



*XXXIII<sup>e</sup> SESSION*  
*Libreville, 3-6 juillet 2007*

---

\* \* \*

**Commission politique**

**RAPPORT**

établi en application de l'article 12.7 du règlement et présenté à la Commission

par

**M. Charles JANSSENS**  
(Belgique/Communauté française/Wallonie-Bruxelles)

Rapporteur

sur

*Le suivi de l'application de la Déclaration de Bamako*



## TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE I</b>	<b>7</b>
I. L'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés	7
II. Le mécanisme d'alerte précoce	11
III. Les réunions de Cotonou, de Bamako +5 et de Saint-Boniface	13
IV. Contribution de l'APF	15
V. Propositions de l'APF	17
VI. Annexes	19
<b>PARTIE II : LE FONCTIONNEMENT DES PARLEMENTS. ANALYSE COMPARATIVE DES REPONSES OBTENUES AU QUESTIONNAIRE</b>	<b>29</b>
<b>I. Le régime financier et administratif des parlements</b>	<b>29</b>
Chapitre I : l'autonomie financière et administrative des parlements	29
Chapitre II : la situation matérielle des parlementaires	30
Chapitre III : le statut personnel des parlementaires	31
Chapitre IV : le statut des groupes parlementaires et de l'opposition	33
Chapitre V : Le statut des assistants parlementaires et des collaborateurs personnels	34
Chapitre VI : le statut du personnel administratif au sein des Parlements	35
<b>CONCLUSION DU POINT I</b>	<b>37</b>
<b>II. Questions relatives aux prérogatives du Parlement</b>	<b>39</b>
Chapitre I : l'élaboration des lois	39
Chapitre II : les mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale	40
Chapitre III : les relations parlementaires internationales	43
<b>CONCLUSION DU POINT II</b>	<b>45</b>
<b>III. Questions relatives à la transparence, à la formation et à l'information</b>	<b>47</b>
Chapitre I : la diffusion de l'information parlementaire dans la sphère publique	47
Chapitre II : l'information et la formation destinées aux parlementaires et au personnel administratif	49
Chapitre III : les services d'études et de recherches	40
<b>CONCLUSION DU POINT III</b>	<b>51</b>
<b>PARTIE III</b>	<b>55</b>
<b>Les missions francophones d'observation des élections</b>	<b>55</b>
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>59</b>

## **Annexes**

- ❖ La Déclaration de Bamako – adoptée à Bamako le 3 novembre 2000 lors du *Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*.
- ❖ Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration de Bamako – Document adopté par le Conseil permanent de la Francophonie en sa 42<sup>ème</sup> session, à Paris, le 24 septembre 2004.
- ❖ L'organigramme détaillé et nominatif de la DDHDP.

## **INTRODUCTION**

Les ministres et chefs de délégation des Etats et gouvernements des pays ayant le français en partage, réunis le 3 novembre 2000 à Bamako, à l'occasion du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, avaient alors adopté une importante déclaration qui constituait une avancée dans l'histoire de la Francophonie.

Ils avaient déclaré lors du Sommet de Beyrouth, en octobre 2002, qu'ils étaient désormais déterminés à mettre en œuvre cette Déclaration de Bamako et à traduire cet engagement démocratique par des actions de coopération de la Francophonie s'inspirant des pratiques et des expériences positives de chaque Etat et de gouvernement membres.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Québec en juillet 2001, avait adopté une recommandation dans laquelle elle considérait que la crédibilité de la démarche politique de la Francophonie et de son image sur la scène internationale dépendait de la mise en œuvre rigoureuse des procédures et dispositions de la Déclaration de Bamako, en particulier de son chapitre V. Elle avait alors décidé qu'un rapport statutaire de la Commission politique serait consacré au suivi de l'application de la Déclaration de Bamako.

Ce rapport se subdivise en trois parties. La première partie porte sur un rappel des principes de base du fonctionnement de l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, de la mise en place d'un système d'alerte précoce, des réunions de Cotonou, de Bamako +5 et de la conférence ministérielle de Saint-Boniface. Des précisions sont également apportées sur la contribution de l'APF et quelques propositions y sont formulées.

La deuxième partie porte, comme l'année dernière, sur l'analyse comparative des réponses obtenues au questionnaire exhaustif sur le pouvoir législatif élaboré en collaboration avec la DDHDP et qui avait été transmis à l'ensemble des sections de l'APF, à l'exception des sections suspendues. 38 sections ont renvoyé leur questionnaire. Pour mémoire, celui-ci a été divisé en quatre parties. La première comporte des questions relatives à l'indépendance de l'institution parlementaire. La seconde partie pose une série de questions sur les prérogatives du parlement. Quelques questions relatives à la transparence puis à la formation et l'information constituent les deux dernières parties.

Par ailleurs, cette analyse comparative a été soumise à l'observation de l'ensemble des sections.

Enfin, la troisième partie porte sur les missions francophones d'observation des élections.

## PARTIE I

### I. L'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés

Le processus d'observation et d'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés constitue une des conditions indispensables à la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako. Il a été mis en place en 2004. Il repose avant tout sur la collecte d'informations fiables émanant de chacune des parties concernées de l'espace francophone, à savoir, les représentations permanentes de l'OIF auprès des organisations internationales et régionales (New York, Genève, Bruxelles et Addis-Abeba), l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), les opérateurs (l'Association internationale des maires francophones (AIMF), l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), l'Université Senghor), ainsi que l'ensemble des acteurs associés au processus de Bamako, réunis au sein d'un **réseau d'information et de concertation** développé par la Délégation aux droits de l'Homme, à la démocratie et à la paix (DDHDP).

Concernant le **réseau d'information et de concertation**, la DDHDP dispose des informations transmises par les Etats et gouvernements, de celles recueillies dans le cadre du partenariat avec les réseaux institutionnels francophones oeuvrant dans les domaines de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme, avec les structures locales ou régionales spécialisées (observatoires, instituts et centres d'analyse), des experts indépendants, des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales oeuvrant dans des domaines similaires.

Plusieurs réunions ont été organisées en 2002, 2003 et 2004 par la DDHDP en vue d'informer et de mobiliser les personnalités et les partenaires appelés à participer au réseau d'information et de concertation.

Notre assemblée a été invitée par la DDHDP aux différentes réunions des réseaux institutionnels francophones.

Les techniques par lesquelles les partenaires sont appelés à contribuer au système d'information sont variées. Le recours aux questionnaires établis, en étroite concertation avec la DDHDP, par les différents réseaux à l'intention de leurs membres semble particulièrement efficace pour obtenir une image précise de la réalité des institutions francophones et, en conséquence, du respect des engagements pris à Bamako. La Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune (CIB) et l'APF, notamment, se sont engagés dans ce processus. De même les OING partenaires développent-elles, avec le soutien de la Francophonie, au sein d'observatoires, les paramètres et indicateurs susceptibles de rendre compte de l'état des libertés et des droits dans l'espace francophone. C'est le cas de l'Observatoire des défenseurs des droits de l'Homme (FIDH), de l'Observatoire des droits culturels (Université de Fribourg), de l'Observatoire des droits économiques et sociaux (CSFEF) du réseau « presse et démocratie », sous l'égide de Reporters sans Frontières.

En 2005 et 2006, la DDHDP a poursuivi l'aménagement du système d'information destiné à asseoir cette fonction d'observation et d'évaluation permanentes. La mise en œuvre du système d'information de l'Observatoire consiste en un projet global qui suppose de progresser en parallèle sur **trois dimensions**, scientifique, technique et documentaire.

Je rappelle que ce système se compose de deux volets :

- **externe**, avec un site Internet mis en ligne depuis novembre 2004, qui s'inscrit dans la complémentarité du portail de droit francophone puisque le nouveau système doit également permettre le développement des capacités de diffusion du droit, en attachant une attention particulière à la constitution et à la mise à jour des banques de données des textes fondamentaux ;
- **interne**, ce nouveau système permet de doter le Secrétaire général et la DDHDP de capacités de veille, en vue de la réalisation de mandats complexes, en particulier en ce qui concerne l'alerte précoce.

Ce système inclut la création d'espaces d'information et d'échanges réservés à certains partenaires, dont les OING et les réseaux institutionnels ; le développement de bases de données ; le développement de fonctionnalités de veille et d'aide à l'analyse et au suivi des textes fondamentaux, des élections et des processus de transition ; la conception d'outils de gestion des questionnaires et des données utilisées lors de l'élaboration des rapports, notamment le rapport de l'Observatoire ; la publication et la mise à la disposition de la Communauté francophone des informations, notamment sur Internet.

Concernant **les ressources humaines de la Délégation**, une bonne partie de l'équipe a été recrutée fin 2003, début 2004 ; 11 postes sont effectivement pourvus.

Deux postes destinés à compléter les effectifs de l'Observatoire sont restés vacants. Deux autres (une documentaliste et un gestionnaire du site) sont requis pour soutenir le fonctionnement du système d'information.

L'ancienne direction de la coopération juridique et judiciaire a fusionné avec la Délégation ; ce qui, en termes de ressources humaines, représente l'ajout d'un responsable de projets et d'une secrétaire.

Nous pouvons donc affirmer aujourd'hui que la DDHDP est en mesure d'établir à l'attention du Secrétaire général, **les rapports** et autres **documents** requis pour lui permettre de prendre les initiatives qu'il juge les plus appropriées.

\* \*

\*

Depuis la dernière Commission politique qui s'est tenue à Aoste, du 28 février au 4 mars 2007, le deuxième rapport de l'Observatoire à l'attention du Secrétaire général de la Francophonie portant sur l'Etat des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, a été publié.

Il s'agit d'un travail volumineux de 700 pages qui constitue un véritable ouvrage de référence. Ce rapport, d'une grande richesse, permet au Secrétaire générale de la Francophonie de bien cerner l'Etat des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

Cependant, cet excellent rapport suscite une interrogation. Faut-il mobiliser autant d'énergie, investir autant d'heures de travail et en définitive engager financièrement un crédit aussi élevé pour la rédaction d'un tel rapport ?

Une note synthétique très pointue d'une cinquantaine de pages ne serait-elle pas suffisante ?



## II. Le mécanisme d'alerte précoce

Le mécanisme d'alerte précoce constitue une pièce maîtresse qui détermine la possibilité d'agir au vu de l'analyse des données évaluées dans des situations à fort potentiel conflictuel. Les conditions d'une alerte réussie résident dans la capacité à rassembler une information fiable, recoupée et validée par des sources différenciées ; à repérer les nœuds conflictuels et les facteurs d'instabilité sur lesquels des initiatives rapides doivent être engagées pour empêcher le conflit d'éclater ou de s'amplifier ; à mobiliser les différentes parties concernées, acteurs politiques, société civile, médias, organisations syndicales, ligues de défense des droits de l'Homme et instances régionales et internationales, afin d'arrêter la dégradation de la situation.

La Francophonie a poursuivi, dans ce sens, ses concertations avec ses partenaires multilatéraux ayant développé des systèmes d'observation et d'évaluation, à l'occasion, notamment, des réunions de haut niveau, désormais annuelles, entre l'Organisation des Nations unies (ONU) et les organisations régionales, et celles des différents groupes de travail spécialisés qui en sont issus, dont celui sur la prévention des conflits.

Des informations et des analyses ont été échangées afin d'identifier les moyens les mieux appropriés à prévenir l'éclatement d'une crise ou à limiter la portée et les effets d'une crise déjà déclarée.

Ainsi, l'OIF a participé à la 6<sup>ème</sup> réunion de haut niveau entre l'ONU et les organisations régionales qui s'est tenue à New York, les 25 et 26 juillet 2005.

Cette réunion a permis l'adoption d'une déclaration sur le partenariat entre les civilisations, ainsi que d'une déclaration conjointe, dans laquelle les participants ont, notamment, pris la résolution de faire en sorte que « des liens de partenariat plus étroits et plus efficaces se nouent entre l'ONU et les organisations régionales et autres organisations intergouvernementales, en instituant un système véritablement solidaire qui garantisse une plus grande coordination tant des politiques que de l'action. Ce partenariat devrait tirer parti des compétences particulières de chaque organisation ».

Dans cette déclaration, les participants ont appuyé la création d'un **Conseil des droits de l'Homme** et d'une **Commission de consolidation de la paix**, en soulignant le rôle que ces organes devaient également jouer en matière de prévention des conflits. Ils ont, par ailleurs, convenus de créer un comité permanent qui jouera un rôle de catalyseur, dans le cadre d'un mandat défini d'un commun accord par toutes les organisations participantes, pour lancer des idées, mobiliser les volontés politiques, fixer des orientations et suivre l'application des décisions adoptées.

Ce comité permanent a été mis en place et a tenu sa première réunion à New York, les 23 et 24 février 2006. L'OIF a été choisie pour faire partie du premier groupe des 10 organisations qui le composent.

La question fondamentale des paramètres d'appréciation et de qualification des situations, comme la portée des concepts opératoires, a été abordée au cours de ces réunions. Avec le Haut commissariat aux droits de l'Homme, l'OIF a également consacré des réflexions significatives sur la contribution possible des Francophones à la mise au point des modalités du mécanisme de la revue universelle par les pairs, tel que prévu par les textes du nouveau Conseil des droits de l'Homme des Nations unies.

Ainsi, le Sommet du Millénaire +5, tenu à New York en septembre 2005, a décidé de créer une Commission de consolidation de la paix, ainsi qu'un Conseil des droits de l'Homme chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales. Ce dernier a été créé à Genève, le 15 mars 2006 et la première session s'est tenue du 19 au 30 juin 2006. 14 Etats membres ou observateurs de l'OIF ont été élus parmi les 47 membres de ce nouveau Conseil.

La Francophonie a lors de la 1<sup>ère</sup> session du Conseil qui s'est ouverte le 19 juin 2006 à Genève, présenté une déclaration générale et organisé une rencontre des délégations francophones, en vue d'élaborer un plan de participation concerté aux réunions programmées dans les prochains mois.

**Il est à noter que le nouveau règlement de ce Conseil prévoit désormais que tout membre se rendant coupable de « violations graves et systématiques des droits de l'Homme » pourra être suspendu par un vote des 2/3 de l'Assemblée générale.**

Récemment, soit le 18 juin 2007, les 47 pays membres se sont mis d'accord sur leurs règles de fonctionnement. Celles-ci prévoient que tous les Etats du monde devront se soumettre tous les quatre ans à un « examen périodique universel » de leur respect des droits de l'Homme.

Par ailleurs, la 7<sup>ème</sup> réunion de haut niveau entre l'ONU et les organisations régionales s'est tenue en septembre 2006. Elle a donné lieu à la présentation par **le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, de plusieurs recommandations visant à la mise en place d'un mécanisme régional et mondial de prévention des conflits.**

Aussi, c'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'initiative faite par le Sommet de Bucarest de septembre 2006 d'intensifier les stratégies concertées francophones, à l'occasion des conférences internationales comme au sein des nouveaux organes des Nations unies, que sont la Commission de consolidation de la paix et le Conseil des droits de l'Homme.

### III. Les réunions de Cotonou, de Bamako +5 et de Saint-Boniface

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble du compte rendu des rencontres de Cotonou et du Symposium de Bamako +5 qui ont, par ailleurs, déjà fait l'objet de commentaires lors d'un précédent rapport.

Je voudrais cependant attirer votre attention sur quelques propositions essentielles qui ont été formulées, à savoir :

- **l'application d'un principe de précaution active et d'anticipation de crises** pour l'accès ou le maintien au pouvoir, et lors de crises institutionnelles ou sociales ;
- **la construction d'une relation de confiance** entre les organisations de la société civile et les autorités et acteurs de la vie politique ;
- la promotion de la prévention des conflits et la capacité des citoyens à être des acteurs véritables de la vie démocratique par l'importance accordée à **l'éducation à la citoyenneté**.

Cette démarche préventive a fortement imprégné l'ensemble des actions menées par la Francophonie, non seulement pour éviter l'émergence d'une crise ou son développement, mais également à toutes les étapes des processus de paix.

Ainsi, le Secrétaire général de l'OIF s'est impliqué de manière significative dans cette démarche préventive, notamment lors de son déplacement en République centrafricaine à la veille des consultations de 2005.

**Quant à la conférence ministérielle de Saint-Boniface**, qui s'est tenue en mai 2006, elle portait plus particulièrement sur la prévention des conflits, la sécurité humaine, les opérations de maintien de la paix et l'impulsion aux concertations dans le cadre des nouveaux organes des Nations unies.

Elle s'est prononcée sur le principe de « la responsabilité de protéger » consubstantiel à la notion de sécurité humaine, déjà entérinée par la Déclaration de Ouagadougou et consignée dans le document final du Sommet du Millénaire +5 en septembre 2005 de l'Assemblée générale des Nations unies.

Cette Déclaration ouvre les champs d'actions de la Francophonie dans les domaines très diversifiés de la sécurité humaine, en particulier la lutte contre l'utilisation d'enfants soldats, la prolifération des armes légères et de petits calibres, la protection des réfugiés et des déplacés,... Les pistes évoquées pour réaliser ces engagements sont **l'éducation et la formation** qui devraient toucher en priorité les jeunes et les femmes, la ratifications des instruments internationaux liés à ces domaines de la sécurité humaine, puis les concertations entre les pays francophones sur l'agenda international, mais aussi au sein des organes des Nations unies, comme le nouveau Conseil des droits de l'Homme.

## IV. Contribution de l'APF

La Commission politique joue un rôle accru dans l'**Observatoire de la démocratie et des droits de l'Homme** prévu par la Déclaration de Bamako. En plus de participer aux réunions des réseaux institutionnels francophones et d'avoir des relations étroites avec la DDHDP, la Commission politique transmet à la Francophonie son rapport sur les situations de crise politique dans l'espace francophone. Ce rapport et les résolutions de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) contribuent d'une certaine manière au dispositif d'observation et d'évaluation permanentes.

La Commission politique a entrepris diverses démarches afin de concourir davantage à cet Observatoire. **Le rapport sur les situations de crise politique dans l'espace francophone** comporte une section sur les mesures spécifiques d'accompagnement mises en place par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) lors des sorties de crises et lors des processus de transition. Les débats que suscitent ces nouvelles informations nous permettent de proposer des mesures qui correspondent réellement aux besoins des populations francophones que nous représentons.

En outre, ce rapport est transmis aux différentes sections considérées comme en situation de crise dans le but d'obtenir de leur part une contribution écrite.

Cette procédure permet aux différents points de vue de s'exprimer, voire de se confronter dans un souci d'examen contradictoire.

\* \*

\*

**Un questionnaire exhaustif sur le pouvoir législatif** a été transmis en 2005 à l'ensemble des sections de l'APF, à l'exception des sections suspendues. L'analyse des réponses fait, par ailleurs, l'objet de la deuxième partie du rapport.

Je rappelle qu'une action avait été entreprise par notre Président sortant, **M. Richard Cazenave**, auprès des présidents des parlements des sections de l'APF et aux présidents des parlements membres de la Francophonie, afin de connaître les actions entreprises par ceux-ci pour diffuser les engagements de la Déclaration de Bamako auprès du parlement, du gouvernement et de la population. Une action similaire a été menée sur la ratification des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme.

## V. Propositions de l'APF

- ❖ Trois années après la mise en place de l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako et, sans remettre en cause son rôle fondamental, ne serait-il pas opportun, dans un souci d'efficacité, de faire procéder à une première évaluation, qu'elle soit interne, externe et/ou indépendante ? Celle-ci présenterait l'immense avantage de mettre l'accent, non seulement sur la multitude des éléments positifs qu'il convient, à tout le moins, de poursuivre voire même éventuellement de les consolider (par exemple : les réseaux institutionnels), mais également sur d'éventuelles économies qui seraient susceptibles d'être réalisées dans le contexte des difficultés financières actuelles et, notamment, au niveau des différents postes à pourvoir qui sont actuellement vacants.
- ❖ Concernant le dispositif d'examen des communications et la procédure de traitement des requêtes, et plus particulièrement les conditions générales de recevabilité, il semble encore aujourd'hui qu'il est impossible de savoir quelles sont les communications et les requêtes qui ont fait l'objet d'un examen ou qui ont, à tout le moins, donné lieu à une réponse. Si tel est encore le cas aujourd'hui, ne pourrait-on pas obtenir davantage d'informations ?

M. Richard Cazenave, Président sortant de la Commission politique, a déclaré lors de la dernière réunion qui s'est tenue à Aoste, du 28 février au 4 mars 2007, qu'il s'agissait d'une proposition qui devait retenir toute notre attention.

- ❖ L'observation et l'évaluation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés au sein de l'espace francophone demeurent un exercice, certes délicat, mais déterminant pour atteindre les objectifs que la Communauté francophone s'est assignée.

Dans un précédent rapport, j'avais mis l'accent sur la nécessité d'élaborer des rapports périodiques nationaux sur base d'un questionnaire sur la mise en œuvre des engagements pris à Bamako. Suite à la demande du Secrétaire général de l'OIF, seulement 4 Etats et gouvernements ont désigné un correspondant. L'APF ne pourrait-elle pas inviter les différentes sections à intervenir auprès de leur gouvernement respectif afin d'appuyer cette demande ?

- ❖ La création d'un budget spécifique consacré aux **missions d'information**. Si l'APF veut approfondir sa compréhension des situations de crise politique, il devient indispensable qu'elle dispose des moyens nécessaires en vue d'effectuer **des missions d'information**. Se rendre sur place afin d'obtenir des informations de première main et de rencontrer les principaux protagonistes d'une crise ne constitue pas un privilège, mais un volet important de la **diplomatie parlementaire à promouvoir**.

Lors de la dernière réunion de la Commission politique qui s'est tenue à Aoste, du 28 février au 4 mars 2007, cette proposition a fait l'objet d'un large débat.

- ❖ Encourager la Francophonie et les chefs d'Etat et de gouvernement à faire un effort supplémentaire afin de vulgariser et diffuser la Déclaration de Bamako, notamment par sa publication dans le journal officiel de chaque Etat. Proposer à la Francophonie d'effectuer une étude sur la force juridique de cet instrument.

Lors de la dernière réunion de la Commission politique, qui s'est tenue à Aoste du 28 février au 4 mars 2007, il a été souligné qu'une BD avait été réalisée pour le Sommet de Bucarest et qu'elle avait rencontré un large succès. Les membres de la Commission politique ont suggéré de répéter cette opération à l'avenir.

## VI. Annexes

Vous trouverez, ci-dessous, les annexes suivantes :

- les réseaux institutionnels de la Francophonie ;
- les membres du réseau d'information et de concertation ;
- les membres associés aux activités du réseau d'information et de concertation ;
- l'extrait 5.1 de la Déclaration de Bamako – 3 novembre 2000 ;
- l'extrait 1 et 2 de la note fixant les modalités pratiques de la mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration de Bamako – 24 septembre 2001.

### **Extrait du rapport d'activités 2004 de l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés**

#### **Les réseaux institutionnels de la Francophonie**

- Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune (CIB) - création 1985 ;
- Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCUF) – création 1994
- Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) – création 1997
- Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF) – création 1998
- Association africaine des hautes juridictions francophones (AAHJF) – création 1998
- Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF) – création 2001
- Association francophone des commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme (AFCNDH) – création 2002 ;
- Assemblée des instituts francophones des droits de l'homme, de la démocratie et de la paix (AIFDHDP) – création 2002 ;
- Conférence des structures gouvernementales chargées des droits de l'Homme dans l'espace francophone – création 2003 ;
- Union des conseillers économiques et sociaux et institutions similaires des Etats et gouvernements membres de la Francophonie (UCESIF) – création 2004.

**Extrait du rapport d'activités 2004 de l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés**

**Les membres du réseau d'information et de concertation**

- des représentants des réseaux spécialisés (ACCPUF, AISCCUF, AOMF, AFCNDH, CIB, Réseau des structures gouvernementales, Assemblée des instituts francophones des droits de l'Homme, de la démocratie et de la paix), dont certains se sont déjà dotés de mécanismes d'observation, et que la Francophonie a aidé durant cette période, à se consolider et à se diversifier, avec lesquels le partenariat est en voie d'être formalisé et mieux planifié, tant dans le domaine de la coopération que dans celui de l'observation ;
- des représentants des autres organisations internationales et régionales, soit par le canal des représentants permanents de l'OIF auprès de ces organisations, afin d'établir de façon à la fois interactive et permanente des échanges d'information et des relations de concertation, soit de manière directe, en prenant l'initiative de rencontres destinées à redynamiser la coopération, comme avec le Haut commissariat aux droits de l'Homme, le Conseil de l'Europe, le Commonwealth, l'Union Africaine, ou à l'occasion de la Table ronde sur la Gouvernance, préparatoire au Symposium sur l'accès aux financements internationaux, et, enfin, en participant aux réunions de haut niveau tenues annuellement à l'initiative des Nations unies avec les organisations régionales sur des questions intéressant la paix, comme celle de 2003, autour des nouvelles menaces à la paix, y compris le terrorisme ;
- les OING, qui sont les partenaires traditionnels de la Délégation en matière de droits de l'Homme et de démocratie, largement associées à sa démarche dès le lancement du processus préparatoire au Symposium de Bamako et dont la Francophonie soutient plusieurs initiatives (Observatoire des défenseurs des droits de l'Homme, Observatoire panafricain de la démocratie (OPAD), réseau presse et démocratie), ainsi que des colloques et des sessions de formation, etc. ;
- des experts indépendants, des personnalités du monde académique et des acteurs de la vie démocratique, déjà impliqués dans le processus de Bamako.



### **Les membres associés aux activités du réseau d'information et de concertation**

- l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), dans l'esprit de réciprocité prévu par l'accord cadre liant les deux institutions, comme l'illustre, en particulier, la participation régulière et active de la Délégation aux travaux de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire qui, disposant d'un rapporteur spécial sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, a été tenue régulièrement informée des initiatives prises, et a progressivement affiné les modalités selon lesquelles elle entend concourir pleinement à la mise en œuvre du dispositif. C'est ainsi, notamment, que l'APF a prévu dans son rapport semestriel concernant chaque pays en crise ou dont la section parlementaire est suspendue de l'APF, l'élaboration d'un volet particulier établi selon la grille de lecture de la Déclaration de Bamako. Cette démarche, qui comporte une dimension pédagogique, doit servir à la fois à l'information du Secrétaire général de la Francophonie et à l'accompagnement des Etats et gouvernement. L'APF fonde son analyse sur les informations recueillies dans le cadre d'une procédure contradictoire, et s'appuie aussi sur d'autres sources comme celles, notamment, de l'ONU, de l'OCDE ou du NEPAD. De même, il convient de souligner que le secrétariat général de l'APF a entrepris, en liaison avec la DDHDP, un vaste travail de réflexion et d'évaluation de l'institution parlementaire ;
- les Opérateurs : l'AIMF, l'AUF et l'Université Senghor.

Pour ce qui concerne les directions concernées de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, la Direction de la coopération juridique et judiciaire (DCJJ) a été sollicitée pour mettre à jour, de façon systématique, les premiers rapports établis après la Conférence du Caire sur l'état de la justice et des politiques menées en ce domaine par les Etats et gouvernements. La Direction du cinéma et des médias (DCM) est appelée, pour sa part, à contribuer à dresser l'état des lieux en matière de liberté de la Presse et des Médias, grâce, en particulier, au réseau des observatoires d'auto-régulation des médias et de la future Union des instances de régulation et de la communication (UFIRC).

Les actions de l'Association internationale des maires francophones entendent aussi contribuer au développement du système, en particulier par la création d'un Observatoire de l'état civil et, plus récemment, d'un Observatoire de la démocratie locale, avec un site Internet qui offre aux maires un espace de dialogue interactif. Ainsi, la réflexion sur le thème de la médiation a été particulièrement développée au cours des derniers travaux de l'AIMF et a mis en lumière la relation entre médiation et décentralisation.

La contribution de l'Agence universitaire de la Francophonie s'avère particulièrement utile, notamment dans le cadre de la recherche et de la formation développées par les Universités, ainsi que de la capacité de l'AUF à mobiliser des réseaux, déjà en rapport avec la Délégation, spécialement pour ce qui concerne les droits fondamentaux.

## **Extraits de la déclaration de Bamako – 3 novembre 2000**

### **5 - Décidons de recommander la mise en œuvre des procédures ci-après pour le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone :**

1. Le Secrétaire général se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, en s'appuyant notamment sur la Délégation à la Démocratie et aux Droits de l'Homme, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie ;

Une évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone sera conduite, à des fins de prévention, dans le cadre de l'Organisation internationale de la Francophonie, sur la base des principes constitutifs énoncés précédemment. Cette évaluation doit permettre :

- de définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés,
- d'apporter aux Etats et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines,
- de contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce ;

**Extraits de la note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre 5  
de la Déclaration de Bamako – 24 septembre 2001**

**1 – Instruments de l'observation et de l'évaluation**

**1.1.** La Déclaration de Bamako, en son chapitre 5, article 1, prévoit que : « le Secrétaire général se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ». Elle précise qu'il s'appuie, à cette fin, « notamment sur la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie ».

Le Secrétaire général dispose également des informations transmises par les Représentations permanentes de l'OIF auprès des Organisations internationales et régionales (New York, Genève, Bruxelles et Addis-Abeba), de même que par l'APF et les Opérateurs, qui en adressent une copie à la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie.

Pour la réalisation de l'observation et de l'évaluation permanentes, la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie développe un réseau d'information et de concertation devant lui permettre de procéder à la collecte des données disponibles et à leur traitement adéquat.

Elle dispose des informations transmises par les Etats et gouvernements au titre de la mise en œuvre des engagements pris à Bamako. A cet égard, l'intérêt de l'élaboration de rapports périodiques nationaux, sur la base d'un questionnaire, est reconnu.

La Délégation dispose également des informations recueillies dans le cadre du partenariat avec :

- les réseaux institutionnels francophones œuvrant dans les domaines de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme,
- les structures locales ou régionales spécialisées (Observatoires, Instituts et Centres d'analyse), dont la DDHD poursuit la mise en réseau,
- des experts indépendants, personnalités du monde académique et acteurs de la vie démocratique impliqués dans le processus de préparation et de déroulement du Symposium,
- les Organisations internationales gouvernementales, au niveau global ou régional, œuvrant dans des domaines similaires,
- les Organisations internationales non gouvernementales œuvrant dans ces domaines, avec lesquelles il est prévu, par ailleurs de renforcer, un mécanisme de concertation et de dialogue.

Pour ces tâches d'intégration des informations et de liaison avec les différents partenaires, la Délégation s'appuie sur le Système d'Informations, Juridiques, Institutionnelles et Politiques (SIJIP), mis régulièrement à jour sur le site Internet de l'Agence.

**1.2.** Compte tenu de l'ensemble des informations et des analyses recueillies, dont il convient de s'assurer en tout temps de la fiabilité de leur source et de leur contenu, l'évaluation permanente des pratiques des Etats et gouvernements en matière de démocratie, des droits et des libertés, s'effectue à la lecture de la grille des principes constitutifs énoncés dans le chapitre 2 de la Déclaration, assortis de paramètres de mise en œuvre sur lesquels se fondent les engagements pris par les Etats au chapitre 4 (voir liste de ces principes et de ces paramètres en annexe 1).

Cette grille a un caractère évolutif et indicatif. Elle est appelée à être affinée, en particulier dans le cadre des concertations engagées avec les Organisations internationales et régionales partenaires, et peut également constituer la trame sur laquelle se fondent d'autres catégories d'interventions de la Francophonie : missions d'identification des besoins, missions d'observation des élections, etc...

## **2 – Rapports périodiques et rapports *ad hoc* à l'intention du Secrétaire général**

**2.1.** En fonction de ces données, la Délégation établit à l'intention du Secrétaire général des rapports périodiques sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

Selon les termes mêmes de la Déclaration (chapitre 5, article 1), cette évaluation doit conduire :

- à définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés ;
- à apporter aux Etats et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines ;
- à contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce.

Ainsi les rapports élaborés pour l'information du Secrétaire général par la DDHD permettront en particulier :

- de présenter les tendances constatées en matière de pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone,
- d'appeler l'attention sur les mesures qui sembleraient appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et libertés, en valorisant les pratiques positives, dont l'identification doit se poursuivre,
- de signaler les dangers que pourrait constituer, eu égard aux objectifs recherchés, l'existence ou la persistance d'actes ou de comportements contraires aux principes et paramètres consensuellement définis,
- de souligner, à cet égard, le cas échéant, l'opportunité de l'établissement d'un dialogue avec certains Etats ou gouvernement, à des fins de prévention ou d'assistance, cette dernière pouvant se traduire par des programmes spécifiques à l'intention des Etats et gouvernements qui le souhaitent, afin de surmonter les éventuelles difficultés constatées,
- de formuler des propositions en vue de l'adaptation régulière des axes stratégiques de la coopération multilatérale dans le domaine de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme, permettant au Secrétaire général dans le cadre du Conseil de Coopération qu'il préside, d'en saisir les Opérateurs.

Sur la base de ces rapports, le Secrétaire général prend les initiatives qu'il juge appropriées.

**2.2.** En outre, chaque fois que nécessaire, la Délégation établit également, pour le compte du Secrétaire général, des synthèses *ad hoc* sur des situations de crise ou de violations graves des droits de l'Homme, ainsi que sur des situations de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, nécessitant la mise en œuvre des procédures prévues au titre des articles 2 et 3 du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako. Dans ce cadre elle est aussi chargée, par le Secrétaire général, de l'examen des communications transmises, le cas échéant, par les Etats et gouvernements, les organismes gouvernementaux et les OING reconnues au plan international et, en particulier, reconnues par la Francophonie appelant l'attention de la Francophonie sur des situations pouvant constituer des violations des principes fondamentaux réaffirmés et des engagements pris au titre de la Déclaration de Bamako.

Le Secrétaire général accuse réception de ces communications. La Délégation en apprécie la recevabilité eu égard aux termes mêmes de la Déclaration (crise de la démocratie ou violations graves des droits de l'Homme ; rupture de la démocratie ou violations massives des droits de l'Homme), en tenant le plus grand compte des mesures déjà engagées par les autres Organisations internationales ou par des organismes nationaux ou régionaux. Elle établit un dossier à l'intention du Secrétaire général.

Lorsqu'il juge qu'une communication est recevable, le Secrétaire général informe les autorités du pays concerné et sollicite leur réaction. Au vu du dossier et des informations recueillies, le Secrétaire général se prononce sur les actions spécifiques que l'OIF peut envisager avec le souci d'apporter une valeur ajoutée par rapport à l'action d'autres intervenants.

## **PARTIE II**

### **LE FONCTIONNEMENT DES PARLEMENTS. ANALYSE COMPARATIVE DES REPONSES OBTENUES AU QUESTIONNAIRE.**

#### **I. Le régime financier et administratif des parlements**

##### **Chapitre I : l'autonomie financière et administrative des parlements**

L'autonomie financière et administrative constitue le principal pilier de l'indépendance du pouvoir législatif face au pouvoir exécutif, en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Suite à l'analyse des contributions soumises par les sections de l'APF, il a été observé qu'une majorité de parlements disposent dans le droit et dans les faits, d'une certaine autonomie financière et administrative : la Principauté d'Andorre, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Canada, la Communauté française de Belgique (CFB), le Congo, le Djibouti, la France, le Gabon, la Hongrie, le Liban, le Luxembourg, Madagascar, l'Ontario, le Québec, la République tchèque, la Roumanie, le Sénégal, la Suisse, le Valais, le Val d'Aoste et le Vietnam.

Les modalités retenues pour l'élaboration du budget ou pour son approbation relèvent de l'Assemblée ou de ses structures annexes.

Cependant, dans certains Etats, ce principe adopté dans les textes officiels reste inefficace puisque les transferts d'argent pour les budgets des parlements demeurent encore subordonnés au bon vouloir du gouvernement : Burundi, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Mali, Tchad et Togo.

Dans la plupart des sections analysées, le budget fonctionne sur une base annuelle.

Il est cependant intéressant de noter que la section camerounaise fait état de versements mensuels du gouvernement (sans droit de regard) et que le Luxembourg déclare que les sommes allouées au budget pour les réunions de la Chambre et le fonctionnement des commissions, des groupes politiques et des groupes techniques sont mises à la disposition du Bureau en fonction de ses demandes. L'examen de la comptabilité des fonds de la Chambre du Luxembourg se fait, quant à elle, pour chaque session et elle est confiée à une commission spéciale dite « Commission des Comptes » assistée par un réviseur d'entreprises désigné annuellement par le Bureau.

## **Chapitre II : la situation matérielle des parlementaires**

L'indemnité parlementaire permet un accès égal à tout citoyen à un poste au sein du Parlement, quelle que soit sa fortune et elle lui permet de se consacrer pleinement en toute indépendance aux fonctions attribuées par son mandat.

Pratiquement la totalité des assemblées parlementaires mettent des moyens financiers et administratifs à la disposition de leurs parlementaires.

Outre l'indemnité parlementaire, divers frais liés à l'exercice du mandat sont remboursés et dans certains cas, un budget de dépenses est octroyé à chaque député : transport, frais de représentation, matériel informatique, téléphone, frais liés au logement et à l'hébergement.

Comme originalité, il faut relever les Seychelles qui offrent également la possibilité à leurs parlementaires, à une seule occasion, de jouir de 50% de réduction sur la taxe à l'importation d'une voiture. En Tunisie, tout parlementaire a priorité d'acquisition d'une voiture neuve moyennant un prêt de la Caisse nationale de prévoyance sociale.

Un constat frappant a été relevé, à savoir, l'inégalité existante dans le degré des ressources allouées aux parlementaires.

### **Le matériel informatique**

L'étendue des moyens offerts aux parlementaires est très vaste. Il peut s'agir d'un subside global octroyé au parlementaire (CFB), d'un subside spécifiquement destiné à l'équipement informatique (France, Valais), de bureaux dotés d'ordinateurs connectés à Internet mis à la disposition des groupes ou des parlementaires.

### **La téléphonie**

La plupart des parlements mettent du matériel téléphonique à la disposition des parlementaires dans les bureaux de ces derniers ou dans les bureaux des groupes parlementaires.

Il est à noter qu'au Burkina Faso, le Président de l'Assemblée nationale, les vice-présidents et les questeurs peuvent uniquement y avoir droit.

### **L'hébergement et les indemnités pour le logement**

Certaines indemnités parlementaires sont également prévues pour l'hébergement et le logement des parlementaires.

## **L'attribution des bureaux**

La répartition des bureaux se fait selon la destination de ceux-ci, soit selon les groupes parlementaires, les fonctions parlementaires ou de manière individuelle.

Il faut observer que les parlements du canton du Jura, de Centrafrique, de l'Ile Maurice, de Monaco, du Togo et du Valais n'ont aucun bureau mis à la disposition des parlementaires.

Par ailleurs, il faut également souligner que la méthode d'attribution des bureaux au sein des parlements est parfois orientée en fonction de l'espace disponible au sein des locaux parlementaires : Madagascar, la Suisse.

## **Chapitre III : le statut personnel des parlementaires**

Le statut personnel des parlementaires regroupe souvent un ensemble de règles destinées à lui assurer l'indépendance et la liberté nécessaire à sa mission.

### *1. Les immunités et la protection liés à l'exercice du mandat parlementaire*

Les immunités parlementaires peuvent être définies au sens large comme étant l'ensemble des dispositions qui assurent aux membres du Parlement, un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice, afin de préserver leur liberté et leur indépendance et de garantir le bon fonctionnement des institutions parlementaires.

La forme que revêt l'application des immunités peut parfois différer quelque peu d'un système à l'autre.

Généralement, nous pouvons distinguer deux catégories d'immunités : à savoir l'inviolabilité et l'irresponsabilité.

L'inviolabilité a pour objet d'éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes accomplis par les parlementaires en qualité de « simple citoyen ».

L'irresponsabilité soustrait les parlementaires à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat.

Alors que l'irresponsabilité réfère à un privilège d'ordre substantif, l'inviolabilité est plutôt un privilège d'ordre procédural.

### **Source juridique des immunités**

Les immunités liées au mandat parlementaire trouvent généralement leur source dans la constitution des pays concernés.

Il faut noter que les immunités parlementaires ont été récemment remises en question par certains pays, du moins en ce qui a trait à l'inviolabilité : France, Communauté française de Belgique, Principauté d'Andorre, Monaco.



En Communauté française de Belgique, le régime de l'inviolabilité parlementaire a été revu radicalement en 1997. Ainsi, depuis 1997, l'Assemblée doit uniquement accorder son autorisation pour l'arrestation et le renvoi devant une cour ou un tribunal et non plus pour l'accomplissement d'actes d'instruction. Contrairement à ce que laisse supposer le terme « inviolabilité », les parlementaires ne jouissent en fait plus que d'une protection limitée en matière répressive.

### **Durée des immunités**

Pour la plupart des sections de l'APF, l'immunité parlementaire est valide pour toute la durée du mandat des parlementaires.

### **Condition de la levée de l'immunité et les exceptions**

#### **La protection des parlementaires pour les actes liés à l'exercice de leur mandat**

Pour ces deux derniers points, je m'en réfère au rapport (pages 28 à 33).

## **2. Les incompatibilités**

Les incompatibilités sont liées au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et d'indépendance de chacune des deux assemblées.

Plus précisément, l'incompatibilité se définit comme « l'impossibilité légale de cumuler certaines fonctions ou occupation » avec le mandat parlementaire. Celle-ci est donc reliée à la protection du mandat parlementaire et à une préoccupation de moralisation de la vie politique.

### **Les restrictions imposées par les incompatibilités**

Une seule section APF, l'Arménie, ne prévoit pas de possibilité de cumul de fonctions ou d'un autre travail rémunéré pour les députés sauf l'enseignement.

Pour un certain nombre de sections, les incompatibilités au mandat parlementaire sont presque aussi larges, mais définies de manière plus spécifique : le Burkina Faso, la Centrafrique, la Côte d'Ivoire, la France, la Roumanie, le Tchad, le Sénégal.

D'autres sections font plutôt mention que le mandat parlementaire est incompatible avec les fonctions gouvernementales et avec certaines charges publiques spécifiques : la Principauté d'Andorre, la Communauté française de Belgique, le Congo, la Hongrie, le Jura, la Macédoine et le Québec.

Enfin, il est à noter que pour l'Ile Maurice, la seule incompatibilité concerne le Président de l'Assemblée nationale.

Pour le Vietnam, il n'existe en principe aucune incompatibilité avec le mandat parlementaire, à condition que les cumuls ne soient pas interdits par les codes civil et pénal.

Pour les Comores, il n'existe rien mais l'adoption d'une loi organique est annoncée prochainement.

### **Le contrôle des incompatibilités et les sanctions**

Dans plusieurs situations, les assemblées laissent un laps de temps aux parlementaires nouvellement élus pour se démettre de leurs fonctions incompatibles.

La sanction est en général la démission d'office du parlementaire fautif, suite à un refus d'obtempérer aux règles de l'incompatibilité : le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la France, le Luxembourg, Monaco, le Québec, la Roumanie, le Sénégal et le Tchad.

Il faut observer qu'au Sénégal, un parlementaire laissant figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale, encoure une peine d'emprisonnement de 1 à 6 mois et d'une amende de 2.500 à 12.500 euros.

En Communauté française de Belgique, il est noté que le montant des indemnités, traitements ou jetons de présence perçu en rétribution des activités exercées par le membre de la Chambre des Représentants ou du Sénat, en dehors de son mandat parlementaire, ne peut excéder la moitié du montant de l'indemnité parlementaire. Alors, en cas de dépassement de la limite fixée, le montant de l'indemnité parlementaire est diminué, sauf lorsque le mandat de membre de la Chambre des Représentants ou de sénateur est cumulé avec un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un conseil public de l'aide sociale. Dans ce cas, le traitement afférent au mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un conseil public de l'aide sociale est diminué.

### **Chapitre IV : le statut des groupes parlementaires et de l'opposition**

La reconnaissance des groupes parlementaires ou de l'opposition est importante puisqu'elle équivaut, en quelque sorte, à une acceptation de la mise en place d'un contre-pouvoir au sein du Parlement et à la possibilité d'une alternance politique de manière démocratique.

Dans toute une série de sections, un groupe de parlementaires doit être composé d'un certain nombre de parlementaires pour être reconnu : Madagascar (8), Québec (12 députés et obtenir 20% des voix aux plus récentes élections générales), Sénégal (10) et Roumanie (10).

Quelques parlements ont mentionné la présence d'un statut pour l'opposition qui dans les faits revêt le même rôle : Benin, Burkina Faso et Mali.

Pour la Canada, dans le contexte du code de la procédure du Parlement canadien, le parti « d'opposition officielle » est le parti minoritaire en Chambre qui est perçu comme une solution de rechange au gouvernement en place. Il existe donc une forme de hiérarchisation des pouvoirs d'opposition, car l'opposition officielle a préséance sur les autres partis d'opposition reconnus. En fait, il est possible de remarquer la base hétéroclite des réponses se rejoignant du fait que l'attribution d'un statut pour l'opposition aussi bien que pour les

groupes parlementaires correspond à l'affirmation officielle de l'indépendance de ceux-ci face au pouvoir politique et gouvernemental, que ce soit par l'aspect juridique ou financier. Dans le cas des Seychelles, il n'est fait mention que d'une sorte de statut parlementaire pour le leader de l'opposition, ce qui correspond davantage à des fonctions et privilèges reliés à un poste spécifique plutôt qu'un statut généralement applicable aux parlementaires. Néanmoins, le leader de l'opposition aux Seychelles est chargé de nommer un des trois membres du groupe de l'Autorité constitutionnelle en charge des nominations (Constitutional Appointment Authority) et, sur le plan financier, il lui est octroyé le même traitement qu'un Ministre du Gouvernement.

### **Les prérogatives dans la procédure parlementaire**

L'attribution d'un temps de parole pour les groupes parlementaires et les partis d'opposition est un enjeu crucial, puisque c'est par l'exercice de cette liberté d'expression que les groupes parlementaires et l'opposition peuvent porter dans l'espace parlementaire les voix dissidentes de la société et, ainsi, formuler le débat particulièrement nécessaire à la vivacité de la démocratie.

Dans la plupart des sections, il est octroyé aux groupes parlementaires, y compris de l'opposition, un temps de parole, soit par l'existence d'un statut officiel, soit par une certaine forme de reconnaissance.

Il est à noter qu'au Bénin, l'Etat est tenu d'assurer la sécurité des responsables des partis de l'opposition, afin de les mettre à l'abri de toute mesure portant atteinte à leur intégrité et à leur sécurité personnelle. Quant aux Seychelles, les prérogatives octroyées au leader de l'opposition sont minimales. En fait, il a seulement le privilège de répondre en premier, suite à l'adresse du Président de la République sur l'Etat de la Nation et, suite à l'adresse du Ministre des Finances sur le Budget.

### **Chapitre V : Le statut des assistants parlementaires et des collaborateurs personnels**

Le travail de parlementaire nécessite souvent l'apport de ressources extérieures afin d'accomplir l'entièreté des tâches liées aux fonctions qui sont octroyées aux parlementaires.

La présence, en nombre considérable, d'assistants parlementaires et de collaborateurs politiques financés par le Parlement, constitue un modèle favorisant l'indépendance parlementaire.

Certaines sections octroient à titre individuel du personnel politique : le Canada, le Congo, le Gabon, Madagascar, l'Ile Maurice, l'Ontario, le Québec, la République tchèque et la France.

D'autres sections octroient des assistants parlementaires ou des collaborateurs répartis par groupe parlementaire : Principauté d'Andorre, Burkina Faso, Hongrie, Luxembourg, Roumanie, Tchad et Vietnam.

Trois parlements disposent d'assistants parlementaires et de collaborateurs, aussi bien à titre personnel, qu'à titre de groupes parlementaires : Arménie, Cameroun et Communauté française de Belgique.

Par ailleurs, un certain nombre de sections ne disposent pas d'assistants parlementaires ou de collaborateurs politiques : Bénin, Burundi, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Jura, Liban, Macédoine, Mali, Monaco, Sénégal, Seychelles, Suisse, Tunisie, Valais et Vallée d'Aoste.

Cependant, certaines expériences interpellent la nuance, notamment au Bénin et au Mali.

Il est à noter que pour quelques sections comme celle de Centrafrique, l'absence d'assistant parlementaire provient du fait que la dotation globale mise à la disposition de l'Assemblée nationale ne permet pas de doter chaque député ou chaque groupe parlementaire d'un personnel librement choisi par eux-mêmes.

## **Chapitre VI : le statut du personnel administratif au sein des Parlements**

L'autonomie des parlements implique également que le personnel administratif à la disposition des parlementaires, soit indépendant face au pouvoir politique pour permettre l'accomplissement de l'exercice des fonctions parlementaires sans aucune contrainte extérieure.

Un certain nombre de parlements disposent d'un statut particulier pour le personnel administratif, souvent appelé « statut autonome » : Principauté d'Andorre, Bénin, Burkina Faso, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Canada, Communauté française de Belgique, France, Gabon, Liban, Luxembourg, Madagascar, Ontario, Sénégal et Vietnam.

Plusieurs autres sections octroient au personnel administratif le statut généralement prévu pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat : Arménie, Cameroun, Congo, Djibouti, Hongrie, Macédoine, Ile Maurice, Monaco, Québec, République tchèque, Seychelles, Suisse, Tunisie, Togo, Valais et Val d'Aoste.

Par ailleurs, les Comores et le Mali ont fait état d'un statut du personnel administratif parlementaire hybride, à savoir, qu'ils sont employés sous différents types de statut.

Il faut relever que le Burundi, la Roumanie et le Tchad n'octroient à leur personnel administratif aucun statut particulier, ni le statut de fonctionnaire d'Etat.

## **CONCLUSION DU POINT I**

De manière générale, je constate que les réponses reçues relatives au régime financier et administratif des parlements de la Francophonie sont encourageantes.

Quelques parlements dépendent encore pour leur budget, du bon vouloir de leur Gouvernement.

Les ressources allouées aux parlementaires devraient être améliorées au sein d'un certain nombre de sections.

Il apparaît également clairement que des moyens financiers supplémentaires devraient être mis à la disposition d'un certain nombre de sections, afin qu'elles puissent disposer d'assistants parlementaires ou de collaborateurs politiques.

Cette situation affaiblit les capacités des parlements concernés à remplir leurs missions propres de contrôle du Gouvernement, ainsi qu'à jouir de leur autonomie législative.

A propos du statut du personnel administratif, plusieurs parlements ne disposent pas d'un statut qui les reconnaisse entièrement ou qui les fixe définitivement dans leurs fonctions. Cette situation conduit les élites qui ont néanmoins bénéficié de séances de formation, à convoiter d'autres fonctions remettant ainsi en question la pérennité de fonctionnement de ces parlements, ainsi que de l'affirmation de leur rôle.

Concernant le site Internet, certaines sections ne le possèdent pas, d'autres le possèdent, mais sans mise à jour régulière. Il convient de faire progresser ces moyens de communication entre les différents parlements de manière à permettre, notamment en cas de crise, que la solidarité parlementaire puisse intervenir de manière pleine et entière.

A propos des capacités des différents parlements, il est nécessaire que l'APF mette tout en œuvre en vue de permettre à toutes les sections de pouvoir jouer pleinement leur rôle.

## **II. Questions relatives aux prérogatives du Parlement**

Les principes démocratiques se doivent de conférer un rôle de premier plan aux parlementaires.

Ils sont généralement chargés de deux missions essentielles, à savoir celle de voter les lois et celle de contrôler l'action de l'exécutif.

### **Chapitre I : l'élaboration des lois**

#### *1. La délimitation du domaine de la loi*

Pour certains parlements, la loi peut se définir comme l'acte voté par le parlement correspondants à l'expression de la volonté générale.

Dans ce cas, le pouvoir réglementaire apparaît comme un pouvoir dérivé dont la vocation est d'assurer l'exécution des lois.

Néanmoins, la plupart des parlements délimitent à priori le domaine de la loi et reconnaît l'existence d'un domaine réglementaire autonome : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Communauté française de Belgique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Gabon, Hongrie, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Sénégal, Tchad, Togo et Tunisie.

Pour la plupart de ceux-ci, la définition du domaine de la loi ou du règlement prend sa source dans la constitution.

Dans d'autres cas, le domaine de la loi n'est pas délimité par rapport à celui du règlement : Arménie, Liban, Luxembourg, Roumanie et Monaco.

#### **Le contrôle de la répartition des compétences**

L'organe le plus fréquemment utilisé afin d'assurer le contrôle de la répartition des compétences est la cour constitutionnelle ou le conseil constitutionnel.

D'autres formes de répartition des compétences existent : par exemple, en Communauté française de Belgique, la délimitation des deux domaines se fait par le biais d'un règlement et d'une commission du règlement au Parlement.

#### *2. L'initiative parlementaire*

Il existe des dispositions prévoyant l'initiative parlementaire dans chacun des parlements recensés. Celui-ci peut prendre différentes formes dans la pratique quotidienne et la fréquence d'utilisation de ce droit parlementaire varie également.

### 3. Le droit d'amendement

Le droit d'amendement est le droit de proposer des modifications à un texte dont est saisie une assemblée (projet ou proposition de loi ou résolution).

Toutes les sections ont déclaré l'existence d'un droit d'initiative parlementaire.

## **Chapitre II : les mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale**

### 1. La responsabilité politique du gouvernement

En droit constitutionnel, la responsabilité politique se réfère souvent à la notion de révocation, à une contrainte, à la démission exercée par les parlementaires sur le cabinet ou encore l'idée de retrait de la confiance des parlementaires forçant le gouvernement à démissionner.

#### **Les moyens utilisés pour mettre en jeu la responsabilité du gouvernement**

Les techniques de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement sont notamment la question orale, la question écrite, les questions d'actualité à l'endroit des ministres, l'interpellation, la motion de censure et les commissions d'enquête parlementaire.

Il convient de préciser le cas spécifique du Canada où le travail en comité constitue un autre moyen permettant aux députés et aux sénateurs de contrôler l'action du gouvernement. A l'intérieur de ces comités, ceux-ci étudient les projets de loi article par article et entendent les mémoires présentés par les groupes ou les particuliers qui sont directement concernés par le texte législatif à l'étude. Dans le cadre de leur travail en comité, les parlementaires peuvent également superviser le travail des ministères gouvernementaux et examiner des aspects particuliers de la politique fédérale. La plupart du temps, ils font rapport de leurs conclusions et recommandations à la Chambre des communes ou au Sénat.

Par ailleurs, j'ai pu observer qu'une grande majorité de sections APF font surtout un usage habituel des questions orales et écrites.

Enfin, il faut observer que les sections des Comores, de la Côte d'Ivoire et de la Suisse ont exprimé l'absence de moyens juridiques pouvant mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement.

### 2. La fixation de l'ordre du jour

Certaines sections APF laissent la maîtrise de l'ordre du jour au gouvernement alors que d'autres le fixe en toute indépendance. Parmi ces dernières, un certain nombre déclarent que le gouvernement possède en réalité la conduite de l'ordre du jour.

### 3. Le contrôle de l'exécution du budget de la nation

Le contrôle de l'exécution du budget de la nation constitue un élément important du contrôle de l'action gouvernementale par le pouvoir législatif.

Plus précisément, ce contrôle touche aux questions des dépenses publiques et de l'administration des comptes de l'Etat.

Certaines sections s'appuient sur l'expertise d'une Cour des comptes ou de la Chambre des comptes d'une Cour pour effectuer leur contrôle : Bénin, Burkina Faso, Centrafrique, Communauté française de Belgique, Congo, Djibouti, Gabon, Hongrie, Liban, Luxembourg, Monaco, Roumanie et Tchad.

D'autres sections ont recours à des commissions : Principauté d'Andorre, Cameroun, France, Gabon, Jura, Liban, Québec, Roumanie, Sénégal et Vietnam.

Par ailleurs, d'autres éléments ont été soulevés par les sections de l'APF relatifs à ce contrôle.

En France, par exemple, en plus des recours à la Cour des comptes et aux commissions, le contrôle budgétaire s'exerce également en recourant aux multiples moyens d'information dont dispose, de façon plus générale, le parlement. Ainsi, au fil des années, la liste des rapports, bilans, ou autres documents que le législateur a fait obligation au gouvernement de joindre, selon une périodicité variable à ses projets de loi de finances, s'est considérablement allongée. De plus, l'examen des lois de finances rectificatives, communément appelées « collectifs » et déposées en cours d'année par le gouvernement, fournit aussi l'occasion d'exercer un contrôle sur l'exécution du budget de l'Etat. Le « collectif » traditionnel de fin d'année constitue à cet égard un moment privilégié. Ainsi les interventions relatives aux annulations de crédits décidées au titre de la « régulation budgétaire » ou celles portant sur les sous-évaluations de dotations en loi de finances initiale ne sont pas rares. De même, le rapporteur général de la commission des Finances consacre un développement conséquent du rapport qu'il présente alors aux mouvements de crédits ayant affecté, en cours d'année, pour chaque département ministériel le montant des dotations initiales.

En terminant, il convient de souligner que la section des Comores mentionne que même si la commission des Finances est sensée contrôler l'exécution des lois de finances, l'institution ne dispose pas actuellement des moyens nécessaires. Quant à la section de l'Ile Maurice, celle-ci indique que, même si le parlement peut aussi demander l'institution de commissions d'enquête, la décision finale revient au conseil des ministres.

### 4. Le contrôle gouvernemental par les organismes indépendants

Toutes les sections de l'APF soulignent le rôle du parlement dans la désignation des personnes à des fonctions particulières dans les organismes en charge de l'exercice de la vérification ou de la comptabilisation de l'action gouvernementale, à l'exception des Comores, de la Côte d'Ivoire et de l'Ile Maurice.



## 5. Le contrôle de la constitutionnalité des lois

### **L'obtention d'avis juridique sur la constitutionnalité des textes de loi**

Plusieurs sections de l'APF donnent la possibilité aux parlementaires d'obtenir, au cours de la procédure législative, un avis juridique sur la constitutionnalité des textes de loi : Principauté d'Andorre, Burkina Faso, Communauté française de Belgique, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Gabon, Luxembourg, Macédoine, Mali, l'Ile Maurice, Monaco, Roumanie, Sénégal, Tchad, Togo et Vietnam.

Cependant, des conditions de mise en œuvre sont énoncées par de nombreuses sections.

A titre d'exemple, en France, les parlementaires ont deux possibilités d'obtenir un avis sur la constitutionnalité d'une disposition législative. Premièrement, avant d'être adoptés par le Conseil des ministres, les projets de loi sont soumis au Conseil d'Etat qui examine notamment leur constitutionnalité. L'avis du Conseil d'Etat est destiné au seul gouvernement mais il peut arriver que ce dernier accepte de le transmettre aux parlementaires qui en font la demande et notamment au rapporteur même s'il n'y est nullement obligé. Deuxièmement, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée tel que le précise l'article 41 de la Constitution française. En cas de désaccord entre le gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, doit statuer dans un délai de huit jours. Dans ce cadre, les parlementaires peuvent donc obtenir un avis sur la constitutionnalité d'un amendement. En contrepartie, il faut savoir que l'utilisation de l'article 41 est toutefois très rare dans la pratique parlementaire française.

Par ailleurs, il faut observer que cinq sections de l'APF font état de l'absence de possibilité pour les parlementaires d'obtenir des avis juridiques sur la constitutionnalité d'un texte : Bénin, Liban, Ontario, Québec et Seychelles.

### **Le contrôle de constitutionnalité des lois**

De nombreuses sections de l'APF disposent d'un mécanisme de contrôle assorti de conditions de mise en œuvre qui peuvent varier : Principauté d'Andorre, Arménie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Communauté française de Belgique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Gabon, Hongrie, Jura, Liban, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Monaco, Québec, République Tchèque, Roumanie, Sénégal, Tchad, Togo, Tunisie, Vallée d'Aoste et Vietnam.

Parmi les particularités propres à certaines sections, à titre d'exemple, il faut observer, qu'au Québec, dans le système judiciaire, toute personne peut contester une accusation criminelle ou pénale en faisant valoir que la loi en vertu de laquelle celle-ci est portée est inconstitutionnelle. Ainsi, le contrôle de la constitutionnalité peut s'exercer dans le cadre du pouvoir de surveillance des tribunaux supérieurs sur les tribunaux inférieurs. En outre, le gouvernement du Québec peut demander un avis consultatif (ou renvoi) devant la Cour d'appel. Ensuite, une fois la réponse donnée, l'affaire peut être portée en

appel à la Cour suprême. En théorie, un avis de la Cour n'a aucun effet juridique mais dans la pratique les avis ont une portée qui peut s'assimiler aux effets d'un jugement.

Il est à noter qu'il n'existe aucun contrôle de constitutionnalité des lois pour les Seychelles et la Suisse.

### **Chapitre III : les relations parlementaires internationales**

La participation des parlements francophones dans des structures parlementaires régionales ou de coopération internationale est largement répandue.

Il faut observer que plusieurs sections font état d'une progression dans l'internationalisation des liens parlementaires dans le futur.

C'est de cette façon que la section de Monaco affirme que le conseil national disposera prochainement d'une délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée.

Il est à noter qu'au Valais, l'APF constitue le seul lien entretenu sur la scène internationale.

## **CONCLUSION DU POINT II**

De manière générale, je suis heureuse de constater qu'un grand nombre de parlements francophones prévoit un droit d'initiative parlementaire, ainsi que la possibilité de recourir aux questions orales et écrites dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale.

Qu'il me soit permis, cependant, de regretter que les parlementaires de cinq sections APF n'ont pas la possibilité d'obtenir des avis juridiques sur la constitutionnalité d'un texte.

Quant aux relations parlementaires internationales, je ne peux que me réjouir d'observer la participation d'un grand nombre de parlements francophones dans les structures parlementaires régionales ou de coopération internationale.

### **III. Questions relatives à la transparence, à la formation et à l'information**

#### **Chapitre I : la diffusion de l'information parlementaire dans la sphère publique**

##### *1. La publicité des lois et des débats parlementaires*

###### **La publicité des lois**

La plupart des sections de l'APF mentionnent que les lois votées au Parlement font l'objet d'une publicité régulière. Celle-ci se fait généralement par le biais de leur publication dans le journal officiel de l'Assemblée : Principauté d'Andorre, Arménie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Canada, Centrafrique, Communauté française de Belgique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Gabon, Hongrie, Jura, Liban, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Monaco, Ontario, Québec, République tchèque, Roumanie, Suisse, Togo, Tunisie, Valais, Vallée d'Aoste et Vietnam.

Néanmoins, quatre sections ont déclaré que les lois ne faisaient pas l'objet d'une publicité régulière : Bénin, Sénégal, Seychelles et Tchad.

###### **La publicité des projets de loi, des rapports de commission et des amendements**

Certaines sections rendent publics les rapports de commissions parlementaires, les amendements ou les traités internationaux : Principauté d'Andorre, Canada, Communauté française de Belgique, Djibouti, France, Gabon, Hongrie, Jura, Luxembourg, Macédoine, Monaco, Ontario, Roumanie, Tunisie, Val d'Aoste et Vietnam. Par ailleurs, au Vietnam, des projets de loi touchant de près les électeurs doivent être publiés pour recueillir des propositions d'amendement de la part de la population.

###### **La publicité des débats en séance publique et en commissions parlementaires**

La diffusion des débats en séance publique par le biais de la télévision, de la radio ou de l'Internet est très fréquente dans les sections de l'APF : Principauté d'Andorre, Arménie, Burundi, Cameroun, Canada, Centrafrique, France, Gabon, Hongrie, Luxembourg, Macédoine, Ontario, Québec, République tchèque, Roumanie, Suisse, Togo, Valais et Val d'Aoste.

Par ailleurs, certaines sections procèdent à une diffusion « choisie » de certains débats en séance publique dont l'importance est grande dans la vie politique ou encore dont l'intérêt du public est vif : Bénin, Burkina Faso, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Jura, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Monaco, Sénégal, Seychelles, Tchad et Vietnam.

## **L'utilisation du huis-clos lors des débats en séance publique**

Pour la plupart des sections de l'APF, le recours à la tenue de débats en séance publique à huis clos est une mesure très peu utilisée.

Quelques séances publiques spécifiques ont été tenues à huis clos par les parlements de l'Arménie, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali, de la Vallée d'Aoste, du Congo, du Liban, du Luxembourg, du Sénégal et du Togo.

## **La publicité des réunions des commissions parlementaires**

Certaines sections ont déclaré que leurs réunions de commission étaient ouvertes au public. D'autres sections ne permettent pas directement un accès au public mais ne s'opposent pas à la circulation de l'information issue des réunions des commissions parlementaires.

Enfin, plusieurs sections ont mentionné que les débats des commissions parlementaires n'étaient pas publics ou ouverts aux médias et notamment : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Liban, Madagascar, Mali, Ile Maurice, Principauté de Monaco, Sénégal, Tchad et Valais.

### 2. *La transparence sur les indemnités et les autres moyens administratifs pour les parlementaires*

La plupart des parlements de l'APF ont mentionné le caractère public des indemnités, des primes et des moyens administratifs pour les parlementaires.

Néanmoins, en Principauté d'Andorre, au Bénin, aux Comores, en Côte d'Ivoire ainsi qu'en Tunisie, ceux-ci ne sont pas portés à la connaissance du public.

### 3. *L'accessibilité des services en ligne*

Un grand nombre de sections disposent d'un site Internet fonctionnel et régulièrement mis à jour. Néanmoins, les parlements du Burkina Faso, des Comores, du Congo, du Jura et des Seychelles n'en disposent pas encore.

## **Chapitre II : l'information et la formation destinées aux parlementaires et au personnel administratif**

### **L'information et la formation destinées aux parlementaires**

De nombreuses sections organisent des programmes d'information ou de formation parfois de manière informelle destinés aux parlementaires.

Quant aux autres sections, celles-ci se prêtent parfois de manière occasionnelle à l'organisation de séminaires en collaboration avec des organismes de coopération. Elles organisent parfois aussi des séances d'information : Arménie, Burkina Faso, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Gabon, Jura, Mali, Monaco, Sénégal, Seychelles, Togo et Valais.

### **Les dispositifs de formation continue destinés au personnel administratif**

Un grand nombre de parlements offrent au personnel administratif des programmes de formation ou organisent des cours spécifiques de manière ponctuelle.

Cependant, quelques sections n'offrent pas ces formations : Burundi, Centrafrique, Comores, Macédoine, Ile Maurice, Sénégal et Seychelles.

## **Chapitre III : les services d'études et de recherches**

### ***1. Le fonds documentaire***

La plupart des sections de l'APF possèdent des services documentaires ou un centre permettant l'accumulation de documents ayant pour objectif l'information des parlementaires ou la conservation de documents d'archives jugés importants ; l'Arménie, le Jura et les Seychelles faisant exception.

### **Le renouvellement et l'enrichissement du fonds documentaire**

De nombreux parlements ont renouvelé ou enrichi de manière significative ces dernières années leur fonds documentaire. Un effort particulier a notamment été consenti à l'égard des données de type électronique.

Cependant, quelques sections doivent encore opérer ce renouvellement : Bénin, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Djibouti, Mali, Monaco, Seychelles.

### **Les banques de données juridiques et/ou de presse destinées aux parlementaires**

Un certain nombre de parlements ont mentionné l'existence de banques de données juridiques et de presse : Burkina Faso, Canada, Communauté française de Belgique, France, Hongrie, Liban, Macédoine, Ontario, Québec, République tchèque, Roumanie, Sénégal, Suisse, Val d'Aoste et le Vietnam.

Au Congo, il existe uniquement une banque de presse accessible aux parlementaires.

Néanmoins, quelques sections ne proposent pas ce type de service d'information aux parlementaires : Bénin, Cameroun, Djibouti, Gabon, Seychelles.

## **La connexion des services à l'Internet**

Pour un grand nombre de sections de l'APF, les services documentaires jouissent d'une connexion au réseau Internet et d'un réseau local, facilitant ainsi les échanges d'information au niveau du Parlement et des relations interparlementaires : Bénin, Canada, Communauté française de Belgique, Côte d'Ivoire, France, Hongrie, Liban, Luxembourg, Macédoine, Mali, Ile Maurice, Ontario, Québec, Sénégal, Suisse, Togo, Val d'Aoste, Valais et le Vietnam.

A titre d'exemple, au Canada, les membres du Parlement peuvent présenter leur demande de livres, d'articles, de revues, de journaux, de lois, de statistiques, de documents gouvernementaux, de matériel audiovisuel, d'études et de brefs documents sur une foule de sujets, à l'aide du site Intranet de la Bibliothèque du Parlement.

Ce site permet également d'avoir accès à d'importants services électronique, à des abonnements et à des liens vers des sites Web portant sur des sujets d'actualité, 24 heures par jour, 7 jours par semaine.

Néanmoins, quelques services documentaires ne sont pas connectés à l'Internet : Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Comores, Djibouti, Gabon et Seychelles.

### *2. Les services de gestion technique et informatique*

#### **L'équipement informatique et les réseaux informatiques**

Grâce à la présence d'équipements informatiques et d'un réseau, de nombreuses sections jouissent de services parlementaires accrus.

Cependant, il faut noter que deux sections ne disposent pas suffisamment de matériel informatique : Comores et Bénin.

#### **Le renouvellement du matériel informatique**

Vu l'évolution souvent rapide de technologies informatiques, plusieurs parlements se sont dotés de plan de renouvellement du matériel afin que ce type de service parlementaire ne soit pas limité dans ses fonctions par la désuétude du matériel informatique et notamment le Jura, le Liban, l'Ontario, les Seychelles, la Tunisie et le Valais.

### CONCLUSION DU POINT III

De manière générale, je constate avec satisfaction, qu'un grand nombre des parlements francophones assurent une réelle transparence tant en ce qui concerne les délais en commission et en séance publique, que sur le contenu de leurs travaux. L'APF doit continuer à encourager les différents parlements à poursuivre dans cette voie.

Je me réjouis d'observer que de nombreuses sections organisent des programmes d'information ou de formation, tant en faveur des parlementaires que du personnel administratif.

Quant aux services d'études et de recherche, de nombreuses sections ont consenti un effort particulier, notamment en renouvelant et en enrichissant leur fonds documentaire, en créant des banques de données, en réalisant la connexion au réseau Internet et se dotant d'un matériel informatique.

\* \*

\*

Concernant les suites à réserver à l'état des lieux réalisé, suite aux réponses apportées par les 38 sections au questionnaire exhaustif sur le pouvoir législatif, les membres de la Commission politique ont exprimé le souhait lors de la réunion qui s'est tenue à Aoste du 28 février au 4 mars 2007, que Mme Derbaki-Sbaï rencontre les représentants de la DDHDP.

Cette rencontre s'est déroulée à Paris, le 2 mai 2007, en présence de M. Sada, délégué de la DDHDP, M. Rajouana, chargé de ce dossier à la DDHDP, M. Hertz, fonctionnaire à la DDHDP et M. Wouters, 1<sup>er</sup> conseiller au Parlement de la Communauté française Wallonie-Bruxelles et collaborateur de Mme Derbaki-Sbaï.

Mme Derbaki-Sbaï, rapporteur, n'a malheureusement pu assister à cette réunion pour raison de santé.

Lors de cette rencontre, M. Wouters a rappelé, en premier lieu, que lors de la dernière réunion de la Commission politique de l'APF qui s'est tenue à la Vallée d'Aoste, du 28 février au 4 mars 2007, les membres avaient chargé Mme Derbaki-Sbaï, rapporteur du suivi de la Déclaration de Bamako, de nouer des contacts avec les représentants de la DDHDP, afin d'examiner le suivi qui pourrait être donné au questionnaire relatif au fonctionnement des parlements.

M. Sada, délégué de la DDHDP, a demandé quels étaient les souhaits de l'APF.

M. Wouters lui a fait part de plusieurs constatations très intéressantes :

1. L'autonomie financière et administrative constitue le principal pilier de l'indépendance du pouvoir législatif face au pouvoir exécutif, en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs.



Cependant, certains parlements dépendent encore pour leur budget, du bon vouloir de leur gouvernement : Burundi, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Mali, Tchad et Togo.

2. La présence, en nombre considérable, d'assistants parlementaires et de collaborateurs politiques financés par le parlement, constitue un modèle favorisant l'indépendance parlementaire.  
Des moyens financiers supplémentaires devraient être mis à la disposition d'un certain nombre de sections, afin qu'elles puissent disposer d'assistant(s) parlementaire(s) ou de collaborateur(s) politique(s). Un certain nombre de sections ne dispose pas d'assistant(s) parlementaire(s) ou de collaborateur(s) politique(s) : Bénin, Burundi, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Jura, Liban, Macédoine, Mali, Monaco, Sénégal, Seychelles, Suisse, Tunisie, Valais et Vallée d'Aoste.
3. Plusieurs parlements ne disposent pas d'un statut qui reconnaisse les membres du personnel administratif ou qui les fixe définitivement dans leur fonction : les Comores, le Mali, le Burundi, la Roumanie et le Tchad. Cette situation conduit les élites, qui ont néanmoins bénéficié de séances de formation, à convoiter d'autres fonctions remettant ainsi en question la pérennité de fonctionnement de ces parlements, ainsi que l'affirmation de leur rôle.
4. Concernant le site internet, certaines sections ne le possèdent pas, d'autres le possèdent mais sans mise à jour régulière. Les sections qui ne le possèdent pas sont : les parlements du Burkina Faso, des Comores, du Congo, du Jura et des Seychelles. Il convient de faire progresser ces moyens de communication entre les différents parlements de manière à permettre, notamment en cas de crise, que la solidarité parlementaire puisse intervenir de manière pleine et entière.

M. Sada a souligné que seulement 38 sections avaient répondu au questionnaire. Il a insisté, dès lors, pour que l'APF rappelle aux autres sections l'importance de cette étude et les invite à répondre à ce questionnaire ; ces réponses renforceront la valeur de l'étude et permettront de donner un véritable éclairage sur le suivi qu'il conviendra de mettre en place.

Il a indiqué que les premiers éléments d'analyse devaient nous amener à réfléchir sur la manière de pouvoir remédier aux déficiences constatées.

Il a déclaré que cette étude pourrait faire l'objet d'une publication, notamment sur internet. Il s'agit d'une étude qui peut s'avérer utile, entre autres, en matière de formation. Il a cité l'exemple de la Mauritanie qui met en place actuellement un nouveau parlement et qui a demandé des renseignements à ce sujet.

Par ailleurs, M. Sada a déclaré que la réunion de Bamako +5 et la conférence interministérielle de Saint-Boniface avaient apporté un éclairage nouveau et notamment la nécessité de développer un travail au niveau des instruments juridiques internationaux.

Concrètement, il s'agit, d'une part, de favoriser la signature et la ratification des traités, d'en effectuer une évaluation et, d'autre part, d'inviter les parlementaires à travailler davantage sur les transpositions.

La DDHDP souhaiterait travailler cet aspect en collaboration avec l'APF.

Enfin, M. Sada a proposé à l'APF les services des deux collaborateurs présents en cas de besoin pour cette étude.

Il a été convenu de se revoir, dès que l'étude sera terminée.

## PARTIE III

### Les missions francophones d'observation des élections

L'APF, depuis juillet 2006, a participé à trois missions. La première a été conduite à l'occasion du premier tour de l'élection présidentielle et du scrutin législatif du 30 juillet 2006. Deux parlementaires de l'APF faisaient partie de la délégation : M. Jean-Marie Rolland, député de la République française et M. Clément Dongho, député du Cameroun.

La seconde mission a concouru au second tour de l'élection présidentielle et des élections provinciales du 29 octobre 2006. Trois parlementaires de l'APF faisaient partie de la délégation : M. Clément Dongho, M. Jean-Marc Lalonde, député de l'Ontario (Canada) et M. Laurent Béteille, sénateur de la République française.

La troisième a été conduite à l'occasion des élections législatives et municipales du 19 novembre 2006 en Mauritanie. L'APF était représentée par Mme Michèle André, vice-présidente du Sénat français, ancienne ministre et M. Idriss Outman Djamé, député du Tchad.

Par ailleurs, je rappelle que lors d'un rapport précédent, j'avais attiré l'attention sur la problématique de la participation de notre Assemblée aux missions d'observation des élections.

En effet, lors du Bureau de l'APF, qui s'est tenu en juillet 2005 à Bruxelles, un large débat avait porté sur ce sujet. Un mandat implicite avait été confié à la Commission politique et à la Commission des affaires parlementaires et, notamment, à leurs deux présidents respectifs, pour réfléchir à ce sujet et proposer au Bureau des pistes de réflexion.

Dans un courrier commun, ceux-ci ont proposé une démarche en deux temps. La première est relative à la question de la gestion de fonds dédiée à la participation de parlementaires aux missions d'observation des élections.

La deuxième concerne l'étude des questions relatives aux critères menant à l'observation des élections, au contenu d'un manuel et d'un code de l'observation.

Le Bureau de l'APF qui s'est tenu à Châlons-en-Champagne en janvier 2007 a déterminé les élections auxquelles l'APF souhaiterait être associée pour la première moitié de l'année 2007 à raison de deux parlementaires par mission :

- les élections présidentielles et législatives au Sénégal (le 25 février 2007) ;
- les élections présidentielles en Mauritanie (11 mars 2007) ;
- les élections législatives à Madagascar (août 2007).

Le Président sortant de notre commission, **M. Richard Cazenave**, a déclaré lors de notre réunion qui s'était tenue le 1<sup>er</sup> juillet 2006 à Rabat, qu'il s'agissait d'un dossier particulièrement difficile en raison des difficultés budgétaires de l'OIF. Il a précisé que les parlementaires souhaitaient une observation, non seulement le jour même de l'élection, mais aussi en amont, afin de s'assurer que les règles du jeu soient bien acceptées par toutes les parties.

Il a indiqué qu'il était également nécessaire d'être présent en aval, afin d'éviter l'éclatement de nouvelles crises politiques. Il a suggéré que l'APF travaille en commun avec la DDHDP sur ce dossier et réfléchisse notamment sur les moyens de trouver de nouveaux financements.

**Mme Christine Desouches**, déléguée aux droits de l'Homme, à la démocratie et à la paix a indiqué lors de cette réunion qu'une réflexion partagée était en cours avec les partenaires internationaux sur les codes et les pré-requis de l'observation internationale.

Elle a rappelé qu'un code de l'observation internationale avait été développé puis adopté en 2005 au sein des Nations unies et que la Francophonie s'était associée à ce processus en conditionnant son adhésion formelle et définitive à ce code, à une acceptation plus formelle de l'APF et des instances politiques de la Francophonie.

Elle a réitéré son souhait d'intensifier le dialogue entre l'OIF et l'APF concernant les missions d'observation des élections.

Par ailleurs, la Commission des affaires parlementaires a souhaité créer un groupe de travail chargé de réfléchir à cette problématique.

\* \*  
\*

Lors de la dernière réunion de la Commission politique qui s'est tenue à Aoste du 28 février au 4 mars 2007, **M. Laurent Beteille, sénateur français**, a insisté sur la création d'un budget spécifique consacré aux missions d'information menées par des représentants de l'APF.

Il a insisté sur la nécessité d'une présence continue sur le terrain en amont des élections et jusqu'à la proclamation provisoire des résultats.

Il a exprimé le souhait que la Commission politique travaille en étroite collaboration avec **Mme Michèle André, vice-Présidente du Sénat français** et désignée présidente du groupe de travail mis en place par la Commission des affaires parlementaires chargé de réfléchir à la problématique des missions d'observation électorale.

**Mme Derbaki Sbaï** a souligné qu'elle avait déjà insisté à maintes reprises afin que des missions d'observation des élections soient réalisées dans des pays considérés comme faisant partie des « pays dits à démocratie avancée ». La problématique de la participation des partis liberticides aux élections a une nouvelle fois été évoquée et elle a rappelé qu'elle avait déposé précédemment une proposition de résolution à ce sujet.

**Le Président sortant, M. Richard Cazenave**, a souligné qu'il existait parfois des observateurs qui étaient munis d'un cahier des charges préétabli. Il a également souligné la problématique des moyens, soit seulement 60.000 €, pour les missions d'observation pour l'année 2007.

**Plusieurs membres ont suggéré que si des économies étaient réalisées au niveau de l'Observatoire, ces moyens pourraient être redéployés utilement sur les missions d'observation ainsi que sur les mesures d'accompagnement prises en faveur des parlements en sortie de crise.**

Après ce large échange de vues, la Commission politique a exprimé le souhait d'être associée au groupe de travail, qui a été créé au sein de la Commission des affaires parlementaires et qui sera présidé par Mme Michèle André, relatif à la problématique des missions d'observation électorale francophone.

La composition des représentants de la Commission politique à ce groupe de travail est la suivante :

- Mme Derbaki Sbaï (députée-sénatrice de la Communauté française de Belgique) ;
- M. Beteille (sénateur français) ;
- M. J.-M. Ngendahayo (député burundais) ;
- M. Blagoy Zasov (député macédonien) ;
- M. Nabil De Freige (député libanais) ;

## CONCLUSION GENERALE

Le rappel des principes de base du fonctionnement de l'Observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, de la mise en place d'un système d'alerte précoce, des réunions de Cotonou, de Bamako +5 et de la conférence ministérielle de Saint-Boniface a permis de mieux cerner les avancées indéniables intervenues depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako en 2000.

Il s'agit notamment de l'élaboration d'un dispositif d'observation et d'évaluation permanentes, de la définition des modalités pratiques de mise en œuvre des procédures de suivi, de l'établissement de mesures à l'encontre des Etats ayant violé les dispositions en vigueur, et de l'accompagnement circonstancié des processus de transition démocratique et/ou de sortie de crise. Elles ont également mis en lumière des lacunes qui avaient déjà été soulevées en partie par la Commission politique de l'APF.

La persistance de plusieurs conflits, les soubresauts des transitions, de même que l'irruption de nouvelles crises ou ruptures de la démocratie, en particulier à la suite de coup d'Etat, constituent un témoignage indubitable. Nous assistons depuis quelques années à une évolution du contexte international et plus précisément à une montée du terrorisme. Ces mutations ont fait apparaître de nouveaux concepts tels que la sécurité humaine ou collective, ainsi que la responsabilité de protéger. Ceux-ci impliquent face aux nouvelles menaces de conflits, une mobilisation accrue qui nécessite une coordination plus efficace des mécanismes de gestion des crises.

C'est la raison pour laquelle le Sommet du Millénaire +5, tenu à New York en septembre 2005, a décidé de créer une Commission de consolidation de la paix, ainsi qu'un Conseil des droits de l'Homme chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales. Ce dernier a été créé à Genève, le 15 mars 2006 et la première session s'est tenue du 19 au 30 juin 2006.

La 7<sup>ème</sup> réunion de haut niveau entre l'ONU et les organisations régionales s'est tenue en septembre 2006. Elle a donné lieu à la présentation par **le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, de plusieurs recommandations visant à la mise en place d'un mécanisme régional et mondial de prévention des conflits.**

Aussi, c'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'initiative prise par le Sommet de Bucarest de septembre 2006 d'intensifier les stratégies concertées francophones, à l'occasion des conférences internationales, comme au sein des nouveaux organes des Nations unies que sont la Commission de consolidation de la paix et le Conseil des droits de l'Homme.

Je tiens à remercier la DDHDP pour l'importance qu'elle attache à la dimension du partenariat, notamment avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que le Secrétaire général a demandé à l'APF de coordonner les partenariats dans le cadre de l'action menée en faveur du Parlement haïtien.

Il serait souhaitable que l'APF appuie l'OIF dans sa volonté d'impliquer les Etats et gouvernements dans la fonction de l'Observatoire.

L'élaboration et la transmission par l'APF, à chaque section, **d'un questionnaire exhaustif sur le pouvoir législatif**, ainsi que les réponses qui y ont été apportées, nous permettent aujourd'hui de mieux comprendre le fonctionnement des différents parlements et les difficultés auxquelles ils sont confrontés. **Cependant, il me semble qu'il serait opportun, dans un premier temps, d'adresser un ultime rappel à l'ensemble des sections qui n'ont pas encore répondu à ce questionnaire.** Cette initiative permettra, je l'espère, de pouvoir réaliser une analyse encore beaucoup plus pointue. **Dans un deuxième temps, un groupe de travail devrait être mis en place en vue d'examiner les suites à réserver à cet état des lieux.** Celles-ci devraient nous conduire à réorienter nos programmes de coopération interparlementaire de manière à mieux répondre aux besoins de nos assemblées membres. En effet, plusieurs parlements dépendent encore du bon vouloir de leur gouvernement.

Concernant les missions francophones d'observation des élections, je rappelle, au risque de me répéter, que le Bureau de l'APF qui s'est tenu en juillet 2005 à Bruxelles avait saisi la Commission politique et la Commission des affaires parlementaires au sujet de cette problématique.

**La Commission des affaires parlementaires a souhaité créer un groupe de travail à ce sujet. Il me semblerait tout à fait logique que la Commission politique y soit associée.**

Je remercie **M. Richard Cazenave**, Président sortant de notre Commission politique APF, pour son travail, son dynamisme, ainsi que la disponibilité dont il a toujours fait preuve, en vue de défendre les différentes valeurs attachées à la Francophonie.