



Actes du Séminaire parlementaire

en coopération avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie

sur

LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU PARLEMENT

Chisinau (Moldavie) – 22 octobre 2002

- Sommaire -

NOTE DE PRÉSENTATION DE L'APF	3
ORDRE DU JOUR	7
BIOGRAPHIES DES CONFÉRENCIERS	9
SÉANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE	19
ALLOCUTION DE MIHAIL CAMERZAN, VICE-PRÉSIDENT DU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE.....	21
MESSAGE DE M. JACQUES LEGENDRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PARLEMENTAIRE DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE.....	23
ALLOCUTION DE M. LEONID CULIUC, DÉPUTÉ AU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE, PRÉSIDENT DE LA SECTION MOLDAVE DE L'APF	25
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE.....	27
INTERVENTION DE M. BONGNESSAN ARSÈNE YE, DÉPUTÉ (BURKINA FASO)	29
<i>Thème : Le contrôle de l'action du gouvernement</i>	
INTERVENTION DE M. BRUNO BOURG-BROC, DÉPUTÉ (FRANCE), VICE-PRÉSIDENT DE L'APF, PRÉSIDENT DÉLÉGUÉ DE LA SECTION FRANÇAISE DE L'APF	41
<i>Thème : les commissions d'enquête parlementaires</i>	
INTERVENTION DE MME DIANE SAINT-JACQUES, DÉPUTÉE (CANADA)	47
<i>Thème : le contrôle des activités des autorités administratives de l'audio-visuel, des télécommunications et de l'énergie</i>	
INTERVENTION DE M. GIULIO FIOU, DÉPUTÉ (CONSEIL RÉGIONAL DE LA VALLÉE D'AOSTE)	55
<i>Thème : Le contrôle de l'exécution de la loi par les autorités de l'administration publique locale</i>	
ANNEXES	61
SÉMINAIRES D'INFORMATION ET D'ÉCHANGES	63

*

* *



Note de présentation de l'APF

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

Léopold Sedar Senghor
Février 1966

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Quatre autres types d'appui ont par ailleurs été menés auprès de jeunes parlements francophones :

- de 1992 à 2001, le **programme Pardoc**, d'appui à la création et à l'organisation de services de documentation (29 assemblées bénéficiaires) ;
- entre 1996 et 1998, le programme d'appui au service des comptes rendus des travaux parlementaires ;
- 1999-2000, le projet « Les Inforoutes de l'APF » d'assistance à la création de 6 sites Internet parlementaires, financé par le Fonds Francophone des Inforoutes ;
- depuis son lancement en 2002, le **projet Noria** vise à renforcer les capacités des jeunes parlements dans le domaine de l'information parlementaire francophone, en proposant un système intégré de gestion de l'information.

*

* *



Séminaire Parlementaire

Chisinau – 22 octobre 2002

Ordre du jour

- 10 h 00 Séance solennelle d'ouverture
 - Allocution de M. Mihail Camerzan, Vice-président du Parlement de la République de Moldavie
 - Message de M. Jacques Legendre, Secrétaire général de l'APF, délivré par M. Bruno Bourg-Broc, Vice-président de l'APF, Président délégué de la section française de l'APF
 - Allocution de M. Leonid Culiuc, Député au Parlement de la République de Moldavie, Président de la section moldave de l'APF
- 10 h 45 Exposés des conférenciers en séance plénière, suivis de questions :
 - Le contrôle de l'action du gouvernement : M. Bongnessan Arsène Ye (Burkina Faso)
 - Les commissions d'enquête parlementaires : M. Bruno Bourg-Broc (France)
- 13 h 00 *Déjeuner*
- 15 h-17 h Reprise des exposés :
 - Le contrôle des activités des autorités administratives de l'Audiovisuel, des Télécommunications et de l'Energie : Mme Diane Saint-Jacques (Canada)
 - Le contrôle de l'exécution de la loi par les autorités de l'administration publique locale : M. Giulio Fiou (Val d'Aoste)

Traduction simultanée en moldave et en russe.
- 20 h 00 *Dîner de clôture*





**Biographies des
conférenciers**

M. Bruno Bourg-Broc
Député (France)
Président délégué de la section
française de l'APF
Vice-Président de l'APF

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

Professeur

ETUDES

Maîtrise ès Lettres
 CAPES d'Histoire et Géographie

CARRIÈRE PROFESSIONNELLE

Mars 1978-mai 1981	Conseiller technique chargé des relations avec le Parlement au cabinet du Ministre du budget
Avril 1977-mars 1978	Conseiller technique au cabinet du Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la recherche
Août 1976-avril 1977	Chargé de mission au cabinet du Ministre de la qualité de la vie
Janvier 1976-août 1977	Chargé de mission auprès de Secrétaire d'Etat chargé de l'environnement
Juin 1974-janvier 1976	Chargé de mission au cabinet du Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la formation professionnelle
1972-1974	Chargé de cours à l'Ecole nationale supérieure des arts et métiers à Châlons-sur-Marne
Avril 1973-mai 1973	Chargé de mission au cabinet du Secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement
1971-1972	Professeur d'histoire – Lycée Pierre Bayen de Châlons-sur-Marne

MANDATS ET FONCTIONS À L'ASSEMBLÉE

Depuis 1982	Député (réélu en 1986,1993,1997 et 2002), Groupe de l'Union pour la majorité présidentielle (UMP) Membre de la commission des affaires étrangères
-------------	--

ANCIENS MANDATS ET FONCTIONS À L'ASSEMBLÉE

Mai 1995- juin 1997	Président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale
1991	Vice-Président de la mission d'information sur l'évaluation des lois de décentralisation en matière d'Education nationale
Avril 1986-mai 1988	Secrétaire de l'Assemblée nationale

MANDATS LOCAUX

Depuis janvier 2000 (réélu en 2001)	Président de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne
Depuis 2001	Président de la Fédération des Maires de Villes moyennes
Depuis 1995	Président du réseau de villes Reims-Châlons-Troyes-Eperney
Depuis 1995 (réélu en 2001)	Maire de Châlons-en-Champagne (Marne)

ANCIENS MANDATS LOCAUX

1985-1995	1 ^{er} Vice-président du Conseil régional de Champagne – Ardenne
1980-1995	Conseiller régional de Champagne – Ardenne
1983-1993	Conseiller municipal de Châlons-en-Champagne
1973-1988	Conseiller général (Département de la Marne), Rapporteur du budget



M. Giulio Fiou

Député (Val d'Aoste)

Né à Aoste (Italie), le 17 mai 1938
Enseignant en matières artistiques

MANDATS ET FONCTIONS PUBLIQUES

Depuis 1998	. Député au Conseil régional de la Vallée d'Aoste . Chef de groupe du parti « Gauche Valdôtaine – Democratici di Sinistra » . Membre de la commission pour le règlement intérieur du Conseil de la Vallée . Membre de la commission Essor Economique . Membre de la commission Services Sociaux . Membre de la section valdôtaine de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, participant à la commission politique de l'APF
1995-1998	Président du Conseil communal de la Ville d'Aoste
1992-1995	Maire de la Ville d'Aoste
1990-1992	Conseiller communal de la Ville d'Aoste
1985-1987	Président du siège provincial de l'Institut national de la sécurité sociale
1978-1982	Secrétaire général régional de la Confédération générale italienne du travail (CGIL)
1969-1978	Secrétaire du Syndicat Ecole de la CGIL
1969	Cofondateur du Syndicat Ecole de la CGIL



Mme Diane Saint-Jacques

Députée (Canada)

Née à Grandy, Québec (Canada) le 16 mai 1953 – Conseillère en publicité et en relations publiques

CARRIÈRE POLITIQUE

Depuis juin 2002	Vice-présidente du groupe de travail libéral du Premier ministre sur les voies de l'avenir dans l'agriculture
Depuis avril 2001	Membre du groupe de travail libéral du Premier ministre sur les relations canado-américaines
Mai 2002	Membre du sous-comité des communications du caucus libéral du Québec
Septembre 2001-avril 2002	Présidente du sous-comité des communications du caucus libéral du Québec
Depuis octobre 2001	Secrétaire du comité exécutif du caucus libéral national – Chambre des communes
Depuis 1997	Députée de Shefford – Québec (réélue en 2000) – Parti Libéral – Fonctions à titre de parlementaire
1998-2000	Porte parole : . Coopération internationale . Enfance et jeunesse . Francophonie – Comités de la Chambre des communes et comités mixtes
Janvier-septembre 2002	Vice-présidente du comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées Vice-présidente du comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées Membre : . Sous-comité du programme et de la procédure du comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées . Sous-comité des enfants et jeunes à risque du comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées . Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées
Octobre 1999-octobre 2000	Membre : . Sous-comité sur les enfants et jeunes à risque du comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées . Sous-comité des droits de la personne et du développement du comité permanent des affaires étrangères et du commerce international . Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées . Comité permanent des ressources naturelles et des opérations gouvernementales
Septembre 1997-sept. 1999	Membre : . Sous-comité sur les enfants et jeunes à risque du Comité permanent de ressources humaines et de la condition des personnes handicapées . Sous-comité du programme et de la procédure du comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration . Sous-comité des droits de la personne et du développement international du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international . Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration . Comité mixte permanent des langues officielles . Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants



M. Bongnessan Arsène Ye

Député (Burkina Faso)

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

ETUDES

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

CARRIÈRE PROFESSIONNELLE

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

CARRIÈRE POLITIQUE

– **au niveau national**

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

– **au niveau international**

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

DOCUMENTS ET PUBLICATIONS

– Les entraves à l'enracinement de la démocratie en Afrique. Document imprimé (*Ouagadougou, 1996*)

– Burkina Faso : les fondements politiques de la IV^e République, Editions Presses universitaires de Ouagadougou (*1995*)

– Profil politique de la Haute-Volta coloniale et néo-coloniale ou les origines du Burkina Faso révolutionnaire. Editions INC (*Ouagadougou, 1985*)

– L'insertion des problèmes de la santé et de la maladie dans le village de Yaramoko : Conséquence pour une action de soins de santé primaires – Thèse de doctorat d'Etat en médecine (*Dakar, janvier 1984*)

ACTIVITÉS DIVERSES

Président de l'Association « Initiative pour la promotion rurale » (IPR), qui intervient dans le domaine rural en matière de santé, d'éducation et de développement rural (agriculture, environnement, pêche, hydraulique villageoise)

DISTINCTIONS HONORIFIQUES



- Grand officier de l'Ordre de la Pléiade, Ordre de la Francophonie et du dialogue des cultures (*Québec, 1995*)
- Grand officier de l'Ordre national du Niger (*Niamey, 1994*)
- Médaille d'or du Flambeau Révolution – Commandeur de l'Ordre national du Burkina Faso (*Ouagadougou, 1988*)





**Séance solennelle
d'ouverture**

Allocution de Mihail Camerzan, Vice-président du Parlement de la République de Moldavie

Chers Conférenciers,
Chers Invités,
Honorable Assistance,

Je voudrais d'abord, au nom de mes collègues députés au Parlement de la République de Moldavie, vous remercier sincèrement pour le choix porté en faveur de notre Parlement, d'organiser à Chisinau, le Séminaire sur « Les Pouvoirs de contrôle du Parlement ». Cette marque d'intérêt nous touche profondément.

J'ai le plaisir de vous souhaiter la bienvenue dans la République de Moldavie et bien évidemment au Parlement.

Notre Séminaire est consacré à un sujet très actuel et en même temps très intéressant pour nous. Il nous invite bien sûr, à nous poser des questions relatives aux rapports entre les trois branches du pouvoir, et surtout concernant le rôle et les attributions du Parlement dans notre pays. Je suis sûr, qu'aujourd'hui en écoutant les quatre rapports envisagés et en participant aux débats, nous trouverons un consensus dans plusieurs aspects représentant des sujets de discussions, parfois, très ardents.

Je constate avec satisfaction la consolidation des relations de coopération et de collaboration entre l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et le Parlement de la République de Moldavie, ce fait étant confirmé aujourd'hui, également, par votre présence à Chisinau. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie en sa qualité d'Assemblée consultative de la Francophonie, constitue l'un des organes principaux de l'institution francophone. Le Parlement de la République de Moldavie est devenu membre de l'APF au mois de juillet 1996. L'adhésion de la Moldavie à ce Forum, ainsi que la coopération scientifique, culturelle et technique de notre pays avec les pays francophones, constitue un avantage, la langue moldave ayant la même origine latine que la langue française et, bien sûr, des affinités entre elles, ce fait facilitant les contacts. Les autorités de la République de Moldavie ont toujours été et continuent à être attachées à la tradition francophone et appuient toute initiative de garder la langue française parmi les premières langues étrangères étudiées en Moldavie.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie est un lieu de débats, de propositions et d'échange d'information concernant tout sujet d'intérêt commun de ses membres. Elle initie et réalise des actions dans le domaine de la coopération interparlementaire et du développement de la démocratie. Ses actions visent l'impulsion de la coopération et la promotion de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de la personne, surtout au sein de la communauté francophone.

La coopération interparlementaire constitue un objectif important dans l'activité de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, puisque les parlements représentent une synthèse de toutes les forces politiques, auxquelles les électeurs ont accordé leur support.



A côté de la diplomatie traditionnelle s'est également affirmée une diplomatie des peuples dirigée par ses représentants les plus proches – les parlementaires. Ce que nous notons comme diplomatie parlementaire est en fait une réponse aux nouvelles exigences de la mondialisation, qui, amplifiant et élargissant la démocratie, et donc, instaurant la transparence, a créé la nécessité de nouveaux modèles de relations humaines. Les activités interparlementaires peuvent apporter à la diplomatie officielle ce que l'essor de la coopération décentralisée ajoute au développement économique de nos pays.

Dans le contexte de la présence francophone dans la République de Moldavie, il est à relevé l'activité de l'Ambassade de France en Moldavie, dirigée par S. E. Madame Dominique Gazuy, ainsi que les actions menées par l'Alliance Française, à la tête de laquelle vient d'être nommé M. Olivier Jacquot. Ces deux institutions font des efforts considérables en vue de propager et faire connaître le monde de la Francophonie pas uniquement à Chisinau, mais aussi dans tout notre pays.

Ceci dit, je voudrais réitérer ma satisfaction de vous voir à Chisinau, chers conférenciers et invités, et vous souhaiter un agréable séjour dans la République de Moldavie.

Je vous remercie de votre attention.

*
* *



Message de M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

Monsieur le Vice-Président remplaçant Madame la Présidente,
Messieurs les Ambassadeurs, Excellences
Mes chers collègues,

C'est un très grand plaisir pour moi de vous saluer à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie organise pour la première fois à Chisinau, en Moldavie. Je tiens à rendre hommage à la Présidente Mme Eugenia Ostapciuc et à remercier très vivement le Parlement de la République de Moldavie qui nous accueille dans ce beau pays.

C'est dans un esprit d'amitié et d'échange d'expériences que s'ouvre aujourd'hui ce séminaire parlementaire de l'APF. Depuis la création de ce programme en 1994, deux séminaires sont organisés chaque année par notre secrétariat général. En 2002, trois séminaires auront pu être organisés : l'un au Sénégal en février, le deuxième en Moldavie, et en décembre prochain un troisième séminaire se tiendra au Cameroun. Ils permettent à des parlementaires de différents pays de se rencontrer, de partager leurs expériences acquises, de comparer les systèmes institutionnels de leur pays respectif et les modes de fonctionnement de leurs assemblées. Je remercie à ce titre les conférenciers, venus du Burkina Faso, du Canada, de France et du Val d'Aoste, d'avoir bien voulu accepter d'animer ces travaux et de partager leur expérience avec leurs homologues députés moldaves.

Nos travaux vont porter sur les pouvoirs de contrôle du parlement, avec des sous-thèmes qui correspondent aux préoccupations des députés moldaves aujourd'hui.

Je souhaite que le système de traduction que nous avons prévu permette à chacun de s'exprimer spontanément, même si nos travaux ont dû se réduire à une seule journée. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie attache en effet beaucoup d'importance à la richesse qu'apportent les échanges entre chacun d'entre nous.

Vous savez que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie met en œuvre, en liaison avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, des actions de coopération interparlementaire. Nos programmes de coopération sont actuellement au nombre de quatre : séminaires parlementaires, stages de formation pour fonctionnaires, Parlement francophone des jeunes et projet Noria. Ce dernier programme a été lancé cette année, et le Parlement de Moldavie fait partie des six premiers bénéficiaires. Il vise à renforcer la diffusion de l'information francophone dans les parlements et pourrait ainsi prévoir bientôt l'élaboration d'une version francophone du site Internet du Parlement de la République de Moldavie. Ce programme permettra également la reprise du financement de cours de français pour des parlementaires et des fonctionnaires. En fonction des besoins et des souhaits de votre Assemblée, d'autres actions pourront être mises sur pied.



Je regrette profondément que mes obligations ne me permettent pas d'être parmi vous pour cette journée, puisque ce séminaire se tient au moment où le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie s'achève à Beyrouth. Je tiens cependant à vous dire au travers de ce message combien je suis heureux qu'un tel séminaire soit organisé pour l'ensemble des parlementaires moldaves. Cette année est en effet placée sous le signe du dialogue des cultures – c'est le thème du Sommet – les liens entre les communautés linguistiques doivent être renforcés. Je suis en effet très attaché à ce que notre objectif ne soit pas le triomphe d'une langue, mais celui du plurilinguisme, et je suis profondément convaincu que toutes les identités culturelles représentées dans votre beau pays sortiront renforcées d'un réel dialogue.

Je vous souhaite de fructueux échanges.

*

* *



**Allocution de M. Leonid Culiuc,
Député au Parlement de la République de
Moldavie,
Président de la section moldave de l'APF**

Chers Collègues, la délégation parlementaire de la République de Moldavie auprès de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie comprend 32 membres de notre Parlement, des représentants de toutes les fractions et pratiquement, notre délégation est une des 64 délégations qui forment l'Assemblée ou l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie. 64 délégations représentant environs 50 pays de tous les continents, excepté, probablement, l'Australie. Les conférenciers que nous allons entendre aujourd'hui représentent également trois continents. Il y a des représentants de l'Europe, de l'Afrique et de l'Amérique de Nord.

Je voudrais porter à votre connaissance que l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie est composée de quatre commissions permanentes, comme toute structure parlementaire : commission politique, commission pour l'éducation, communication et affaires culturelles, Commission des affaires parlementaires, commission de la coopération et du développement.

Je voudrais également mentionner la contribution de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, que nous ressentons tout le temps dans notre activité parlementaire par certaines donations : ce qui relève de l'informatique, les cours de langue française qui sont soutenus financièrement aussi par l'APF. A côté de l'Ambassade de France et de l'Alliance Française, mentionnées par Monsieur le Vice-président du Parlement, je voudrais vous présenter l'activité de l'Agence universitaire francophone, qui est très intense ici, à Chisinau et pour beaucoup d'universités et d'étudiants c'est quelque chose de très réel. Je vous remercie encore une fois pour la présence presque intégrale à notre séminaire.

Je voudrais dire la bien venue à nos conférenciers ainsi que les remercier d'être venus dans la République de Moldavie. Je vous souhaite chers amis un agréable séjour à Chisinau.

*
* *





Exposés en séance plénière

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

Thème : Le contrôle de l'action du gouvernement

Introduction

Premier à prendre la parole dans un séminaire dont le thème général est : « les pouvoirs de contrôle du Parlement » et ayant à traiter le sous-thème « le contrôle de l'action du gouvernement » il m'est apparu à l'évidence que mon devoir est de vous faire un rapide survol des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif.

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

- La séparation rigide des pouvoirs

Dans ce système, dit système présidentiel, le pouvoir exécutif est exercé par un chef d'Etat aidé d'un gouvernement, et le pouvoir législatif confié à un Parlement composé d'une ou de deux chambres.

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

- La séparation souple des pouvoirs

Dans ce système, qu'on appelle habituellement le système parlementaire, le gouvernement est l'émanation du Parlement dont il a besoin du soutien pour survivre car l'absence de soutien du Parlement entraîne la chute du gouvernement, puisque le Parlement a le pouvoir de le renverser.

Sur la base de ces rappels très sommaires, il apparaît que les relations entre exécutif et législatif peuvent prendre des formes variées selon qu'il s'agit d'un régime de séparation rigide des pouvoirs de type présidentiel, ou d'un régime de séparation souple des pouvoirs de type parlementaire. Dans l'un ou l'autre cas, aucun système ne peut fonctionner sans l'existence d'un minimum de collaboration entre le Parlement et l'Exécutif.



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

Mon exposé s'inspirera du régime politique en France et de beaucoup de pays d'Afrique qui sont des régimes mixtes, c'est-à-dire combinant des éléments tirés du régime parlementaire et du régime présidentiel.

Les fonctions du Parlement sont celles de représentation, de vote de la loi et de contrôle de l'action de l'Exécutif dans son ensemble, mais de l'action gouvernementale en particulier. Ce contrôle de l'action du gouvernement est un élément essentiel du jeu démocratique et tend à devenir la fonction principale des parlements contemporains.

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

Ce contrôle peut être :

Un contrôle politique : qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, les députés soutiennent un projet de société, un programme de gouvernement ou un programme d'alternance, et leurs partis politiques ont pris des engagements devant le peuple.

Un contrôle juridique qui consiste à s'assurer de la légalité de l'action gouvernementale dans le cadre de l'Etat de droit.

Un contrôle de performance consistant à s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de l'action gouvernementale, car il s'agit d'une exigence de la bonne gouvernance.

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

- **Le contrôle - vigilance** : information et surveillance. Ce contrôle permet aux parlementaires de recueillir des informations sur l'activité du gouvernement ou le fonctionnement de l'administration publique, des services et entreprises publics placés sous l'autorité du gouvernement.
- **Le contrôle – sanction** qui permet aux parlementaires de faire appel à des procédures permettant de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement et même de le renverser. Ce contrôle-sanction peut se prolonger par le contrôle juridictionnel des membres du gouvernement par la Haute Cour de Justice.
- **Le contrôle-influence**. Il s'agit ici de réinsérer le parlement dans sa place centrale. Le chemin est difficile mais les espoirs sont à la hauteur des difficultés.

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



I – LE CONTRÔLE-VIGILANCE : INFORMATION ET SURVEILLANCE

Ici, l'objet du contrôle est de s'informer et de surveiller l'action de l'Exécutif. On peut distinguer trois catégories : les techniques individuelles de contrôle, les techniques collectives et les techniques mixtes.

1) Les techniques individuelles de contrôle

1.1. Les questions des parlementaires

Une question est une demande d'information adressée par un parlementaire soit au Premier ministre, soit à un autre membre du gouvernement. En général, au moins une séance par semaine est réservée aux questions des députés et aux réponses du gouvernement.

On distingue trois types de questions :

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

a) Les questions orales

Il s'agit de demandes d'information pour lesquelles, les réponses sont données par le représentant du gouvernement à la tribune de l'Assemblée au cours d'une séance publique. Ces questions sont publiées au Journal des Débats parlementaires ou sous forme de procès-verbaux. Il existe deux types de questions orales.

↳ Les questions orales sans débats

Ici, seul l'auteur de la question et le ministre qui lui répond peuvent prendre la parole. La question orale sans débat est appelée par le président de l'Assemblée ; le ministre compétent y répond. L'auteur de la question dispose ensuite de la parole pendant un temps déterminé (en général 10 à 15 mns). La réplique éventuelle du ministre est possible.

N.B. : en France en 1994 :
– 309 questions à l'Assemblée nationale
– 89 questions au Sénat.

↳ Les questions orales avec débat

D'autres orateurs peuvent intervenir. Après les questions et la réponse du ministre compétent, un débat est organisé au vu de la liste des orateurs inscrits. Suivent la réplique du ministre et d'autres questions qui peuvent intervenir.

N.B. : en France en 1994 :
– une seule question au Sénat
– l'Assemblée nationale n'en a plus discuté depuis.

b) Les questions d'actualité



Elles s'opposent aux questions orales sans débats. Il s'agit de questions posées au Premier Ministre qui y répond ou peut y faire répondre par les ministres compétents. Il s'agit de questions introduites en 1970 à l'Assemblée nationale et en 1982 au Sénat français, qui ont un « caractère spontané » et qui sont « en liaison avec l'actualité ». Le temps global imparti à la séance de questions est réparti à la proportionnelle entre les groupes. La question est posée en 5-10 minutes, suivie de la réponse du gouvernement et le président de l'Assemblée met fin aux débats.

c) Les questions écrites

Elles sont rédigées, notifiées et publiées dans le Journal des Débats parlementaires ou au Journal Officiel.

Tout parlementaire peut poser autant de questions écrites qu'il le souhaite. C'est une procédure souvent utilisée par les parlementaires (surtout en France) pour obtenir des informations précieuses dans certaines matières ou des renseignements précis au profit de leurs électeurs.

Les questions sont remises au Président de l'Assemblée, qui les transmet au Premier Ministre par l'intermédiaire du ministre chargé des relations avec le Parlement. Les réponses des ministres concernés sont publiées dans le mois suivant la publication des questions. Les ministres peuvent demander un délai supplémentaire, ou déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre.

La question écrite peut, après un certain délai, être convertie exceptionnellement en question orale.

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

1.2. Les techniques de l'amendement

Une étude attentive de l'utilisation de cette procédure montre de façon très nette que de nombreux amendements n'ont pour raison d'être que l'obtention d'informations, d'explications ou de prises de positions par le gouvernement. Même si l'amendement ne peut porter que sur le texte en discussion, il constitue un moyen efficace de contrôle en ce qu'il oblige le gouvernement à répondre de façon motivée, en argumentant son refus.

1.3. Les déclarations du gouvernement et les discours sur l'état de la nation

Au Burkina Faso, le gouvernement peut faire devant **le Parlement des déclarations avec ou sans débat**. Il s'agit souvent de déclarations purement informatives qui ne donnent lieu à aucun vote. Il en va de même pour les communications faites par le gouvernement, et qui permettent au Premier ministre ou aux autres membres du gouvernement d'accéder au Parlement (commissions ou organes consultatifs). Le Premier ministre fait une fois par an un discours sur l'état de la nation suivi d'un débat à caractère informatif basé sur l'audition des orateurs inscrits et les réponses du Premier ministre. Ce débat n'est pas suivi de vote.

Les techniques individuelles de contrôle, quoique permettant au Parlement de faire un contrôle précis et permettant de contrôler l'action du gouvernement, ne permettent pas de faire l'analyse exhaustive de l'action du gouvernement. C'est pourquoi il convient d'examiner avec



vous les techniques collectives de contrôle.

2) Les techniques collectives de contrôle

2.1. Les commissions d'enquête

Ce sous-thème sera traité tout à l'heure par un autre conférencier, ce qui ne me dispense pas de vous en dire quelques mots.

L'objet des commissions d'enquête est de recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou entreprises nationales.

La création d'une commission d'enquête se fait par le vote d'une résolution qui doit préciser l'objet de l'enquête.

Les commissions sont composées de parlementaires désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques. En vertu de la séparation des pouvoirs, il est interdit de créer une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires tant que l'enquête judiciaire est en cours, d'où la nécessité d'informer le ministre de la Justice de toute proposition de créer une commission d'enquête.

De même lorsqu'une information judiciaire est ouverte après création de la commission d'enquête, celle-ci doit mettre fin immédiatement à ses travaux. Par contre, il existe la possibilité de créer une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires, une fois que ces poursuites sont closes.

La durée de travail de la commission d'enquête varie de trois à six mois selon les pays.

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

Au Burkina Faso, deux commissions d'enquête ont été créées le 21 décembre 1995 pour :

- contrôler la gestion des subventions de l'Etat aux Etablissements Publics à caractère administratif (EPA), aux organismes et opérations conjoncturels ;
- contrôler la privatisation des entreprises publiques.

Ces deux commissions ont travaillé pendant 45 jours à l'issue desquels une plénière à huis clos a eu lieu pour décider de la publication totale ou partielle du rapport. Seule une partie du rapport a été rendue publique. Tous les documents de la commission ont été scellés et envoyés au Président du Faso et au Premier ministre.



2.2. Le contrôle des commissions générales

Dans le cadre de leurs activités, les commissions générales du Parlement peuvent :

- procéder à l’audition des membres du gouvernement qui peuvent se faire assister par des experts ou conseillers ;
- auditionner des représentants des organisations de la société civile ou des milieux socio-professionnels ;
- entreprendre des contrôles sur le terrain selon des termes de référence fixés par résolution du bureau de l’Assemblée (dans le cadre des missions d’informations).

Dans les cas particuliers des commissions de finances, l’Assemblée a le droit de contrôler le budget des ministères et institutions publiques, de vérifier les comptes des entreprises nationales et des sociétés d’économie mixtes.

2.3. Les délégations parlementaires

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

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

2.4. Les pétitions populaires

Au Burkina Faso où elles existent, les organisations de la société civile peuvent, par le biais de l’Assemblée nationale, contrôler l’action du gouvernement à travers des pétitions contre des actes lésant le patrimoine public, les intérêts de communauté sociale ou portant atteinte à l’environnement ou au patrimoine culturel ou historique.

Les pétitions sont adressées au Président de l’Assemblée nationale qui les envoie à une Commission générale ou spéciale ad hoc qui décide, suivant le cas de les renvoyer au gouvernement, au Médiateur du Faso, de les soumettre à l’Assemblée nationale, ou de les classer sans suite.



3) Les techniques mixtes de contrôle

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

En France par exemple, les sénateurs siègent dans plus d'une centaine d'organismes, et ces représentants doivent en principe présenter, au moins une fois par an à la Commission qui les a désignés, un rapport sur l'activité de ces organismes. Ce rapport est une source importante d'information et de contrôle.

3.2. Documents et rapports fournis périodiquement par le gouvernement et les administrations

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

3.3. Groupes d'études et de travail

Ces groupes créés à l'initiative des commissions permettent de recueillir des masses impressionnantes d'informations. Ces groupes peuvent aboutir à des effets comparables à ceux d'une mission d'information : par exemple, en France un groupe de travail sur la responsabilité pénale des élus locaux a débouché, en 1995, sur un rapport d'information, une proposition de loi, et deux débats en séance publique.

II – LE CONTRÔLE-SANCTION

1. La mise en jeu de la responsabilité gouvernementale

La responsabilité du gouvernement devant le Parlement est une exigence de la démocratie et un corollaire de la représentation.

Ce principe est le résultat d'une évolution historique en Grande Bretagne fondée à **l'origine** sur la **responsabilité pénale** des ministres : le roi étant inviolable, les parlementaires pouvaient en contrepartie accuser ses ministres devant les Lords et les faire condamner. Mais pour échapper aux lourdes sanctions, les ministres ont pris progressivement l'habitude de démissionner avant d'être accusés. D'où la **transformation** coutumière de la responsabilité pénale en **responsabilité politique**.

Le gouvernement est sous la dépendance étroite du Parlement qui peut le contrôler, le censurer.

Le gouvernement peut à l'inverse, engager sa responsabilité à travers le Premier ministre. Si les députés ne votent pas la confiance, le gouvernement peut dissoudre le Parlement.



En fait, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement est souvent virtuelle, parce que faisant rarement l'objet d'une mise en jeu vouée à l'aboutissement pour deux raisons :

- pour un régime de cabinet à gouvernement homogène ou stable, la responsabilité n'est mise en jeu que si la majorité disparaît en raison de circonstances conjoncturelles ;
- pour un régime de coalition, le gouvernement démissionne le plus souvent lorsque la majorité sur laquelle il repose se disloque, sans attendre la mise en jeu de sa responsabilité.

Il existe essentiellement deux mécanismes de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale :

- la question de confiance,
- la motion de censure.

Au Burkina Faso, si la confiance est refusée au gouvernement ou la motion de censure votée, le Président du Faso met fin, dans un délai de huit jours, aux fonctions du Premier ministre et nomme un nouveau Premier ministre.

1.1. La question de confiance

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

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

Le vote, dans ce cas, ne peut intervenir moins de 48 heures après le dépôt du texte.

La confiance est refusée si le texte présenté ne recueille pas la majorité absolue des voix des membres composant l'Assemblée.

- **à propos de l'adoption d'un texte.**

Il s'agit ici de l'adoption d'un texte jugé important par le gouvernement mais qui suscite des réticences, voire des résistances, notamment au sein d'une majorité indocile.

Le texte en cause est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure déposée dans les 24 heures qui suivent est votée à la majorité absolue. Le Parlement a le choix entre renverser le gouvernement pour que le texte ne devienne pas une loi, ou se résigner à admettre ce texte comme une loi pour éviter une crise gouvernementale.

1.2. La motion de censure

Le Parlement peut déposer une motion de censure contre le gouvernement. Au Burkina Faso, cette motion doit être signée par au moins 1/3 des députés. Elle est adoptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée.



En cas de rejet de la motion de censure, ses signataires doivent attendre au moins un an avant de présenter une autre motion.

La responsabilité du gouvernement devant le Parlement paraît plus théorique que réelle (discipline des majorités parlementaires) sauf en période de « cohabitation ». Il est très rare qu'une majorité renverse le gouvernement qu'elle est censée soutenir. Mais les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement sont utiles et importantes, puisqu'ils obligent le chef de l'exécutif à nommer un gouvernement issu de la majorité parlementaire ou qui dispose de sa confiance.

1) La sanction pénale

Au Burkina Faso, l'Assemblée nationale élit des députés à la Haute Cour de Justice au début de chaque législature. Cette Haute Cour de Justice a pour rôle :

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

Si après un contrôle, l'Assemblée nationale découvre des infractions graves, elle peut donc déclencher la procédure pénale contre les membres fautifs de l'Exécutif. Pour être recevable la proposition de résolution portant mise en accusation devant la Haute Cour de Justice doit être signée par au moins 1/3 des députés.

- La mise en accusation du Président du Faso est votée à la majorité des 4/5^e des voix des députés.
- Celle des ministres doit être votée à la majorité des 2/3 des voix.

Par ailleurs les membres du gouvernement sont justiciables des juridictions de droit commun pour les crimes et délits commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Pour le chef de l'Etat, la question est controversée à travers le monde.

III – LE CONTRÔLE INFLUENCE

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



1. La conduite de la politique extérieure

S'il est un domaine où le Parlement ne joue pratiquement aucun rôle, c'est celui de la politique étrangère. Dans ce domaine, le Parlement est saisi a posteriori pour des autorisations de ratification ou l'approbation des accords internationaux, et il ne dispose d'aucun droit de modifier le texte des accords.

D'où le recours de plus en plus important des Assemblées, françaises ou sous influence française, à des techniques de contrôle leur permettant d'exercer une certaine influence dans un domaine où elle se sentent négligées.

Entrent dans ce cadre :

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

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

– **Le contrôle de l'application des lois**

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

Ceci à amené les parlementaires à réfléchir sur

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

– **L'évaluation : un saut qualitatif**

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



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

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

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

En conclusion

J'aurais voulu conclure. Mais je préfère laisser la place aux parlementaires moldaves que vous êtes, pour la discussion, pour les échanges entre vous et moi, venu du Burkina Faso lointain, un pays de l'Afrique de l'Ouest qui joue sa partition dans le concert des nations et qui, malgré les entraves au processus démocratique propres à toute cette région au sud du Sahara, cherche à approfondir son processus démocratique.

J'espère au moins avoir contribué à la prise de conscience des parlementaires moldaves sur l'importance du contrôle de l'action du gouvernement dans les processus démocratiques.

Merci.

*
* *



**Intervention de M. Bruno Bourg-Broc,
Député (France),
Vice-président de l'APF,
Président délégué de la section française
de l'APF**

Thème : les commissions d'enquête parlementaires

Les commissions d'enquête sont nées en France en même temps que le régime parlementaire, le droit d'enquête apparaissant comme le corollaire logique et indispensable des pouvoirs de contrôle du Parlement.

Toutefois, la procédure n'a jamais été inscrite dans la Constitution ce qui a favorisé au XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles les entorses au principe de séparation des pouvoirs, les commissions d'enquête s'arrogeant les prérogatives de l'Exécutif ou empiétant sur celles du Judiciaire.

Pour éviter que les commissions d'enquête soient, comme sous les Républiques précédentes, associées aux crises du régime ou liées aux scandales financiers, les fondateurs de la V^{ème} République, en 1958, les ont dotées d'un statut contraignant qui ne leur confère aucun droit et leur interdit de mettre en cause directement la responsabilité du Gouvernement. Par la suite, la constitution d'une majorité parlementaire a encore réduit leur intérêt.

C'est ainsi que peu de commissions d'enquête ont vu le jour à l'Assemblée nationale ou au Sénat¹, jusqu'à ce que deux réformes intervenues en 1977 et 1991 leur redonne de l'attrait. **Dotées de moyens nouveaux, elles constituent à l'heure actuelle des instruments d'information efficaces et parfois influents (II), mais dont la mise en place dépend largement d'une volonté politique (I).**

I – LA CREATION D'UNE COMMISSION D'ENQUETE : UN PROCESSUS COMPLEXE, SUBORDONNE A UNE VOLONTE POLITIQUE

La procédure de l'enquête a été codifiée par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées, dont les dispositions ont été reprises dans les règlements intérieurs de chaque chambre.

Le texte initial de l'ordonnance de 1958 établissait une distinction entre les commissions d'enquête, chargées de recueillir des informations sur des faits déterminés et de livrer leurs conclusions à l'assemblée qui les avaient créées, et les commissions de contrôle, chargées d'examiner la gestion administrative, financière ou technique des services publics ou des entreprises nationales. Cette distinction fondée sur l'objet de la commission a disparu en 1991, et l'appellation de « commission d'enquête » recouvre à présent les deux formes d'investigation.

¹ Les parlementaires ont privilégié les missions d'information, sorte de sous commissions à effectif réduit, plus simples de création et d'un fonctionnement moins formel.



La création d'une commission d'enquête résulte d'une décision de l'assemblée intervenant au terme d'un processus complexe² ; assurant à la majorité parlementaire la maîtrise de chacune des étapes (A), il est destiné à prévenir toute ingérence vis-à-vis de l'Exécutif et de l'autorité judiciaire (B).

A) Un processus complexe assurant à la majorité la maîtrise de la décision

a) Une procédure apparentée à la procédure législative

Tout parlementaire peut demander la création d'une commission d'enquête par le dépôt d'une proposition de résolution exposant les motifs de la demande et déterminant l'objet de l'enquête. La proposition doit déterminer « avec précision » soit les faits qui donnent lieu à l'enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion. Le Président de l'Assemblée nationale et le Bureau du Sénat disposent d'un certain pouvoir d'appréciation pour juger de la recevabilité de la demande.

La proposition de résolution est renvoyée à la commission permanente compétente, qui, en pratique, à l'Assemblée nationale, est toujours la commission des Lois. Cette dernière se prononce sur la recevabilité de la demande au regard des dispositions de l'ordonnance de 1958, et sur son opportunité. On observera que la composition des commissions permanentes reflétant celle de l'assemblée, l'avis de la majorité prévaut.

La commission doit déposer le rapport contenant ses conclusions dans le mois suivant la distribution de la proposition. S'agissant d'un texte d'origine parlementaire, la proposition de résolution est inscrite à l'ordre du jour complémentaire de l'assemblée sur proposition de la Conférence des Présidents³ (l'ordre du jour prioritaire étant fixé par le gouvernement). Là encore, l'accord des représentants de la majorité au sein de la Conférence des Présidents est nécessaire pour que l'inscription soit proposée ; signalons toutefois que depuis 1988, chacun des groupes politiques à l'Assemblée nationale peut faire inscrire une fois par an à l'ordre du jour une proposition de résolution de son choix.

L'assemblée est alors appelée à discuter le texte de la commission saisie au fond ou, à défaut, le texte de la proposition de résolution initiale.

Le contenu du débat dépend très largement de la conjoncture politique, comme de l'objet de la commission dont la création est demandée. Toutefois, à ce stade du débat, un consensus entre les différents groupes politiques est déjà atteint, et la discussion est souvent rapide.

Une fois la création décidée, la structure est mise en place selon des règles de composition assouplies par la pratique.

² C'est pourquoi, pendant longtemps, les parlementaires ont privilégié les missions d'information, sorte de sous-commissions à effectif réduit, plus faciles à créer et d'un fonctionnement moins formel.

³ Conférence des Présidents : l'un des organes directeurs de l'assemblée composé du Président de l'assemblée, des vice-Présidents, des Présidents des commissions permanentes, éventuellement ceux des commissions spéciales, des Présidents des groupes parlementaires, du Rapporteur général de la commission des Finances et d'un représentant du gouvernement.



b) Comme celle des commissions permanentes, la composition des commissions d'enquête reflète celle de l'assemblée qui les a créées.

L'ordonnance de 1958 prévoyait la désignation des commissaires au scrutin majoritaire ; mais un compromis a toujours permis de respecter la proportionnelle des groupes pour assurer une meilleure représentation de la minorité. Cette pratique a été entérinée par la réforme de 1991, qui a institué les mêmes modalités que pour la désignation des membres des commissions permanentes, c'est-à-dire sur la base des candidatures établies par les groupes politiques.

L'effectif maximum des commissaires est limité à vingt-et-un membres par le règlement du Sénat (sur un total de 321 sénateurs) ; à trente, par celui de l'Assemblée nationale (sur 577 députés). Le Bureau est élu au scrutin secret ; les postes de Président ou de Rapporteur, qui sont politiquement significatifs en raison du rôle joué par chacun d'eux, peuvent revenir à l'opposition.

B) Un processus destiné à prévenir toute ingérence vis-à-vis de l'Exécutif et de l'autorité judiciaire

a) Les commissions d'enquête, dont les investigations prolongées pourraient gêner le Gouvernement, ont une durée de vie limitée.

Leur mission prend fin à la remise de leur rapport, qui doit être déposé dans un délai de six mois ; d'abord fixé à quatre mois, le délai a été allongé en 1977 en raison de la complexité de certains problèmes abordés.

Par ailleurs, les commissions d'enquête ne peuvent être reconstituées avec le même objet dans la même assemblée avant un délai de 12 mois après la fin de leur mission.

Leurs pouvoirs sont également suspendus par la clôture de la session, à moins que l'assemblée n'en décide autrement. Observons à ce propos que l'instauration en 1995 d'une session parlementaire unique, au lieu des deux sessions initialement prévues, a favorisé l'exercice du contrôle parlementaire, en élargissant ses possibilités d'action.

En raison du fait majoritaire, la marge de manœuvre de l'Assemblée nationale à l'égard du Gouvernement demeure très relative ; le Sénat, qui est déjà plus indépendant en période de concordance des majorités gouvernementale et sénatoriale, se montre encore plus incisif en période de cohabitation, ce qui a pu générer des tensions avec le gouvernement⁴.

⁴ Une commission d'enquête sénatoriale, constituée après la décision gouvernementale de réduire à 35h la durée hebdomadaire du temps de travail, a produit en 1998 un rapport intitulé : « réduction autoritaire du temps de travail à 35h : on ne spéculé pas avec les espoirs des Français ». Le Premier ministre a indiqué au Président du Sénat que « le contrôle a priori sur les conditions d'élaboration de la politique menée par le gouvernement pouvait avoir des incidences graves sur le fonctionnement des pouvoirs publics ». Dans sa réponse, le Président du Sénat a notamment rappelé qu'il n'appartient pas au Premier ministre de se prononcer sur l'exercice des pouvoirs des commissions d'enquête au regard de la séparation des pouvoirs, et encore moins sur la légitimité du vote de l'assemblée qui décide de les créer.



b) L'ordonnance de 1958 prohibe expressément la création d'une commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires, et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

C'est pourquoi, la proposition de résolution doit être notifiée dès son dépôt au ministre de la Justice par le Président de l'assemblée concernée ; à ce stade toutefois, il s'agit d'une simple information n'empêchant pas le dépôt de la résolution.

Le problème de la délimitation précise des domaines respectifs de l'enquête parlementaire et des investigations judiciaires s'avère très délicat et a donné lieu à une jurisprudence assez complexe. Ainsi, l'existence de poursuites n'interdit pas la création d'une commission d'enquête, mais limite ses pouvoirs d'investigation aux faits qui ne sont pas examinés par l'autorité judiciaire.

Quoiqu'il en soit, les travaux d'une commission d'enquête sont automatiquement interrompus par l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

II – UN ROLE D'INFORMATION, PLUS QUE DE CONTROLE ; UNE CAPACITE D'INFLUENCE, SANS POUVOIR DE CONTRAINTE

Aux termes de l'ordonnance de 1958: « les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information...en vue de les soumettre à l'assemblée qui les a créées » (cf. article 6).

Si pour des raisons historiques, le texte n'a reconnu aucun moyen d'action à ces commissions, les modifications substantielles introduites en 1977 et 1991 leur ont permis d'exercer cette mission de manière plus satisfaisante. Bien que dépourvus de tout caractère contraignant, leurs travaux peuvent contribuer à améliorer la législation.

A) Un rôle d'information progressivement élargi

a) Des « soupapes de sécurité » en période de crise

Les commissions d'enquête se constituent souvent sur des sujets sensibles. Leur création peut d'ailleurs répondre à une pression de la rue et permettre au gouvernement, par le jeu des majorités de soutien au sein des assemblées, de confier des dossiers politiquement délicats pour un exécutif en place, à une structure parlementaire multipartisane.

Il suffit, pour illustrer ce propos, d'évoquer quelques thèmes qui ont fait l'objet d'une enquête parlementaire à l'Assemblée nationale au cours de la précédente législature :

- commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur créée à la suite de l'explosion, en septembre 2001, de l'usine d'engrais chimiques AZF, située à Toulouse.



- commission d'enquête sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage constituée dans un contexte marqué par l'augmentation des cas d'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine) à l'automne 2000 ;

- commission d'enquête sur la situation financière, patrimoniale et fiscale des sectes, ainsi que sur leurs activités économiques et leurs relations avec les milieux économiques et financiers (1999) .

b) Des méthodes d'investigation facilitées.

- Ainsi, s'agissant des auditions, qui est la technique la plus employée et sans doute la plus efficace, la réforme de 1977 a conféré aux commissions d'enquête un droit de citation directe, assorti de sanctions pénales, d'ailleurs aggravées par la loi de 1991, et éventuellement d'une interdiction temporaire d'exercice des droits civiques.
- En outre, depuis 1977, les rapporteurs sont habilités à mener des investigations sur pièce et sur place et à se faire communiquer tous documents de service (sauf ceux protégés par le secret défense, ou concernant la sécurité intérieure...). La limite à ce pouvoir d'investigation réside dans le respect de la séparation entre l'autorité judiciaire et les autres pouvoirs.
- La levée du secret en 1991 a simplifié le fonctionnement des commissions et a accru l'impact de leurs travaux auprès du public. Chaque commission est libre d'organiser la publicité des auditions par les moyens de son choix : ouverture au public, à la presse écrite et audiovisuelle...La levée du secret n'est toutefois pas une obligation car dans certains cas, la confidentialité peut seule garantir la sincérité des dépositions. C'est pourquoi les commissions d'enquête peuvent décider le huis-clos des auditions.

Il faut préciser que le secret continue à s'appliquer aux autres travaux des commissions (par exemple leurs délibérations internes concernant l'élaboration du rapport) afin d'assurer aux commissaires une totale indépendance. C'est la publication du rapport qui autorise leur divulgation.

B) Une capacité d'influence, sans pouvoir de contrainte.

On a vu que la création d'une commission d'enquête était subordonnée à une volonté politique, que sa composition et son fonctionnement demeuraient sous le contrôle du gouvernement. Par ailleurs, le principe de séparation des pouvoirs interdit à une telle structure d'agir au lieu et place de l'administration ou de prendre des sanctions. Mais pour que les investigations parlementaires aient un sens, elles doivent avoir des implications concrètes. En fait, les commissions d'enquête exercent une influence non négligeable en stimulant l'action gouvernementale, judiciaire et l'activité parlementaire.

a) L'orientation de l'action gouvernementale

Les commissions d'enquête pratiquent une critique constructive en suggérant des remèdes aux maux qu'elles révèlent. Les conclusions et propositions occupent en général une grande place dans leurs rapports, qui depuis la réforme de 1977 sont publiés de droit ; ces documents reflètent évidemment l'opinion de la majorité de la commission, mais l'usage est d'intégrer dans une partie distincte l'opinion des commissaires minoritaires.

La discussion des conclusions contenues dans les rapports n'est prévue par aucun texte, mais les



assemblées peuvent les évoquer en utilisant les procédures du droit parlementaire classique, en posant notamment des questions au gouvernement.

Et si les conclusions ne constituent pas, par elles-mêmes des décisions, la publication des rapports et l'écho donné aux travaux dans les médias incitent le gouvernement à accepter certaines suggestions, ou le placent vis-à-vis de l'opinion dans une quasi-obligation d'agir lorsque le domaine est sensible.

C'est ainsi, par exemple, qu'à la suite des travaux de la commission d'enquête créée au Sénat, en 1991, sur la « gestion des services, organismes et administrations chargés d'organiser et de gérer la collecte des produits sanguins utilisés à des fins médicales », dans le cadre de l'affaire dite « du sang contaminé », le ministre de la Santé a déposé un projet de loi réformant l'organisation de la transfusion sanguine ; de même, les travaux de la commission d'enquête sur les tribunaux de commerce, créée en 1998 à l'Assemblée nationale, ont suscité le dépôt en 2000 de trois projets de lois (dont un projet de loi organique) relatifs à la justice commerciale.

b) La faculté de susciter l'action judiciaire

En menant leurs investigations, les commissions d'enquête peuvent découvrir des faits délictueux. Sans pouvoir les qualifier juridiquement, ni se prononcer sur la sanction applicable, elles peuvent transmettre les informations recueillies au Ministère de la Justice, à sa demande, aux fins d'ouverture d'une enquête judiciaire.

c) La stimulation de l'activité parlementaire

Les commissions permanentes, quant à elles, peuvent reprendre une question examinée par une commission d'enquête, et compléter ses investigations ; il arrive en outre que d'anciens membres d'une commission d'enquête s'associent au dépôt d'une proposition de loi destinée à remédier aux insuffisances de la législation révélées lors de l'enquête.

Enfin, la création d'une commission d'enquête permet parfois au gouvernement d'agir par le biais de sa majorité parlementaire dans des domaines dans lesquels ses services ne peuvent intervenir directement pour des raisons politiques. Ce fut le cas de la création à l'Assemblée nationale, de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle⁵ ; il aurait été maladroit que les services du ministère du Travail se livrent à des investigations poussées dans un domaine traditionnellement géré par les partenaires sociaux –patronat et syndicats-. Les conclusions de la commission ont d'ailleurs eu pour conséquence des modifications législatives rapides et importantes.

Les commissions d'enquête tendent ainsi à mettre en œuvre une collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif et l'autorité judiciaire en vue d'assurer la transparence des décisions gouvernementales et l'amélioration de la législation. C'est pourquoi elles sont progressivement devenues un instrument essentiel du contrôle parlementaire qui a pour objectif la protection du citoyen, principale raison d'être, au fond, de tout Etat de droit.

⁵ En 1994.



Intervention de Mme Diane Saint-Jacques, Députée (Canada)

Thème : le contrôle des activités des autorités administratives de l'audio-visuel,
des télécommunications et de l'énergie

Chers collègues, Mesdames et Messieurs,

Je tiens d'abord à vous remercier, au nom de la section canadienne de l'APF, de m'avoir invitée, dans le cadre de ce séminaire intitulé *Les pouvoirs de contrôle du Parlement*, à vous parler du contrôle des activités des organismes de surveillance des secteurs des communications et de l'énergie au Canada.

Dès le départ, j'aimerais préciser que je ne n'aborderai pas le secteur de l'énergie. En effet, il s'agit d'un secteur d'activité qui, au Canada, relève en grande partie de la compétence des gouvernements provinciaux, plutôt que du gouvernement fédéral.

Je me limiterai donc au secteur des communications, et mon exposé portera sur cinq grands points :

1. Premièrement, je décrirai brièvement le secteur des communications au Canada.
2. Ensuite, j'exposerai la politique du gouvernement canadien en matière de radiodiffusion et de télécommunications.
3. En troisième lieu, j'expliquerai brièvement les rôles respectifs du Parlement, du gouvernement fédéral, et du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes dans la mise en œuvre de cette politique.
4. Quatrièmement, je présenterai les motifs qui sous-tendent la réglementation dans le secteur de la radiodiffusion.
5. Enfin, je dirai quelques mots des défis qui s'annoncent pour l'avenir du secteur et des organismes chargés de sa surveillance.

1. Vue d'ensemble du secteur des communications au Canada

Le secteur canadien des communications — qu'il s'agisse des télécommunications ou de la radiodiffusion — a évolué vers une concurrence plus grande au cours des dernières années.

En ce qui concerne les télécommunications, les mesures prises par le gouvernement fédéral au cours des 15 à 20 dernières années ont mené à la réouverture de ce marché à la concurrence. Il faut savoir que le marché s'était développé en tant que monopole pendant la plus grande partie du 20^e siècle.

Le retour à la concurrence a permis à la population canadienne d'avoir accès à une gamme plus étendue de produits, de services et de fournisseurs, tant sur le marché commercial que sur le marché résidentiel.



Il a également permis aux Canadiens de bénéficier d'une baisse des prix pour la plupart des services, y compris les services interurbains, l'Internet et les services de transmission de données. Cette évolution vers une plus grande concurrence caractérise également la radiodiffusion. Grâce à la politique publique fédérale dans ce domaine, les Canadiens ont maintenant accès à plus de 500 stations de radio et 200 stations de télévision publiques et privées, et à divers services spécialisés.

Tout compte fait, le secteur des communications joue un rôle de plus en plus important dans l'économie canadienne. En 2000, les revenus bruts du secteur des télécommunications s'élevaient à environ 28,7 milliards de dollars. Ils se sont accrus à un rythme moyen de 9 p. 100 par an depuis 1996. Les revenus du secteur de la radio et de la télévision s'élevaient pour leur part à environ 8 milliards de dollars.

2. La politique du gouvernement en matière de communications

Après ce bref aperçu et avant de décrire le fonctionnement des principaux organismes chargés de surveiller le secteur des communications, je résumerai maintenant les grands objectifs de la politique canadienne en matière de télécommunications et de radiodiffusion.

Ces objectifs, qui sont énoncés dans la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion*, diffèrent passablement selon le secteur d'activité.

Selon la *Loi canadienne sur les télécommunications*, l'objectif fondamental de la politique canadienne de télécommunication est d'assurer à tous les Canadiens des services de haute qualité et des tarifs abordables.

Bien que la politique affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes, elle n'énonce pas d'objectif culturel ou de contenu particulier. Il s'agit d'une politique davantage axée sur le marché.

L'objectif principal de la politique canadienne de radiodiffusion, par contre, est de faire en sorte que l'ensemble de la population canadienne ait accès à une programmation canadienne de qualité et diversifiée. Cette politique reflète ainsi l'importance qu'a toujours eue ce sous-secteur dans le maintien des valeurs canadiennes et de la souveraineté culturelle.

On peut donc affirmer que l'objectif principal de la politique est carrément culturel. Ce n'est pas surprenant puisque la réglementation de la radiodiffusion a toujours été profondément marquée par les tensions provoquées par la proximité des radiodiffuseurs américains.

La *Loi sur la radiodiffusion* assigne par ailleurs au système canadien de radiodiffusion une série d'objectifs concernant, entre autres :

- Les conditions de propriété.
- La radiodiffusion francophone et anglophone.
- La radiodiffusion autochtone.
- La promotion des valeurs culturelles, sociales, économiques et politiques canadiennes.
- La création d'une gamme variée et représentative d'émissions canadiennes.



3. Les différents acteurs et leur rôle respectif

Plusieurs intervenants sont amenés à jouer un rôle dans la mise en œuvre des politiques canadiennes en matière de télécommunications et de radiodiffusion, notamment :

- a. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.
- b. Les ministères fédéraux du Patrimoine canadien et de l'Industrie.
- c. Les parlementaires canadiens.
- d. Le Cabinet fédéral.

a. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

De tous les intervenants qui sont amenés à jouer un rôle dans la mise en œuvre de la politique, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes — communément appelé CRTC — est le plus important.

Constitué comme organisme public autonome en vertu de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, le CRTC est chargé d'autoriser, de réglementer et de surveiller tous les aspects du système de radiodiffusion, de même que les activités des fournisseurs de services et des entreprises de télécommunications qui relèvent du gouvernement fédéral. Il réglemente les activités de près de 6 000 entreprises de radiodiffusion et de 61 entreprises de télécommunications au pays.

Les fonctions du CRTC comprennent, entre autres, l'émission des licences, leur renouvellement et le contrôle de la qualité de la programmation. Le Conseil peut également modifier et retirer, provisoirement ou définitivement, des licences aux entreprises qui ne se conforment pas aux normes énoncées dans les lois et les règlements qui régissent le secteur.

Le CRTC jouit par ailleurs d'une grande latitude pour déterminer les cadres de réglementation requis pour atteindre les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion et ceux de la Loi sur les télécommunications et peut donc décider de ne pas réglementer une activité en particulier. Par exemple, il a décidé de ne pas réglementer le contenu des sites sur l'Internet.

Il est important de mentionner que le CRTC n'est pas un bureau de censure. Il ne peut donc dicter à une station de radio ou de télévision le contenu de ses émissions. En collaboration avec les entreprises de radiodiffusion, de télécommunications et de câblodistribution, le Conseil a toutefois convenu d'un ensemble de normes à respecter. Et dans un esprit d'autoréglementation, il fut entendu que les entreprises elles-mêmes verraient à les appliquer. Il existe plusieurs codes d'autoréglementation de l'industrie, dont :

- Le code de la déontologie de l'Association canadienne des directeurs de l'information radiotélévision;
- Le code d'application volontaire concernant les stéréotypes sexuels à la radio et à la télévision;
- Le code d'application volontaire concernant la violence à la télévision; et
- Le code de la publicité radiotélévisée destinée aux enfants.

Le CRTC, qui est constitué d'au plus 13 membres à plein temps et de six membres à temps



partiel, agit comme tribune nationale pour les questions touchant les secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications. Ses consultations publiques sont une tribune transparente pour débattre de la politique canadienne en matière de communications. Elles représentent d'ailleurs un élément clé dans le processus de prise de décisions du Conseil.

b. Les ministères du Patrimoine canadien et de l'Industrie

Passons maintenant au rôle des deux principaux ministères chargés de l'élaboration de la politique en matière de radiodiffusion et de télécommunications : Patrimoine canadien et Industrie Canada.

Dans le domaine de la radiodiffusion, le ministère du Patrimoine canadien a pour mission d'établir des programmes et des politiques qui assurent aux Canadiens l'accès à un ensemble de services qui reflètent leur diversité culturelle. Son rôle consiste également à administrer plusieurs programmes de financement destinés à encourager les productions canadiennes dans le domaine de la radiodiffusion.

Industrie Canada, outre son rôle de guide de l'action gouvernementale dans le secteur des télécommunications, est chargé de réglementer le spectre des fréquences de radiocommunication afin de garantir que les ondes soient exploitées à bon escient et sans interférence.

Les deux ministères effectuent également des recherches, au besoin, sur des questions relatives au secteur des communications et rendent compte au Parlement de leurs activités tous les ans.

Les deux ministères doivent aussi analyser les délibérations et les décisions du CRTC en matière de communication afin d'assurer l'application uniforme des principes de la politique gouvernementale.

Ils doivent aussi présenter des recommandations au sujet des appels interjetés auprès du Cabinet relativement à certaines décisions prises par le CRTC.

Le rôle des ministères n'est donc pas de réglementer le secteur des communications. Ce rôle, nous l'avons vu, est la chasse gardée du CRTC.

c. Les parlementaires canadiens

Les parlementaires canadiens peuvent eux aussi contrôler les activités du CRTC par l'intermédiaire des rapports présentés par le ministre du Patrimoine canadien, et ils ont leur mot à dire pour ce qui touche la politique du gouvernement en matière de communications.

Les députés peuvent ainsi examiner les rapports annuels déposés à la Chambre des communes par les différents organismes qui travaillent dans le secteur des communications. Ces documents peuvent aussi être renvoyés à des comités parlementaires de l'une ou l'autre des deux Chambres du Parlement canadien et y faire l'objet d'un examen.



Certains comités parlementaires sont aussi, au besoin, chargés d'étudier certains aspects du secteur des communications. À l'heure actuelle, le Comité permanent du patrimoine canadien de la Chambre des communes effectue une étude approfondie de l'état du système canadien de radiodiffusion et de la mesure dans laquelle il a réussi à atteindre les objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

Les études par les comités et la période réservée aux questions à la Chambre des communes permettent aussi aux parlementaires d'approfondir certaines questions qui, à leur avis, méritent d'être portées à l'attention de l'opinion publique. En jouant ce rôle, ils font office de contrepoids au pouvoir du gouvernement en matière de communications.

Enfin, les parlementaires et le gouvernement peuvent également influencer sur l'état ou le fonctionnement du secteur par la voie législative, c'est-à-dire en présentant des projets de loi pour modifier les lois actuelles ou en créer de nouvelles.

d. Le Cabinet fédéral

Malgré l'autonomie conférée par la loi au CRTC, le gouvernement fédéral conserve certains pouvoirs pour ce qui est de la politique canadienne en matière de communication et des décisions prises par le CRTC.

En effet, toutes les décisions du Conseil peuvent faire l'objet d'un appel devant le Cabinet fédéral dans les 90 jours qui suivent leur publication.

Le Cabinet peut d'ailleurs intervenir de certaines façons pour orienter les actions du CRTC, que ce soit dans le sous-secteur des télécommunications ou dans celui de la radiodiffusion. Il peut, notamment :

- Annuler une décision du Conseil.
- Décider, de sa propre initiative, d'appeler d'une décision du Conseil.
- Donner des directives générales au Conseil.
- Demander au Conseil de tenir des audiences sur une question ou de faire rapport sur un sujet particulier.
- Décider d'exclure d'office certaines catégories de demandeurs et ainsi de déterminer qui peut obtenir une licence.

Ceci étant dit, les décisions du CRTC qui font l'objet d'un appel sont peu nombreuses. Ainsi, sur les 10 000 décisions qu'il a rendues en matière de radiodiffusion depuis le début des années 1980, seulement 71 ont fait l'objet d'un appel au Cabinet et aucune n'a, jusqu'à présent, été renversée.

4. Les motifs qui sous-tendent la réglementation dans le secteur de la radiodiffusion

J'aimerais maintenant parler brièvement des motifs qui sous-tendent la réglementation gouvernementale dans le secteur de la radiodiffusion.

L'histoire de la radiodiffusion canadienne est marquée par la crainte que notre voisin américain — dont l'infrastructure de radiodiffusion est vaste et complexe — ne vienne, pour ainsi dire, dominer nos ondes.

C'est ce qui explique en grande partie que le gouvernement canadien soutient depuis près de



70 ans un radiodiffuseur public et un organisme de réglementation qui octroie des licences aux radiodiffuseurs canadiens des secteurs public et privé, tout en surveillant leurs pratiques et leurs activités.

Le point névralgique du système de radiodiffusion au Canada ne se trouve pas dans les moyens de diffusion, mais plutôt dans la proportion du contenu canadien de la programmation.

Pour aider à bâtir la programmation canadienne et ainsi garantir la diffusion d'un contenu plus fortement canadien, le gouvernement et les organismes concernés ont eu recours à différents outils stratégiques, dont :

- La création d'un radiodiffuseur public dont le mandat est d'informer, d'éclairer et de divertir dans les deux langues officielles du pays, de refléter la diversité du Canada et d'offrir un service international.
- La création d'un organisme de réglementation indépendant chargé de la mise en œuvre des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*.
- L'établissement de divers mécanismes de financement qui ont pour but de soutenir la création d'émissions canadiennes.
- L'élaboration d'un cadre de réglementation afin d'assurer la présence d'un contenu canadien.
- L'élaboration de règlements sur la propriété, qui imposent des limites strictes aux entreprises concernant la propriété étrangère.

5. Défis pour l'avenir du secteur et des organismes chargés de sa surveillance

Dans cette cinquième et dernière partie de mon exposé, je ferai ressortir certains des défis actuels et nouveaux pour le secteur canadien des communications et les organismes chargés de sa surveillance.

Nul ne l'ignore, le secteur des communications est en constante mutation. Les changements qu'il connaît résultent à la fois de l'innovation technologique et de la mondialisation. Ces changements présentent des défis importants pour le secteur et les organismes qui sont chargés de le surveiller et de le réglementer.

À l'échelle mondiale, nous assistons, entre autres, à une plus grande consolidation et à une plus grande concentration de la propriété des entreprises de communications, à un développement rapide des nouvelles technologies et à une plus grande concurrence sur le marché des communications.

Ces changements sont une source de défis importants sur les plans culturel et social. Pour les radiodiffuseurs canadiens, des questions se posent, notamment au sujet de la production et de la promotion de produits et de services canadiens.



Vu la multitude de choix qui sont maintenant offerts aux consommateurs et le coût élevé de la production d'émissions canadiennes, il devient difficile d'attirer un auditoire important.

D'ailleurs, le régime de réglementation traditionnel suffira de moins en moins comme moyen de constituer un auditoire. La chose était possible dans le monde des années 1950 et 1960, où la concurrence était faible. Mais nous sommes en 2002, et plus de 200 stations se font concurrence dans le domaine de la télévision. Et l'Internet promet de s'imposer toujours davantage comme moyen de diffusion, pratiquant une brèche dans le cloisonnement entre radiodiffusion et télécommunications.

L'innovation technologique et l'éclatement des frontières entre les secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications forcent les organismes chargés de surveiller les deux activités à revoir leurs principes et leurs méthodes. Ils doivent maintenant composer avec des entreprises de radiodiffusion qui peuvent offrir des services de télécommunications et des entreprises de télécommunications qui peuvent offrir des services de radiodiffusion.

Ces changements nous obligent à nous demander si le clivage entre le secteur des télécommunications et celui de la radiodiffusion tel qu'il existe dans le système canadien de réglementation des communications a toujours sa raison d'être et si la structure administrative de réglementation de ce secteur ne devrait pas être repensée en conséquence.

C'est sur cette note que je conclus mon exposé : la conjoncture actuelle change la face du secteur des communications au Canada — et ailleurs — et il faut que les organismes chargés d'assurer la spécificité de ce secteur relèvent de façon dynamique les nouveaux défis qui se profilent à l'horizon.



Intervention de M. Giulio Fiou, Député (Conseil régional de la Vallée d'Aoste)

Thème : Le contrôle de l'exécution de la loi par les autorités de l'administration publique locale

Toute Constitution est le miroir d'un parcours historique et des exigences de gouvernement d'un pays. La Constitution reflète donc aussi bien ce parcours que le point d'arrivée du débat en la matière.

La diversité des situations peut amener à des différences sensibles quant aux aspects de l'organisation d'un pays.

Toutefois, l'internationalisation de plus en plus poussée de l'économie, de la recherche scientifique et technologique et la mise en commun d'un noyau de droits de l'homme de plus en plus ample, ont amené les différents pays à établir un patrimoine partagé de plus en plus élargi de principes généraux qui se reflètent dans leurs Constitutions.

Dans ce contexte, il est intéressant de pouvoir nous comparer, afin d'enrichir nos propres connaissances sur la base des analogies et des diversités qui répondent aux problèmes auxquels nous devons faire face dans notre activité de parlementaires.

Je ferai donc référence au cadre constitutionnel de la République italienne, qui consacre la Vallée d'Aoste comme une région à statut spécial où la langue française et la langue italienne sont reconnues officiellement, et qui dispose de conditions particulières d'autonomie selon un Statut adopté par loi constitutionnelle en 1948.

Il faut savoir qu'à la fin de la deuxième guerre mondiale, dans le but de créer un système d'autonomies politiques territoriales, une nouvelle collectivité territoriale a été créée, en plus des communes et des provinces qui existaient avant la Constitution de 1948 : la Région.

La Région s'est vue attribuer une autonomie législative, administrative, financière et d'organisation. Toutefois, on a reconnu une forme et un degré différents de cette autonomie à cinq régions, dites à statut spécial, par rapport aux quinze autres, dites à statut ordinaire.

Le choix de différencier le degré d'autonomie de ces cinq régions était lié aux conditions historiques, ethniques et linguistiques des populations de ces territoires, en plus de la tradition séculaire d'autogouvernement qui était propre à ces régions. L'autonomie particulière de ces cinq régions a été établie par des lois constitutionnelles ad hoc.

La Constitution a défini le processus d'institution des régions à statut ordinaire, non sans difficultés, puisqu'il a été défini seulement en 1970. Au mois de novembre 2001, ce processus a été complété par les modifications ultérieures de la Constitution.



Les modifications à la Constitution italienne

1. Le contexte

Au cours de ces dernières années, l'organisation institutionnelle italienne a dû s'adapter aux profondes mutations découlant des nouveaux processus de développement économiques et sociaux qui caractérisent notre pays et l'Europe tout entière.

L'organisation de l'Etat du XIX^{ème} siècle, qui était née dans le but de satisfaire un besoin de diriger une économie strictement nationale et de garantir aux citoyens des services très limités, a résisté, par son caractère centralisateur, aux changements historiques survenus dans notre pays. Cette organisation s'est révélée tout à fait inadéquate, que ce soit à gouverner les nouveaux processus de développement (souvent en les confiant aux organisations économiques internationales), ou à assurer des réponses à la complexité et à la diversité des demandes de services qui proviennent de nos aires territoriales.

De là est née l'exigence de définir un projet institutionnel intégré qui identifie les institutions en mesure de gouverner les processus au niveau où ils se forment.

Le choix de contribuer à la constitution d'un gouvernement européen va dans cette direction, tout comme le renforcement du rôle des institutions territoriales est fondamental pour adapter l'action gouvernementale aux exigences des citoyens.

Le débat qui a le plus monopolisé notre classe politique ces derniers temps avait trait à cette deuxième exigence.

2. Les principes

C'est ainsi qu'au mois de novembre 2001, est entrée en vigueur la loi constitutionnelle portant modification du titre V de la deuxième partie de notre Constitution, relatif aux Régions, aux provinces et aux communes.

Les caractéristiques de ces modifications tournent autour de quelques principes généraux.

Avant tout, le principe de parité entre les différents niveaux de gouvernement est énoncé. En effet, aux termes du nouvel article 114 de la Constitution, « la République est constituée par les communes, les provinces, les villes métropolitaines, les régions et l'Etat », alors que dans la disposition précédente on lisait que « la République est divisée en régions, provinces et communes ».

Dans la nouvelle forme, l'Etat contribue donc, à parité avec les autres niveaux, nommés en ordre ascendant, à constituer la République.

Le principe de parité est confirmé aussi par d'autres dispositions, et notamment par :

- 1) l'article prévoyant les mêmes limitations pour le pouvoir législatif exercé par l'Etat et par les Régions, sur la base du « respect de la Constitution et des limitations dérivant des dispositions communautaires et des obligations internationales » ;



- 2) l'abrogation du contrôle préalable [contrôle a priori] sur les lois, remplacé par la possibilité de soulever la question de légitimité devant la Cour constitutionnelle dans un délai de soixante jours suivant la publication d'une loi, recours accessible aussi bien à l'Etat qu'aux Régions. J'y reviendrai plus tard.

Deuxième principe général, c'est le principe d'énumération des domaines attribués à l'Etat, avec la clause résiduelle qu'il revient aux Régions le pouvoir législatif sur les domaines qui ne sont pas expressément réservés à la législation de l'Etat.

Le nouvel article 117 prévoit ainsi trois domaines législatifs :

- 1) les domaines réservés à l'Etat ;
- 2) les domaines attribués au pouvoir législatif réparti entre l'Etat et les Régions ;
- 3) les domaines réservés aux Régions.

Par conséquent, il n'existe pas une liste formelle de domaines attribués aux Régions, mais plutôt l'énumération des domaines exclus de la compétence régionale.

Le troisième principe est celui de la non correspondance entre le pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire et les fonctions administratives. Il s'en suit que :

- 1) le pouvoir réglementaire revient à l'Etat dans les domaines où il a compétence exclusive, hormis les domaines délégués aux Régions ;
- 2) le pouvoir réglementaire revient aux Régions dans tous les autres domaines ;
- 3) les fonctions administratives sont attribuées aux Communes sauf si, pour en assurer l'exercice unitaire, elles sont attribuées aux Provinces, aux Villes métropolitaines, aux Régions et à l'Etat, sur la base du principe de subsidiarité.

Par rapport à la Constitution de 1948, le nouveau texte introduit ainsi une importante mise en valeur de l'autonomie régionale : en effet, le pouvoir législatif exclusif constitue une compétence propre à la Région et s'étend à tous les domaines n'ayant pas été différemment attribués par la Constitution.

Dans ce nouveau cadre constitutionnel de référence, il est évident que la forme des contrôles a subi de profondes mutations.

Depuis la Constitution de 1948, le contrôle préalable sur les actes législatifs et administratifs des Régions, ainsi que le contrôle sur les actes administratifs des Communes, des Provinces et des autres collectivités locales, a été supprimé.

On a maintenu en revanche la « question de légitimité » que le Gouvernement de la République peut soulever devant la Cour constitutionnelle dans un délai de soixante jours suivant la publication d'une loi lorsqu'il estime qu'une loi approuvée par le Conseil régional excède la compétence de la Région.

De son côté, la Région peut en faire autant si elle considère qu'une loi ou un acte ayant force de loi de l'Etat ou d'une autre Région lèse sa compétence.

On est donc passé d'un système de contrôles préalables à un système de contrôles successifs, si l'un des organes estime voir lésée sa compétence.



Le système des contrôles : le cas concret de la Vallée d'Aoste

En m'inspirant de l'exemple de la Région que je représente, je vais vous parler du système de contrôle qui existait auparavant aussi bien sur les actes de la Région que sur les actes des collectivités locales.

La comparaison permettra de comprendre la philosophie des récentes réformes.

La Vallée d'Aoste, en raison de son particularisme linguistique et culturel, a bénéficié à l'issue de la deuxième guerre mondiale, d'un statut spécial reconnu par la loi Constitutionnelle du 26 février 1948.

Le particularisme valdôtain se base sur des éléments fondamentaux, les anciennes traditions d'autonomie remontant au XII^{ème} siècle ; la langue locale, le franco-provençal, appartenant à l'aire linguistique gallo-romane ; l'usage séculaire de la langue française comme langue officielle et de culture.

Cette autonomie s'exerce principalement par le pouvoir législatif de la Région, pouvoir qui trouve sa plus haute expression dans l'exercice de la compétence législative "primaire" dans certains domaines, non soumis aux principes fondamentaux établis par des lois de l'Etat, mais qui doivent être en harmonie avec la Constitution de la République, les dispositions communautaires et les obligations internationales.

C'est sur ces principes que repose l'autonomie spéciale actuelle de la Région Vallée d'Aoste.

Dans ce contexte constitutionnel, et donc avant la réforme constitutionnelle de l'année dernière, il était prévu que les actes administratifs de la Région soient soumis au contrôle préalable de légalité.

En Vallée d'Aoste, ce contrôle de légalité sur les actes s'est exercé, bien qu'il ait été édulcoré par une série de réformes qui ont précédé la révision constitutionnelle de 2001, par la Commission de coordination et le Président de la Commission de coordination.

1. La Commission de Coordination

Selon le Statut de 1948, la Commission de coordination exerçait son contrôle sur l'activité administrative de la Région. Il s'agissait d'un contrôle de légalité sur les actes administratifs. La Commission était composée d'un représentant du ministère de l'Intérieur, qui en était le président, un représentant du ministère des Finances ; un représentant de la Région, désigné par le Conseil régional "parmi des personnes étrangères au Conseil".

Le Président de la Commission de coordination était le représentant du ministère de l'Intérieur. Outre sa qualité de membre de l'organe collégial qu'il présidait, il exerçait un contrôle sur les actes législatifs de la Région. Il avait le pouvoir individuel de renvoyer la loi qu'il jugeait viciée, soit parce qu'elle excédait la compétence de la Région, soit parce qu'elle créait un conflit d'intérêts.

En plus du contrôle de l'Etat sur les actes de la Région, il existait aussi un contrôle de la Région sur les actes des collectivités locales, découlant directement du statut spécial.

Par collectivités locales on entend les communes, les établissements publics de bienfaisance, les



consortiums et consorceries.

2. La Commission régionale de contrôle

Le contrôle sur les actes des collectivités locales était exercé par une Commission régionale de contrôle composée de cinq membres effectifs et de cinq suppléants, élus par le Conseil régional parmi des personnes n'en faisant pas partie.

Ce contrôle s'est estompé au cours des années suite à une série de réformes qui ont prévu le contrôle obligatoire de la légalité à un nombre limité d'actes, tels que les statuts communaux, les budgets, les bilans.

Par une loi régionale portant sur le système des autonomies locales en Vallée d'Aoste, la Région avait attribué à ses propres organes de direction le contrôle sur les actes des collectivités locales. Toutefois, la Commission régionale de contrôle continuait d'exercer ses fonctions, qui ont définitivement cessé avec la révision constitutionnelle de 2001.

Seule la Commission de Coordination en Vallée d'Aoste existe encore, mais depuis la réforme constitutionnelle, elle a été vidée de ses compétences.

Le principe fondamental de la réforme réside sur la mise à égalité des différents organes constituant la République. Ce qui entraîne nécessairement une "responsabilisation" de leur part, tant du point de vue de la légalité de leurs actes que de la gestion de la chose publique.

3. Le contrôle de gestion : la Cour des comptes

Un contrôle de gestion a posteriori est exercé par un organe juridictionnel de justice administrative, nommé Cour des comptes.

La Cour des comptes est compétente en matière de jugements des comptes et de la responsabilité comptable.

La Cour des comptes peut exercer un contrôle postérieur et généralisé sur la gestion du budget et du patrimoine des administrations publiques ainsi que sur les gestions hors budget et sur les fonds de provenance communautaire.

Ce contrôle porte sur la vérification de la légalité et de la régularité de la gestion, en comparant les résultats de l'activité administrative et les objectifs définis par la loi. Le but recherché étant l'efficacité et le rendement de l'administration.

Le contrôle de la Cour des comptes devrait aussi être au service des autonomies en tant qu'organe d'aide à l'activité administrative des Régions, avec des objectifs d'information du Parlement, du Gouvernement et des exécutifs régionaux et locaux.

La réorganisation des pouvoirs publics

Le scénario que je viens d'illustrer en matière de contrôles externes à l'administration doit être complété par l'évocation de la question de la réorganisation interne des pouvoirs publics.

A partir des années 90, les administrations publiques ont été réorganisées par une série de



réformes.

Les fondements de cette réforme reposaient avant tout sur le principe de la séparation entre le pouvoir politique et les organes administratifs. Ce principe répondait à des besoins d'efficacité de l'activité administrative, à des exigences de rationalisation des coûts et de transparence.

Cette séparation des compétences peut être résumée ainsi :

- aux organes politiques revient la décision des orientations politiques et la détermination des objectifs sur lesquels engager l'administration ;
- aux organes de direction, qui sont responsables de tous les actes de gestion, revient la charge de traduire en actes exécutifs la volonté des organes politiques.

On comprend très bien que cette réforme – qui a été empruntée aux critères de la gestion d'entreprise quant à la nécessité de transparence et d'assouplissement de la bureaucratie – a amorcé une véritable révolution dans les rapports entre les pouvoirs politiques et la direction administrative.

Il s'est avéré que les directeurs administratifs ont acquis le pouvoir de signature en ce qui a trait au contrôle de légalité – vérification qu'un acte soit conforme à la loi – en plus du contrôle de la couverture financière.

La responsabilité des actes se dédouble. Le contrôle devient donc un contrôle interne à l'administration. Ce qui entraîne nécessairement la mise au point d'un nouvel équilibre dans le rapport entre les élus et la direction administrative, et entre les élus et les électeurs.

Conclusion

Comme nous avons pu le remarquer, les modifications à la Constitution italienne en matière de contrôles ne représentent que le dernier échelon d'un parcours qui avait débuté depuis bien longtemps.

Elles sont le miroir de l'évolution du système des pouvoirs publics, aussi bien dans les rapports entre l'administration de l'Etat et les autonomies territoriales que dans les relations entre les citoyens et l'administration.

Elles sont en quelque sorte le témoignage d'une nouvelle manière de concevoir l'administration.

Si, en effet, le contrôle généralisé de légalité sur les actes juridiques de l'administration répondait à un besoin pour l'Etat de garantir avant tout l'équilibre des pouvoirs réciproques par le biais d'une vérification du fonctionnement de type légal, les nouveaux modèles de contrôle visent à évaluer l'action administrative par rapport aux résultats obtenus.

De plus en plus, donc, les contrôles s'exercent sur la gestion, sur son efficacité, sur sa transparence, sur ses résultats.





Annexes

Bangui 1994 : Le Parlement et l'état de droit

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

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

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

Bamako 1995 : Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement

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

Bucarest 1995 : Le pouvoir de contrôle du Parlement

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

Port-Louis 1996 : Le mandat parlementaire

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

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

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



Lomé 1997 : Le statut de l'opposition parlementaire

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

Sofia 1998 : Le consensus parlementaire

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

Vientiane 1998 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement

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

Antananarivo 1999 : Le Parlement de l'an 2000

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

Bangui 1999: Le Parlement de l'an 2000

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

Port-Vila 2000 : Démocratie et bonne gouvernance

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

Niamey 2000 : Le travail et le rôle du parlementaire

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



Bissau 2001 : Démocratie et bonne gouvernance

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

Dakar 2002 : Le Parlement et les relations internationales

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

*

* *

