par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale. Deux parlementaires interviennent souvent durant cette période: le Président et le Rapporteur Général de la Commission des Finances. Ces derniers, épaulés par leurs collaborateurs, travaillent en liaison avec le Ministre des Finances. Il leur appartient de décortiquer et d'analyser le budget.

Ils sont par ailleurs assistés d'une trentaine de rapporteurs spéciaux désignés pour l'examen d'un budget spécifique. Ceux-ci, avec l'aide des fonctionnaires parlementaires, vont rencontrer les responsables des Ministères et leurs collaborateurs pour obtenir de plus amples informations en vue de mieux éclairer les parlementaires.

Ces discussions sont insérées à l'intérieur des délais bien précis. Toutes les questions possibles peuvent être posées et le Gouvernement a l'obligation d'y répondre. Si le rapporteur ne s'estime pas satisfait, il a le pouvoir de se déplacer pour une vérification sur place et sur pièces. Seuls les rapporteurs de la Commission des Finances sont habilités à rencontrer les fonctionnaires du Gouvernement pour cette vérification sur pièces et sur place. Les rapports spéciaux, qui sont publiés, donnent des informations très fournies aux parlementaires.

Par ailleurs le Parlement français a initié une révolution budgétaire à travers la loi du 1er août 2001 relative aux lois de finances et dont certaines dispositions entreront en application à partir de 2006.

Cette loi a modifié complètement la présentation du budget de l'Etat en lieu et place des titres et des chapitres. Le budget sera présenté sous la forme de missions et de programmes.

Les missions sont des objectifs qui relèvent d'un ou de plusieurs Ministères. Elles regroupent un ensemble de programmes concourant à la réalisation d'une politique publique. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble d'actions relevant d'une mission. Les crédits sont regroupés à l'intérieur des programmes fongibles qui permettent un redéploiement de ces crédits.

S'agissant du deuxième sous-thème du Séminaire, à savoir «le contrôle de la loi de finances» présenté par Monsieur Michel Couderc, Président d'honneur de l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements Francophones, plusieurs spécificités concernant la pratique française et tendant toutes au renforcement du rôle du Parlement en la matière, ont été notées.

En ce qui concerne les organes traditionnels, la Commission des Finances de l'Assemblée nationale compte soixante treize (73) députés dont quarante quatre (44) rapporteurs spéciaux, hormis le Président de la Commission et le rapporteur général. Chaque rapporteur spécial est chargé d'examiner les crédits affectés à un secteur donné.

Le rapporteur spécial dispose d'importants pouvoirs d'investigation. A titre permanent, il suit et contrôle, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits affectés au département ministériel pour lequel il est compétent.

La Commission des Finances envoie chaque année au Ministre du Budget, avant l'examen de la loi de finances, des questionnaires budgétaires destinés à l'ensemble des Ministères.

Au sein des deux chambres du Parlement français, chaque commission permanente (hormis la Commission des finances) peut examiner les dépenses des départements ministériels qui relèvent de son champ de compétence. A cet effet, la Commission désigne un rapporteur pour avis.



Conformément à la Constitution, la Cour des Comptes est tenue d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale. A ce titre, le Parlement est destinataire de plusieurs rapports de la Cour des Comptes, à savoir le rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances et les rapports particuliers de la Cour établis à la suite du contrôle d'entreprises publiques.

Par ailleurs, la Commission des Finances peut, au niveau des deux Chambres, demander à la Cour de procéder à des contrôles ou enquêtes dans un domaine donné et organiser des auditions contradictoires. Elle peut interroger successivement les responsables des départements ministériels et les membres de la Cour ayant enquêté sur une affaire impliquant ceux-ci.

En ce qui concerne les organes spécifiques, le Parlement a créé en 1996 l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Cet organe était constitué de deux délégations représentant chaque chambre. L'office a initié deux évaluations, avant d'être supprimé en décembre 2000 en raison de la lourdeur de sa procédure.

En outre la Commission des finances de l'Assemblée a créé une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) co-présidée par un Président de la majorité et un Président de l'opposition. Tous les groupes parlementaires y sont représentés à parité. La Cour des comptes est représentée à chacune des réunions de la mission

En ce qui concerne le contrôle de l'application des lois :

Dans son propos liminaire, le conférencier a indiqué que le thème du contrôle de l'application des lois est un élargissement de celui relatif au contrôle budgétaire.

Des différences apparaissent cependant, en ce qui concerne les techniques de contrôle mises en place: devant l'inflation législative croissante constatée en France, le retard observé dans la publication des textes réglementaires en matière d'application des lois est une constante.

Le contrôle de l'application des lois par le parlement n'est prévu ni dans la Constitution ni dans les textes réglementaires des Assemblées. Ce qui aurait pu amener à penser que le Parlement n'a pas à s'occuper de l'application des lois.

Toutefois, au titre de la coopération des pouvoirs, il y a une légitimité du pouvoir législatif à contrôler les lois votées.

Ainsi deux types de contrôle apparaissent :

- 1) les contrôles occasionnels des lois par les procédures législatives classiques (auditions par les commissions permanentes, notamment)
- 2) les procédures spécifiques d'information et de contrôle. Il ne s'agit plus d'interventions consacrées à la procédure législative, il s'agit de contrôler l'action du Gouvernement par les différents moyens mis à la disposition des parlementaires.

Le Sénat a mis en place un système efficace de suivi de l'application des lois et de publication des textes réglementaires.



Depuis une trentaine d'années, les deux assemblées ont essayé de créer une organisation systématique du suivi de l'application des lois. Chaque commission devait établir le bilan des textes d'application dans son domaine de compétence, en distinguant les lois pouvant être appliquées directement et celles nécessitant des textes d'application.

Il s'agissait d'une analyse quantitative qui a connu des limites, ce qui a conduit les deux assemblées à mettre en place des *offices d'évaluation* communes aux deux assemblées. Seule l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologique est actif.

Néanmoins, de plus en plus, on assiste en France à une croissance des missions d'information qui débouchent sur une évaluation de l'application des lois. Des missions d'évaluation communes à l'Assemblée Nationale et au Sénat sont ainsi mises en place.

Une innovation est apparue en 2003 : il s'agit de la possibilité donnée à la conférence des présidents de l'Assemblée nationale de créer une mission d'information conformément aux nouvelles dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale . Cette multiplication au sein des différentes assemblées des organes chargés de veiller au contrôle de l'application des lois n'est pas fortuite, même si à première vue elle peut déboucher sur des conflits de compétence, des doublons ou une perte d'efficacité.

En effet, cette multiplication est apparue utile dans la mesure où elle oblige le gouvernement à réagir. Par ailleurs, certains organes à l'exemple de l'office d'évaluation des choix scientifiques fait un travail différent de celui des commissions: il n'a pas de pouvoir législatif. Il s'agit d'un office d'expertise indépendant qui donne des conseils et dresse des bilans qui vont aider les commissions dans leur travail. Toutefois, les innovations en cours ont également conduit les différentes assemblées à privilégier la spécialisation des commissions permanentes en matière de contrôle de l'application des lois.

C'est ainsi que, depuis 2003 a été déposée une proposition de modification du règlement de l'Assemblée Nationale en vue de renforcer la mission de contrôle des commissions. Les modifications envisagées proposent que ce soit le rapporteur du texte au sein de chaque commission qui puisse être chargé du suivi de l'application des lois dont il a été saisi.

Par ailleurs, le Gouvernement a depuis longtemps donné instruction pour que les décrets d'application des lois ne dépassent pas six mois après l'adoption du texte de loi. Le renforcement des organes permanents des assemblées envisagé permettrait ainsi de mettre fin à la multiplication des organes de contrôle d'autant plus que lesdits organes n'ont pas tous démontré leur efficacité depuis leur mise en place.

Au terme de ces exposés et des débats qui ont suivi, les propositions suivantes ont été retenues:

Premièrement, il est souhaitable que l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, dans l'intérêt de l'administration parlementaire et de la coopération internationale du Gabon, continue à organiser des séminaires pour le renforcement des capacités du personnel.

Deuxièmement, dans le cadre de la procédure budgétaire, il est primordial de créer au sein du parlement gabonais un comité de réflexion regroupant les fonctionnaires des deux chambres en vue de se pencher sur la faisabilité d'une nouvelle présentation du budget de l'Etat, qui prendrait en compte les notions de missions et de programmes budgétaires.



Troisièmement, en ce qui concerne le contrôle de la loi de finances et de l'application des lois, il est impérieux de créer au sein de chaque chambre, un groupe de travail chargé d'élaborer des procédures de contrôle de l'exécution de la loi de finances impliquant une collaboration très étroite des fonctionnaires parlementaires.

Quatrièmement, s'agissant du financement de la sécurité sociale, dans notre pays, il est envisageable de faire procéder par un cabinet de consultants ou à l'administration elle-même, à une évaluation des enjeux, notamment la détermination des montants des ressources et des charges relevant de la Sécurité sociale, afin d'apprécier l'opportunité d'instituer le vote parlementaire dans ce domaine.

Cinquièmement il conviendrait de renforcer le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle de l'application des lois. En particulier, il est souhaitable de spécialiser les fonctionnaires parlementaires au sein de chaque commission, ce qui nécessiterait l'augmentation des effectifs des personnels parlementaires.

Le Rapporteur Général  
Laurent PAGA MOUDOUMA









---

*Séance de clôture*



## *Synthèse générale par M. Marcellin Mve-Ebang, Député (Gabon)*

Le séminaire parlementaire sur le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance dont nous avons l'honneur et en même temps la redoutable tâche de présenter en quelques minutes la synthèse des travaux a été organisé à l'initiative de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie. Il s'est tenu à Libreville (Gabon) du 26 au 28 novembre 2003.

La cérémonie d'ouverture a été présidée par Son Excellence Monsieur Guy Nzouba-Dama, Président de l'Assemblée Nationale en présence de Son Excellence Monsieur Georges Rawiri, Président du Sénat.

Les travaux, animés par des Conférenciers venus du Cameroun, du Canada, de France, de Macédoine, du Niger et du Sénégal, ont été présidés par Son Excellence Monsieur Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée Nationale du Niger, Président de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie. Les débats ont porté sur les sous-thèmes suivants : la procédure budgétaire, l'exécution et le contrôle de la loi de finances, ainsi que le contrôle de l'application des lois.

Exposés en séance plénière, ces sous-thèmes ont été discutés sous forme de questions-réponses et d'échanges d'expériences. Compte tenu de leur ampleur, la présente synthèse ne saurait avoir la prétention d'être exhaustive tant il est vrai qu'il nous faudrait une ou deux heures pour rendre justice à la diversité et à la richesse des communications que nous avons entendues depuis trois jours.

Nous nous limiterons donc à présenter les grandes lignes qui se sont dégagées des débats.

En premier lieu, il importe de relever que les trois allocutions d'ouverture prononcées tour à tour par Son Excellence Mahamane Ousmane, Monsieur Bouba Samali, chargé de mission Afrique de l'Assemblée parlementaire de la francophonie ayant lu le message du Sénateur français Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l'Assemblée parlementaire de la francophonie empêché, et Son Excellence Monsieur Guy Nzouba-Ndama ont rappelé les missions du Parlement, dont les principales restent sans conteste le vote de la loi et le contrôle de l'action gouvernementale, et salué l'opportunité de tels séminaires qui permettent aux parlementaires de l'espace francophone d'échanger leurs vues sur un certain nombre de préoccupations communes, contribuant ainsi au renforcement de l'information parlementaire et au partage d'expériences respectives dans divers domaines.

Ces échanges sont une source d'enrichissement culturel et intellectuel en même temps qu'un moyen de perfectionnement des méthodes de travail et de certains usages. Ils constituent ce faisant un vecteur important du développement de la démocratie dans l'espace francophone.

Le présent séminaire s'inscrit dans cette optique en postulant la recherche de nouvelles approches en matière de contrôle parlementaire et de bonne gouvernance.

Abordant plus particulièrement les différents sous-thèmes, les séminaristes ont mis en lumière un certain nombre de principes communs liés pour partie à la même tradition juridique et administrative et pour partie au partage des mêmes valeurs culturelles.



## **1- En ce qui concerne la procédure budgétaire**

On notera qu'en tant qu'instrument de la politique d'un Etat prévoyant les recettes et les dépenses chaque année, le budget est un acte juridique spécifique et très complexe dont l'élaboration, le vote et l'exécution obéissent à des mécanismes particuliers. Elle relève de ce fait de dispositions spéciales.

Monopole de l'Exécutif, l'élaboration du budget ne laisse que peu de place aux interventions parlementaires, lesquelles ne se limitent au demeurant qu'à la seule possibilité de faire des amendements dont l'acceptation reste par ailleurs soumise à un certain nombre de conditions.

S'il n'est pas associé à la phase de préparation du budget, le Parlement joue néanmoins un rôle déterminant lors de son adoption à l'occasion de laquelle il doit se prononcer, par son autorisation ou son refus, sur les grandes orientations.

Sans remettre en cause le principe de la séparation des pouvoirs nécessaires au maintien de l'équilibre institutionnel, les séminaristes ont tout de même souhaité que le Parlement soit, dès le départ, informé des choix envisagés par le Gouvernement pour la mise en œuvre de ces orientations afin de pouvoir voter en toute connaissance de cause.

S'il est vrai que le refus d'autorisation budgétaire du Parlement ne peut paralyser le Gouvernement, étant donné qu'il peut définitivement établir le budget par ordonnance, il n'en demeure pas moins que la loi de finances, comme toute autre loi, doit emporter l'adhésion des représentants du peuple, le recours à une telle virtualité qui est révélateur d'une crise certaine, étant tout à fait exceptionnel.

Mais ici, comme dans d'autres cas, le souci de la bonne gouvernance commande de rechercher le consensus qui se révèle être la meilleure approche de la démocratie participative.

## **2- En ce qui concerne le contrôle de l'exécution de la loi de finances**

Il apparaît que le budget étant l'instrument de la mise en œuvre de la politique de l'Etat, son exécution appelle nécessairement un contrôle qui vise à s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de l'action gouvernementale. Ce contrôle qui peut se faire a priori ou a posteriori s'opère à plusieurs niveaux et selon diverses modalités (contrôle administratif, contrôle parlementaire et contrôle juridictionnel).

Malgré l'existence de ces différents niveaux de contrôle, légion sont les déviations et entorses que l'on observe. Elles sont imputables à un certain nombre de facteurs qui sont d'ordre technique, politique et juridique.

- Au plan technique, il est à noter qu'outre le délai d'examen qui semble relativement court, les parlementaires ne disposent pas toujours de tous les instruments d'évaluation et d'appréciation idoines. Par ailleurs, l'information nécessaire à une meilleure lisibilité de l'exécution du budget n'est pas toujours disponible au moment où on en a besoin. Il en est ainsi du décalage souvent grand entre le dépôt de la loi de règlement de l'exercice antérieur et l'examen du nouveau projet de loi de finances.
- Au plan politique, on notera pour l'essentiel l'obligation pour les parlementaires de la majorité d'appuyer leur Gouvernement et d'éviter, par discipline du parti ou par solidarité, de le mettre en difficulté.



- Au plan juridique enfin, il est indéniable qu'un certain nombre de dispositions constitutionnelles limitent la marge d'intervention du Parlement dans le champ de la loi de finances. Il en est ainsi des restrictions quant aux possibilités d'amendement, tout comme des difficultés d'accès à certains dossiers frappés du sceau du secret défense.

Au total, le contrôle parlementaire de l'exécution du budget doit être renforcé parce qu'il permet l'évaluation des politiques publiques, en vérifiant si les prévisions budgétaires ont été atteintes. Il n'a pas pour objectif de mettre en cause le Gouvernement, mais de suivre l'usage qui est fait des finances publiques. Un tel contrôle contribue à la bonne gouvernance.

### **3- En ce qui concerne le contrôle de l'application des lois**

Les séminaristes notent que le suivi de l'application des lois est indissociable de la mission de contrôle de l'action du Gouvernement assignée au Parlement. Il consiste, en fait, à évaluer les effets administratifs, juridiques, économiques, sociaux et budgétaires des mesures envisagées dans les lois adoptées.

En raison de l'inflation des lois adoptées par le Parlement et des retards souvent observés dans leur mise en application effective, il a été institué dans un certain nombre de pays des mécanismes et des organes de suivi de cette application. Ce suivi permet de juger de l'efficacité des moyens affectés à une action publique et d'apprécier la performance de la dépense. L'analyse des causes du retard doit permettre d'envisager de nouvelles mesures et conditions d'application de la loi.

Le développement du contrôle de l'application des lois passe par la mise en place d'outils statistiques, et la fixation des délais et des critères d'évaluation.

## **CONCLUSION**

La consolidation de l'Etat de droit et le souci de bonne gouvernance placent le contrôle parlementaire au cœur des activités du Parlement.

Mais la faiblesse des moyens mis à la disposition des organes parlementaires et les difficultés d'accès à certaines informations détenues par le Gouvernement ne permettent pas toujours à ce contrôle d'atteindre toute son efficacité.

Pour y remédier, les mesures suivantes doivent être envisagées :

- 1°/ Poursuivre la réflexion sur l'amélioration des mécanismes de contrôle ;
- 2°/ Inviter le Gouvernement à une plus grande collaboration avec le Parlement ;
- 3°/ Mettre à contribution les médias dont le rôle est de mobiliser l'opinion publique.





*Allocution prononcée par l'honorable député Guy Nzouba-Ndama,  
Président de l'Assemblée nationale du Gabon*

Monsieur le Ministre des Relations avec le Parlement,  
Monsieur le Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie,  
Excellences, Messieurs les Ambassadeurs,  
Messieurs les Représentants des Organisations Internationales,  
Mes Chers Collègues,  
Mesdames et Messieurs,

Après trois jours de dur labeur, nous sommes parvenus au terme de nos travaux.

C'est donc pour moi un grand plaisir de vous retrouver dans cette salle pour procéder à la clôture du Séminaire sur le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance.

Vous ne vous étonnerez donc pas que mon propos soit principalement consacré à vous faire partager quelques-unes de mes convictions.

Je voudrais tout d'abord me féliciter du très haut niveau et de la qualité des débats. Les rapporteurs des ateliers et le rapporteur général viennent de tirer certains enseignements de ces discussions qui doivent nous servir comme point de départ des actions que nous entreprendrons dans le cadre du renforcement et de l'amélioration du fonctionnement de nos deux assemblées parlementaires.

Les travaux de ce séminaire doivent servir à nos deux assemblées pour l'œuvre législative qu'elles doivent mettre en place de manière toujours plus précise dans les domaines que nous avons contribué à défricher au cours de ces trois journées de travail.

Je ne souhaite pas reprendre les conclusions auxquelles les rapporteurs sont parvenus.

Je tiens cependant à souligner ici l'importance des thèmes inscrits à l'ordre du jour de nos travaux et qui sont liés au budget de l'Etat, à savoir :

- la procédure budgétaire ;
- l'exécution et le contrôle de la loi des finances ;
- le contrôle de l'application des lois.

Le budget est l'instrument de politique économique le plus important dont dispose le Gouvernement. Loin d'être une simple compilation de recettes et de dépenses, il est le schéma directeur de la politique économique pour chaque exercice budgétaire.

Dans ce contexte, le rôle du parlementaire dans le processus budgétaire apparaît essentiel.

En tant que représentant du peuple, le parlement est le forum approprié pour garantir que le budget traduit réellement les priorités de la nation et les aspirations du peuple.



Et le contrôle que le parlement exerce concourt à la transparence et à la bonne gestion de la chose publique.

Les événements malheureux que nous observons parfois dans diverses régions du monde et plus particulièrement en Afrique nous offrent un exemple des conséquences effroyables d'une violation des droits du Parlement, des libertés et des aspirations du peuple.

Le Séminaire qui s'achève aujourd'hui a offert aux honorables députés, aux vénérables sénateurs et aux fonctionnaires parlementaires de notre pays, la possibilité d'échanger des vues, de comparer leurs expériences et d'approfondir leur compréhension du processus budgétaire et du contrôle de l'exécution des lois.

« Les Parlementaires, comme l'écrivait le Professeur Charles Debbasch, dans son livre, « l'Etat civilisé », paru aux éditions Fayard, ne doivent pas continuer à apparaître comme des artisans face à une administration hautement technicisée ».

Depuis la Conférence Nationale, en 1990, notre pays apparaît à bien des égards comme un modèle en Afrique. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la démocratie ainsi qu'en témoignent les débats au sein de nos assemblées mais aussi les conditions d'existence et d'activité des partis politiques.

Je voudrais, une fois encore, profiter de l'occasion qui m'est donnée pour remercier au nom du Parlement Gabonais, l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie ainsi que l'Agence intergouvernementale de la francophonie pour leur appui constant aux institutions parlementaires de notre pays.

En choisissant le thème qui nous réunit aujourd'hui, elles ont voulu renforcer la coopération qui les lie au Gabon depuis des décennies, et nous espérons pouvoir accueillir à l'avenir d'autres rencontres de ce type, en vue de la consolidation des pratiques démocratiques et du renforcement des capacités des institutions parlementaires gabonaises.

Je souhaite remercier également Monsieur Mahamane OUSMANE, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie pour son importante contribution aux travaux de nos assises.

Enfin, je tiens à rendre hommage à tous les rapporteurs parlementaires, aux experts et aux présidents des différents ateliers pour leur rôle déterminant dans la réussite de notre rencontre.

Mes chers collègues, je déclare clos les travaux du séminaire sur le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance.

Je vous remercie de votre aimable attention.







---

*Annexe*



## *Liste des séminaires d'information et d'échanges*

---

### **Bangui 1994 : Le Parlement et l'état de droit**

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

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

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

### **Bamako 1995 : Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement**

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

### **Bucarest 1995 : Le pouvoir de contrôle du Parlement**

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

### **Port-Louis 1996 : Le mandat parlementaire**

Le parlementaire dans sa circonscription  
Le parlementaire dans son Assemblée

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

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

### **Lomé 1997 : Le statut de l'opposition parlementaire**

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



### **Sofia 1998 : Le consensus parlementaire**

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

### **Vientiane 1998 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement**

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

### **Antananarivo 1999 : Le Parlement de l'an 2000**

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

### **Bangui 1999: Le Parlement de l'an 2000**

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

### **Port-Vila 2000 : Démocratie et bonne gouvernance**

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

### **Niamey 2000 : Le travail et le rôle du parlementaire**

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

### **Bissau 2001 : Démocratie et bonne gouvernance**

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

### **Dakar 2002 : Le Parlement et les relations internationales**

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



## **Chisinau 2002 : Les pouvoirs de contrôle du parlement**

Le contrôle de l'action du gouvernement

Les commissions d'enquête parlementaires

Le contrôle des activités des autorités administratives de l'audiovisuel, des télécommunications et de l'énergie

Le contrôle de l'exécution de la loi par les autorités de l'administration publique locale

## **Yaoundé 2002 : Le mandat parlementaire**

Le rôle du député au sein du parlement

Le rôle du député dans sa circonscription

Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

## **Ouagadougou 2003 : Les femmes africaines, actrices majeures du développement**

Femmes, éducation et santé

Femmes, développement économique et environnement

Femmes, paix, démocratie et droits de l'Homme

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

\*

\*      \*

