



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

ACTES DU SÉMINAIRE PARLEMENTAIRE

LE TRAVAIL ET LE RÔLE DU PARLEMENTAIRE

En coopération avec l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie

* *
*

NIAMEY – NIGER

24 AU 26 OCTOBRE 2000

SOMMAIRE

Note de présentation de l'APF	p. 4
Note de présentation du séminaire	p. 8
Programme	p. 12
Liste des participants	p. 14
Biographies des conférenciers.....	p. 20
Séance d'ouverture	p. 28
Allocution de S E M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Ancien Président de la République	p. 30
Message de M. Jacques Legendre, Sénateur du Nord (France), Secrétaire général parlementaire de l'APF.....	p. 34
Discours d'ouverture de M. Nicolas Amougou Noma, 1 ^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de l'APF	p. 36
Le processus législatif	p. 40
Intervention de M. Zambéné Théodore Sawadogo, Député (Burkina Faso)	p. 42
Intervention de M. Marcel Beaubien, Député (Ontario)	p. 57
Intervention de M. Christos Doulkeridis, Député (CFB)	p. 68
Synthèse des travaux des trois ateliers	p. 74
Le contrôle de l'action gouvernementale	p. 78
Intervention de M. Richard Cazenave, Député (France)	p. 80
Intervention de M. Christos Doulkeridis, Député (CFB)	p. 86
Intervention de M. Zambéné Théodore Sawadogo, Député (Burkina Faso)	p. 92
Synthèse des travaux des trois ateliers	p. 96
Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire	p.100
Intervention de M. Badel Ndanga Ndinga Député (Cameroun)	p.102
Intervention de M. Richard Cazenave, Député (France)	p.113
Synthèse des travaux des ateliers	p.118
Conclusion du Séminaire	p.122
Synthèse générale par M. Oumarou Sidikou, porte-parole de la majorité	p.124
Synthèse générale par M. Oumarou Souleye, porte-parole de l'opposition.....	p.126
Discours de S.E.M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Ancien Président de la République.....	p.128
Discours de clôture de M. Nicolas Amougou Noma, 1 ^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de l'APF	p.130
Annexes	p.132
Présentation de l'Assemblée nationale du Niger	p.134
Extrait de la Constitution du 18 juillet 1999	p.137
Liste des séminaires organisés par l'APF depuis 1994	p.144

« 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) devenue, en 1998, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. 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.

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 mettant en œuvre des programmes d'appui au bénéfice des parlements des jeunes démocraties.

UN LIEU D'ECHANGES ET DE REFLEXION, UN LIEU D'ACTION

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. C'est de ce travail qu'est née la Charte du développement durable, adoptée lors de la XIX^e Session ordinaire de Libreville en 1993, et qui détermine les principes et les champs d'actions des politiques d'environnement et de développement, en tenant compte de la situation économique des partenaires, de la volonté des citoyens, de la promotion des législations en matière d'environnement. Tous ces travaux donnent lieu à des rapports parlementaires.

Au cours des dernières années, elle 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 dont le premier titulaire est M. Boutros Boutros-Ghali et elle s'est prononcée en faveur de la mise en place, au sein de ces structures, d'un Observatoire de la Démocratie.

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.

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.

Des séminaires d'information s'adressant à des parlementaires du Sud, ainsi que des stages de formation pour fonctionnaires parlementaires sont organisés avec le concours de l'Agence de la Francophonie. D'autres programmes de coopération permettent d'aider les parlements du Sud à restructurer certains services indispensables à la bonne marche d'une Assemblée. Ainsi un programme d'aide à la restructuration des bibliothèques parlementaires (PARDOC) est en cours auprès d'une trentaine de parlements.

COMPOSITION ET STRUCTURE

Les organes de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie sont :

- l'Assemblée plénière, réunie annuellement en Session ordinaire ;
- le Bureau, composé de dix-huit membres élus ;
- la Délégation permanente du Bureau ;
- le Secrétariat général, sous la direction du Secrétaire général parlementaire ;
- les Commissions permanentes :
 - Commission politique ;
 - Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles ;
 - Commission des affaires parlementaires ;
 - Commission de la coopération et du développement ;
- les Assemblées régionales, responsables de la mise en œuvre des objectifs de l'Assemblée dans le contexte particulier des régions.



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

NOTE DE
PRÉSENTATION DU SÉMINAIRE

Depuis 1994, le secrétariat général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise, deux fois par an, sur sa ligne budgétaire de coopération interparlementaire et en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, des séminaires d'information et d'échanges. Il s'agit de séminaires faits par des parlementaires expérimentés, pour des parlementaires nouvellement élus.

Ce treizième séminaire se déroulera à Niamey (Niger), au bénéfice de l'ensemble des parlementaires nigériens (83).

Ainsi que l'a souhaité l'Assemblée nationale du Niger, le séminaire portera sur le travail et le rôle du parlementaire, et se déclinera en trois sous-thèmes étudiés chacun pendant une journée:

- 1 - Le processus législatif
- 2 - Le contrôle de l'action gouvernementale et l'application des lois
- 3 - Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire.

Les parlementaires nigériens souhaitent que le traitement des deux premiers thèmes inclue une présentation du cas particulier de la loi de finances (les exemples donnés par les conférenciers pourront porter sur l'examen de la loi de finances et le contrôle de l'exécution du budget de l'État).

Les six conférenciers viendront des trois régions de notre Assemblée :

- deux conférenciers désignés par la région Afrique (sections burkinabé et camerounaise),
- deux conférenciers désignés par la région Amérique (sections canadienne et ontarienne),
- deux conférenciers désignés par la région Europe (section de la Communauté française de Belgique et section française).

DÉROULEMENT DES SÉANCES PLÉNIÈRES ET DES ATELIERS

Chaque journée sera composée de trois périodes différentes : exposés en séance publique, travaux en ateliers, conclusions en séance publique.

LES EXPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE

Un conférencier désigné par chaque région interviendra durant vingt minutes sur le thème du jour afin d'exposer la situation dans son pays, suscitant ainsi des questions qui seront posées en ateliers.

Sous-thèmes :

- Le processus législatif (développement sur la loi de finances) : 1^{er} jour
- Le contrôle de l'action gouvernementale et l'application des lois (le contrôle de l'application des lois et de l'exécution de la loi de finances) : 2^{ème} jour
- Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire : 3^{ème} jour

LES TRAVAUX EN ATELIERS

Ils se dérouleront dans trois ateliers distincts, portant chacun sur le thème du jour, et dirigés par les trois conférenciers étant intervenus en séance publique : un conférencier de la région Afrique, un de la région Amérique, un de la région Europe. Chaque conférencier sera assisté par un autre conférencier intervenant durant les deux autres journées.

Les ateliers, dont la composition aura préalablement été définie par le Parlement du Niger, seront animés par les conférenciers selon la répartition suivante :

Atelier 1

Un conférencier principal africain assisté d'un conférencier américain.

Atelier 2

Un conférencier principal américain assisté d'un conférencier européen.

Atelier 3

Un conférencier principal européen assisté d'un conférencier africain.

À l'issue de chaque atelier, les conférenciers animateurs et le rapporteur, qui aura été désigné en début de réunion parmi les parlementaires nigériens, se réuniront pour faire une synthèse de leur atelier.

EXPOSÉ DES CONCLUSIONS EN SÉANCE PLÉNIÈRE

Ensuite, chaque rapporteur désigné (ou le conférencier principal) lira ses conclusions en séance plénière.

DISCUSSION GÉNÉRALE DE CLÔTURE

Cette discussion animée par les conférenciers permettra à la majorité et à l'opposition de s'exprimer chacune pendant 20 minutes sur le thème général du séminaire.

SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU SÉMINAIRE

Les conférenciers et rapporteurs se réuniront afin de dégager les conclusions générales du séminaire. Celles-ci pourront faire l'objet de propositions de recommandations adressées à la Commission des affaires parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Ces conclusions générales et ces éventuelles recommandations seront présentées par un ou plusieurs rapporteurs généraux en séance plénière de clôture.

ORDRE DU JOUR

Mardi 24 octobre

- 10 h 00 Ouverture solennelle
- Allocution de **S.E.M. Mahamane Ousmane**, Président de l'Assemblée nationale du Niger, ancien Président de la République
 - Message de **M. Jacques Legendre**, Sénateur français, ancien ministre, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
 - Discours d'ouverture **M. Nicolas Amougou Noma**, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
- 11 h 00 Exposés des conférenciers en séance plénière
- Thème 1 : Le processus législatif** (et la procédure budgétaire)
- Région Afrique : M. Zambéné Théodore Sawadogo*
- Région Amérique : M. Marcel Beaubien*
- Région Europe : M. Christos Doulkeridis*
- 12 h 30 Déjeuner
- 16 h 15 Travaux en ateliers
- 17 h 45 Synthèse des ateliers par les conférenciers
- 18 h 00 Exposé des conclusions en séance plénière
- 18 h 30 Clôture des travaux de la journée

Mercredi 25 octobre

- 9 h 00 Exposés des conférenciers en séance plénière
- Thème 2 : Le contrôle de l'action gouvernementale** (le contrôle de l'application des lois et de l'exécution de la loi de finances)
- Région Europe : M. Richard Cazenave / M. Christos Doulkeridis*
- Région Afrique : M. Zambéné Théodore Sawadogo*
- 10 h 15 Travaux en ateliers
- 12 h 00 Synthèse des ateliers par les conférenciers
- 12 h 30 Exposé des conclusions en séance plénière
- 13 h 00 Clôture des travaux de la journée

Jeudi 26 octobre

9 h 00 Exposés des conférenciers en séance plénière

Thème 3 : Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

Région Afrique : **M. Badel Ndanga Ndinga**

Région Europe : **M. Richard Cazenave**

10 h 00 Travaux en ateliers

11 h 30 Synthèse des ateliers par les rapporteurs

12 h 00 Exposé des conclusions en séance plénière

Conclusion générale du séminaire par un rapporteur de la majorité et un rapporteur de l'opposition

12 h 30 Discours de clôture de **S.E.M. Mahamane Ousmane**, Président de l'Assemblée nationale du Niger, ancien Président de la République

13 h 00 Fin des travaux

Soirée Soirée offerte par l'Assemblée nationale au cours de laquelle aura lieu une cérémonie de remise de décoration.



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

LISTE DES PARTICIPANTS

ATELIER N° 1

1. MAIDAGI ALLAMBEYE
2. SOULEYE OUMAROU
3. OUMAROU IBRAHIM
4. ALHOUSEINI ALGOUBASS
5. OUSSEINI IBRAHIM
6. ABDOU AHMED
7. MOUSSA NOUHO
8. ABDOU BAKO
9. IBRAHIM ABBALELLE
10. HABI MAHAMADOU SALISSOU
11. MAHAMADOU KADRI
12. YAHAYA LATI
13. ABOUBACAR ABDOULWAHAB
14. ALKABOUSS MOUSSANA
15. KATIELLA GASSO MAMAN KIARI
16. MAMAN AMADOU MAGAWATA
17. ABDOU ABDOURHAMANE
18. ABDOURHAMANE MAMADOU
19. AHMED BABATI
20. BELLO DOUA
21. GADO BOUREIMA
22. JANAÏDOU GADO SABO
23. MAHAMANE SALEY
24. MAMAN ISSA
25. NASSOUROU SAMAÏLA
26. OUMAROU LAOUALI
27. SOUMANA OUSSEINI

Rapporteur : M. ABDOU ABDOURHAMANE (MNSD)

ATELIER N° 2

1. MASSAOUDOU HASSOUM
2. MOUSSA ALI OUMAR
3. MOUTARI MOUSSA
4. INTAROU HASSANE
5. ADAMOU IDRISSE
6. AMADOU YACOUBA
7. HAMANI YAYE
8. MOUMOUNI DJERMAKOYE
9. BAWA OUBANDAWAKI
10. ISSAKA HAROU
11. MAHAMADOU SINAD
12. SAÏDOU AMA
13. ADAMOU GALABI
14. BARKA TAMABI MAÏGOCHI
15. MAHAMADOU AMADOU
16. SABIOU MAMANE
17. ABDOUL KARIM HAMIDOU
18. ADA YARO ABDOU
19. ALKA SALEY
20. BONKANO MAIFADA
21. GOUMAR MOHAMED
22. LABI OUMAROU
23. MAMAN ARDJI
24. MOUNKEILA AROUNA
25. SOULEYMANE ORTHE
26. SANI SOULEY DAN GARA
27. SOUMANA SANDA

Rapporteur : M. SOUMANA SANDA (MNSD)

ATELIER N° 3

1. SIDIKOU OUMAROU
2. HAMID ALGABID
3. SALISSOU ABDOU
4. NA ALLAH GOUZAE
5. IBRAHIM NOMAO
6. AHMOUDOU MAHMOUDOUNE
7. BOUBACAR TAHIROU
8. ABDOUL RAHIM BALARABE
9. IBRAH CHAÏBOU
10. KALILOU KANGAYE
11. SALISSOU MAMANE
12. AHMED OULD OUMADAH
13. HAMA ASSA
14. MAHAMADOU ISSOUFOU
15. SABO SAÏDOU
16. AMADOU OUMAROU BONKANO
17. ADAMOU BAHAGO
18. BAKO ABOU DADAMI
19. BOUKARY SOULEY
20. HALIDOU SOUMAILA
21. MAHAMADOU TANKO
22. MAMAN DAN KANDE
23. MOUNKAIL AÏSSATA (Mme)
24. SALEY ABDOU
25. SEKOU CISSE OUMAROU
26. SILEYIME BEN HAMEDA
27. YACOUBA ALKARIA dit Bouro

Rapporteur : M. IBRAHIM NOMAO (PNDS)



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

BIOGRAPHIE DES CONFÉRENCIERS

M. Marcel BEAUBIEN
Député (Ontario)

Né à Cadillac, Québec
Père de trois enfants

PROFESSION

- . Homme d'affaires

FORMATION

- . Baccalauréat des Arts, Université de Guelph (Ontario)
- . Technologue médical agréé

EXPÉRIENCE
PROFESSIONNELLE

- . Ancien président de la campagne Centraide de Sarnia
- . Membre de la Société de la Croix-Rouge de Sarnia-Lambton
- . Courtier d'assurances

EXPÉRIENCE
POLITIQUE

- . Élu pour la première fois à l'Assemblée législative de l'Ontario en 1995 et réélu en 1999
- . Nommé adjoint parlementaire au ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales
- . Président du comité de l'Ombudsman de l'Assemblée législative
- . Vice-président de la Commission de réduction des formalités administratives
- . Membre de la Commission des comptes publics de l'Assemblée législative
- . Maire de la ville de Petrolia
- . Conseiller municipal du comté de Lambton et Petrolia
- . Conseiller municipal de la ville de Petrolia
- . Membre du Conseil de renouvellement économique de Sarnia-Lambton
- . Membre du Conseil des services policiers de Petrolia
- . Membre de la Commission des services publics de Petrolia et membre du Conseil de l'hôpital local

Adresse à l'Assemblée

Bureau 115, Édifice de l'Assemblée législative
Toronto (Ontario)
Canada M7A 1A8
Téléphone: (416) 325-1209
Télécopie: (416) 325-1198

M. Richard CAZENAVE
Député (France)

Né le 17 mars 1948 à Paris
Marié, père de trois enfants.

**FONCTION A L'ASSEMBLEE
NATIONALE**

- . Député depuis le 1988 (1^{ère} circonscription de l'Isère)
- . Membre de la commission des lois (Secrétaire)
- . Membre de la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes depuis le 15/10/1999
- . Président du groupe d'études sur les droits de l'Homme depuis 1997
- . Président du groupe d'études sur les problèmes du Tibet depuis mars 1999
- . Président du groupe d'amitié entre la France et l'Afghanistan depuis 1997

**AU RASSEMBLEMENT POUR
LA REPUBLIQUE**

- . Secrétaire national chargé des droits de l'homme et de la coopération (1990-1993)
- . Conseiller de Jacques Chirac pour l'action humanitaire (1993-1995)
- . Délégué général aux Affaires étrangères (1993-1997)

PROFESSION

- . Dirigeant d'entreprise (exercice de 1970 à 1990)

MANDATS LOCAUX

- . Conseiller municipal de Grenoble, Isère (153298 habitants) depuis 1989
- . Président du groupe RPR de la région (1987-1990)
- . Conseiller régional Rhône-Alpes (1986-1998)
- . Vice-Président du Conseil régional (1992-1998)

FORMATION

- . Licence en droit
- . Maîtrise de gestion

DECORATIONS

Chevalier de l'Ordre nationale du Mérite

ADRESSE(S)

Hôtel de Ville, 11 Boulevard Jean Pain,
38000 Grenoble
Téléphone : 04 76 76 38 91
Télécopie : 04 76 76 38 91
3 Rue Félix Poulat - 38000 Grenoble
Téléphone : 04 76 46 18 27
Télécopie : 04 76 87 67 26
Adresse électronique : rcazenave@assemblee-nationale.fr

M. Christos DOULKERIDIS
Député (Communauté française de Belgique)

Né à Bruxelles, le 6 mars 1968

CARRIERE POLITIQUE

Depuis juillet 1999

- . Député bruxellois et membre du Parlement de la Communauté française, 2ème Vice-Président du Parlement de la Communauté française

De 1996 à 1999

- . Assistant politique des trois secrétaires fédéraux et coordinateur fédéral de la réactualisation du programme ECOLO

1996 à 1998

- . Membre du comité de pilotage des états généraux de l'écologie politique

1992 à 1997

- . Secrétaire politique d'ECOLO Bruxelles. Ancien délégué au Conseil de fédération (Parlement interne)

1991 à 1994

- . Secrétaire parlementaire d'André Drouart et de Jacques Liesenborghs
- . Secrétaire de la locale ECOLO d'Anderlecht

AUTRES ACTIVITES

Depuis 1996

- . Co-fondateur et animateur du réseau des cafés politiques
- . Vice-Président du CNAPD (Coordination nationale des Associations pour la paix et les démocraties)
- . Administrateur de la SPABS (Société publique des administrations et des bâtiments scolaires de Bruxelles)

Appartenance aux Commissions du PCF

- . Président de la sous-commission chargée d'examiner la situation des mineurs en exil
- . Vice-Président de la Commission de la santé, des matières sociales, des sports et de l'aide à la jeunesse et de la Commission de coopération avec les communautés
- . Membre titulaire des commissions suivantes : Commission de la santé, des matières sociales, des sports et de l'aide à la jeunesse ; Commission des finances, du budget, des affaires générales, de l'organisation de l'assemblée, du règlement et de la comptabilité ; Commission de coopération avec les communautés ; Commission de coopération et de concertation avec l'ACCF de Bruxelles
- . Membre suppléant des commissions suivantes : Commission des relations internationales ; Commission de l'éducation.

FORMATION

- . Certificat de l'enseignement général secondaire
- . Autodidacte

Adresse : rue de la Ferme 28 - 1210 Bruxelles - Tél. 075/59.38.98.

e-mail : christos.doulkeridis@ecolo.be

M. Badel NDANGA NDINGA

Député (Cameroun)

Né le 25 octobre 1954 à Bertoua
Marié, père de deux enfants.

FONCTION ACTUELLE

- . Député (RDCP) à l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des Finances, des Affaires Economiques, du Plan et de l'Infrastructure.

PROFESSION

- . Administrateur Civil de Classe exceptionnelle

FORMATION UNIVERSITAIRE

1976 - 1980

- . Licence (4 ans) es Droit et Sciences Economiques Option Sciences Economiques ; Section Gestion des Entreprises, Université de Yaoundé ; Mention AB ; session Juin 1980

1980 - 1981

- . DEA es Sciences de Gestion, Université de Bordeaux I

1983 - 1985

- . ENAM Yaoundé ; Section Administration générale
- . CIFAN/Ngaoundéré : Diplôme de Préparation Militaire Supérieure, septembre 1985

CARRIERE PROESSIONNELLE

1979 - 1980

- . Cadre stagiaire à la Société Camerounaise de Banque (SCB)

1982 - 1983

- . Responsable des Services Commerciaux à la SOFIBEL DOULA

1985

- . Administrateur Civil en service au MINAT/DAPEN

1986 - 1987

- . Chef de Service des Etudes et Projets au MINAT/DOT

1988/janvier

- . Directeur des Programmes et Projets au Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire

1988/mai - 1992/ avril

- . Secrétaire d'État au Plan et à l'Aménagement du Territoire

1992 – 1993

- . Administrateur Civil en service au Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative

1993/juin - 1994/novembre

- . Inspecteur Général au Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative

1994/novembre -1997/mai

- . Secrétaire Permanent de la Réforme Administrative au MINFOPRA

AUTRES FONCTIONS

1988 - 1991

- . Commissaire du Cameroun à la Commission du Bassin du Lac Tchad

1989 - 1992

- . Administrateur de la Banque de développement des Etats de l'Afrique Centrale

1989 - 1992

- . Membre du Conseil des Gouverneurs de la Banque Islamique de Développement (BID)

1988 - 1991

- . Membre du Comité de Gestion du FEICOM

1996/Avril - 1999/Janvier

- . Président de la Commission Spéciale Marchés à L'Hôpital Général de Yaoundé

M. Zambéné Théodore SAWADOGO
Député (Burkina Faso)

Né en 1954 à Nagbingou (Namentenga)
Marié, père de quatre enfants

FONCTION ACTUELLE

- . Député à l'Assemblée nationale depuis 1992
- . Président de la commission des Finances et du Budget en 1994 et de 1997 à 1999
- . Rapporteur général du Budget en 1996

FORMATION UNIVERSITAIRE

1976 - 1981

- . Institut Africain et Mauricien de statistique et d'économie appliquée, Kigali

1976 - 1977

- . Université de Ouagadougou (Institut de Maths et Physique)

PROFESSION

- . Ingénieur statisticien

CARRIERE PROESSIONNELLE

2000

- . Animateur de conférences sur l'élaboration, l'exécution et le contrôle du Budget de l'État (Université de Ouagadougou)

1999

- . Chargé de cours et animateur de conférences sur les procédures du vote du Budget (Ecole nationale de Régie Financière)

1995

- . Chargé de cours (Université de Ouagadougou)

1988 - 1992

- . Directeur Général de l'Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD)

1985 - 1988

- . Directeur des Statistiques Générales à l'INSD

1982 - 1985

- . Chef de service à l'INSD

ETUDES ET PUBLICATIONS

- . Procédures de vote du Budget au Burkina Faso (1999)
- . Révision des dispositions portant régime financier au Burkina
- . Etude sur la situation économique au Burkina Faso
- . Organisation et gestion d'un service statistique (PNUD 1995)
- . Consultation sur les institutions chargées de la gestion économique au Burkina Faso (PNUD 1989)
- . Etude sur la croissance économique du Burkina Faso (1988)
- . Conception d'indicateurs de performance de l'économie (1988)
- . Rôle des sources administratives dans le système d'informations statistiques (le cas du Burkina) (1986)
- . Etude socio-économique de la région du Buguessera (Ruanda) (1981)



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

Mardi 24 octobre 2000

SÉANCE D'OUVERTURE

- ◆ Allocution de S E M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, ancien Président de la République
- ◆ Message de M. Jacques Legendre, Sénateur du Nord (France), Secrétaire général parlementaire de l'APF
- ◆ Discours d'ouverture de M. Nicolas Amougou Noma, 1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de l'APF

Discours de S.E.M Mahamane OUSMANE, Président de l'Assemblée nationale du Niger, à l'occasion de l'ouverture des Journées Parlementaires d'Informations organisées en collaboration avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Excellence Monsieur le Premier Ministre,
Messieurs les Présidents des Institutions de la République,
Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Honorables parlementaires conférenciers,
Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement,
Excellences Mesdames et Messieurs les membres du Corps Diplomatique et Représentants des Organisations Internationales,

Madame Messieurs les Députés,
Honorables Invités,
Mesdames, Messieurs.

Au moment où se tiennent les journées parlementaires d'information, organisées en collaboration avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, sur le thème « le travail et le rôle du parlementaire », je voudrais tout d'abord, au nom de l'Assemblée nationale du Niger, et en mon nom personnel, souhaiter la cordiale bienvenue au sein de notre institution :

- A Son Excellence M. Nicolas Amougou Noma Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun et Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.
- Aux conférenciers invités, à savoir : M Marcel Beaubien, Député de l'Ontario, M. Richard Cazenave, Député Français, M. Christos Doulkeridis. Député de la Communauté Française de Belgique, M. Badel Ndanga Ndinga, Député du Cameroun et M. Zambéné Théodore Sawadogo, Député du Burkina Faso.

Leur présence parmi nous, à l'occasion des présentes journées parlementaires est la traduction de la contribution de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie dans les domaines de la coopération interparlementaire, du développement de la démocratie, et du renforcement de la solidarité entre institutions parlementaires, plus particulièrement au sein de la Communauté francophone.

C'est le lieu de rappeler que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, ainsi dénommée depuis la Session ordinaire de l'Assemblée Internationale des Parlementaires de Langue Française (AIPLF), tenue à Abidjan en juillet 1998, est le fruit d'un long processus de coopération interparlementaire centré sur le renforcement des contacts, des échanges et du dialogue culturel, entre les peuples ayant le français en partage, processus à travers lequel la communauté francophone s'affirme chaque jour davantage en tant qu'entité culturelle et politique sur l'échiquier international.

La première étape de ce processus a été la création, en mai 1967 à Luxembourg, de l'Association Internationale des Parlementaires de langue française. Une première mutation a conduit à la naissance de l'Assemblée Internationale des Parlementaires de Langue française en juillet 1989. Par la suite, la Charte de la Francophonie adoptée à Hanoi en novembre 1997 a décidé de reconnaître l'AIPLF comme l'Assemblée consultative de la Francophonie.

Au rang des réalisations issues de la coopération au sein de la Communauté Francophone, on peut aujourd'hui compter avec fierté l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) qui a célébré son 30^{ème} Anniversaire le 20 mars dernier et qui est devenue, depuis lors, l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie.

Cet anniversaire célébré ici même à Niamey, ville qui l'a vu naître en 1970, a été l'occasion d'évoquer la mémoire des pères fondateurs africains du concept de la Francophonie : le Sénégalais Léopold Sédar Senghor, le Tunisien Habib Bourguiba et le Nigérien Hamani Diori, illustres hommes d'État qui ont donné force et personnalité morale à la Communauté Francophone devenue aujourd'hui une force politique réelle.

L' APF est donc tout indiquée pour apporter aux parlements des pays membres une assistance dans le domaine de l'échange d'expériences parlementaires.

Les présentes journées parlementaires constituent une suite logique des ateliers antérieurement tenus au profit des députés nigériens; et s'inscrivent dans les priorités que s'est fixées la première législature de la V^{ème} République, à savoir l'élévation du niveau des débats au sein de notre institution, à travers des ateliers d'information, de sensibilisation, de conscientisation, pour que les députés, représentants élus du peuple, jouent en toute connaissance de cause le rôle attendu d'eux.

Il est indéniable que les comportements individuels et collectifs, ainsi que les mécanismes institutionnels de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, de maintien de la paix et de la quiétude sociale, de gestion rationnelle de la chose publique, ces comportements et ces mécanismes dis-je sont autant de dimensions dont la maîtrise est indispensable au niveau de chaque député.

En effet, l'Assemblée nationale, cadre constitutionnel d'expression des opinions des différentes sensibilités politiques de la Nation, doit mener un débat de référence pédagogique, avec la qualité, la sérénité et le niveau requis. Cette responsabilité qui est celle de porter la voix des autres citoyens, n'est efficacement assurée que si le député est suffisamment formé et informé.

C'est pourquoi, dès l'installation de la présente législature, des initiatives permettant aux députés de mieux appréhender leurs responsabilités sont développées dans le cadre parlementaire dans plusieurs directions à savoir :

- le recours à l'assistance technique des pays amis, notamment les anciennes démocraties, et aux Organisations Interparlementaires telles que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) ;
- les échanges d'expérience dans le cadre de la coopération interparlementaire à travers les groupes interparlementaires nationaux et les groupes d'amitié dont ceux de notre Institution viennent d'être re-dynamisés et se sont vus confier des objectifs ambitieux ;
- les Journées Parlementaires d' Information, sur tout sujet jugé utile à la bonne conduite du mandat de député.

Dans cette optique, et pour donner une base solide à ces programmes de formation et d'information, la première étape indispensable demeure l'intériorisation, par les députés, de leur rôle et de leurs responsabilités en tant qu'élus du peuple, ainsi que la connaissance des

règles, des procédures et de la pratique du travail parlementaire au sein de l'Assemblée nationale.

À cet effet, même si les textes organiques et relatifs sont suffisamment explicites, la maîtrise de leur application pour un fonctionnement harmonieux et efficace de l'Assemblée nationale, nécessite l'apport d'expériences vécues, revues et corrigées à travers le monde, notamment l'espace francophone dont fait partie notre pays.

Nous mettrons donc à profit les présentes journées parlementaires pour engager des débats fructueux, trois jours durant, avec des parlementaires conférenciers de grande expérience, provenant de trois régions de l' APF, à savoir : l' Afrique, l'Europe et l'Amérique.

Pendant ces trois jours, nous aurons à discuter sur le rôle constitutionnel du député et de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire : le vote des lois et le contrôle de l'action du gouvernement, ainsi que la question relative aux relations politiques au sein même du Parlement. C'est pourquoi, notre thème qui est « le travail et le rôle du parlementaire » aura des approfondissements sur :

- le processus législatif ;
- le contrôle de l'action gouvernementale et l'application des lois ;
- le rôle de la majorité et de l' opposition dans le travail parlementaire.

Et comme notre Assemblée nationale est en session budgétaire, il a été demandé aux conférenciers de mettre un accent particulier, dans leur intervention, sur la loi de Finances et le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat.

Madame et Messieurs les députés,

Comme vous le constatez il s'agit là de thèmes importants dans l'accomplissement de la mission du député. Il convient donc de suivre avec attention les exposés prévus, et de participer avec perspicacité, aux débats qui se dérouleront à cette occasion.

En souhaitant plein succès à nos travaux, je voudrais à présent inviter :

- d'abord, M. Richard Cazenave, Député français, à bien vouloir nous livrer le message de M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l' APF, empêché ;
- ensuite, M. Nicolas Amougou Noma, Président de l'APF, pour prononcer l'allocution de lancement des présentes journées parlementaires.

Je vous remercie.

Message de M. Jacques LEGENDRE
Sénateur du Nord (France), ancien ministre
Secrétaire général parlementaire de
l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

Monsieur le Président,
Monsieur le ministre des affaires étrangères,
Messieurs les Ambassadeurs, Excellences
Mes Chers Collègues,

C'est un très grand plaisir pour moi de vous saluer à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise, pour la première fois, en terre nigérienne, à Niamey. Je tiens en particulier à rendre hommage au Président S.E.M Mahamane Ousmane et à remercier très vivement l'Assemblée nationale de la République du Niger qui nous accueille pour cette occasion.

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 six : séminaires parlementaires, programme Pardoc d'appui aux services de documentation, stages pour fonctionnaires, programme inforoutes pour la création de sites internet dans les Assemblées, missions de bons offices et Parlement francophone des jeunes.

Ces programmes ont une cohérence : ils visent à améliorer le fonctionnement des Parlements bénéficiaires au quotidien car, nous en sommes convaincus et nous en avons convaincu nos Chefs d'État, c'est cette démocratie au quotidien qui ancrera profondément la bonne gouvernance, y compris dans les États qui, comme le Niger, ont connu des soubresauts dans leur marche vers la démocratie.

En effet, une Assemblée qui fonctionne bien permet aux parlementaires que vous êtes de mieux remplir leur mandat. C'est comme cela qu'il faut envisager les travaux de ce séminaire qui va évoquer, durant trois jours, tous les aspects du rôle et du travail du parlementaire.

C'est également dans cet esprit de cohérence, et afin d'appuyer la modernisation de l'Assemblée nationale du Niger, que j'ai proposé au Bureau de l'APF d'attribuer à votre Assemblée le programme Pardoc, qui est en application, et le programme inforoutes. A ce propos, une mission d'appui à la création du site internet de l'Assemblée du Niger a été effectuée en juillet dernier, la livraison du matériel informatique nécessaire est en cours, et d'ici la fin de l'année nous avons programmé une nouvelle mission de formation. Notre objectif est de rendre opérationnel le site internet de l'Assemblée du Niger avant la fin de l'année 2000.

Mais j'en viens au programme qui vous réunit aujourd'hui, et pour lequel nos collègues parlementaires sont venus de différents pays : de pays voisins comme le Burkina Faso, ou plus lointains comme le Canada.

Aujourd'hui, à Niamey, s'ouvre le treizième séminaire parlementaire de l'APF. Depuis la création de ce programme en 1994, deux séminaires sont organisés chaque année par notre secrétariat général. 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 de nos régions Afrique, Amérique et Europe, d'avoir bien voulu accepter d'animer ces travaux et de partager leur expérience, notamment en matière de vote du budget, avec leurs collègues nouvellement élus de l'Assemblée nationale du Niger.

Je regrette profondément que mes obligations ne me permettent pas d'être parmi vous pour ces trois journées. 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 nigériens, marquant ainsi la reprise des activités de la section nigérienne de l'APF. La section nigérienne fait en effet de nouveau pleinement partie de notre Assemblée et je lui souhaite, encore une fois, la bienvenue.

Je tiens enfin à remercier nos six conférenciers, qui ont pour certains fait un très long voyage et M. le Président Nicolas Amougou Noma, qui honore de sa présence cette importante manifestation.

Sachez, Monsieur le Président, chers collègues, que je suis très attaché au succès de cette rencontre, d'autant que Niamey sera bientôt le cadre d'autres événements francophones : Assemblée régionale Afrique, Jeux de la Francophonie. Pour tous ces événements à venir, je vous adresse mes sincères vœux de réussite.

**Discours d'ouverture de M. Nicolas AMOUGOU NOMA
1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun
Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie**

Son Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,
Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Excellences Messieurs les Représentants du Corps diplomatique et consulaire,
Chers Collègues Députés,
Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un grand honneur et une grande joie de nous trouver en cette terre nigérienne et de m'exprimer aujourd'hui devant vous. Au nom de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, je tiens à remercier très chaleureusement le Peuple, l'Assemblée nationale et le Gouvernement nigériens pour l'accueil qui nous a été réservé et l'hospitalité dont ils ont fait preuve en nous recevant ici à Niamey.

Permettez-moi avant toutes choses de remercier tout particulièrement Son Excellence M. Mahamane Ousmane, que nous avons eu le plaisir de recevoir à Yaoundé en juillet dernier pour la session ordinaire de l'APF, et qui, à son tour, nous reçoit chez lui.

Je saisis cette occasion pour rendre un vibrant hommage à son Excellence M. Mamadou Tandja, Président de la République du Niger, dont l'élection à la magistrature suprême a permis de relancer le processus de démocratisation dans le pays.

La présence, aujourd'hui, des membres du Gouvernement, de Mesdames et Messieurs les Représentants du Corps diplomatique et consulaire confère à notre rencontre une dimension particulière.

Je tiens à vous remercier profondément de l'intérêt que vous portez à nos activités parlementaires.

Excellences,
Mesdames, Messieurs,

Comme vous le savez peut-être, c'est le discours de M. Léopold Sédar Senghor qui déclarait en 1966 que : « ce sont les peuples, qui, par l'intermédiaire de leurs élus, pousseront les gouvernements à aller de l'avant. Il faudrait réunir dans une association interparlementaire les Parlements de tous les pays où l'on parle le Français » qui est à la base de la naissance de notre Assemblée.

C'est ainsi que fût créée l'Association Internationale des Parlementaires de Langue Française à Luxembourg en mai 1967, réunissant les parlementaires d'une soixantaine de sections issues de Parlements d'Afrique, d'Amérique, d'Asie et d'Europe.

Au fil des années notre Assemblée connaîtra des changements qui la conduiront à modifier son appellation pour devenir en 1998, lors de sa XXIV^e Session ordinaire à Abidjan, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Comme vous le savez, c'est depuis le sommet de Maurice en 1993, et depuis celui de Cotonou en 1995 que la décision a été prise par les Chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant le français en partage de reconnaître notre Organisation, dont le nom était alors AIPLF, comme la seule organisation interparlementaire de la Francophonie et de nous consacrer comme Assemblée consultative de la Francophonie.

Notre présence ici, et mon intervention aujourd'hui devant vous se placent dans le contexte de la Charte de la Francophonie adoptée à Hanoi et qui fait de nous un acteur à part entière de la scène francophone. Nous sommes certes, un Parlement consultatif sans pouvoir législatif, mais nous constituons un lien démocratique entre les Institutions et les Peuples de la Francophonie. Par nos débats, nos propositions et échanges d'informations sur tous les sujets communs intéressant notre Communauté nous constituons ainsi une plate-forme incontournable de la Francophonie. Pour ce faire, nous travaillons en étroite collaboration avec le Secrétaire général de la Francophonie, M. Boutros Boutros-Ghali, avec lequel nos relations sont particulièrement constructives et confiantes.

Cette collaboration s'est notamment traduite par une participation de notre Assemblée, au cours des deux dernières années, aux Missions d'observation des élections de l'Organisation Internationale de la Francophonie, que ce soit lors d'élections législatives ou présidentielles.

Je tiens à rappeler ici que le Niger a également bénéficié de la présence des observateurs de notre Assemblée lors des élections présidentielles et législatives d'octobre et novembre 1999.

Un autre aspect de notre travail en tant qu'Assemblée consultative de la Francophonie est l'appui que nous apportons à la démocratie. Comme vous le savez cet aspect est conforme à notre mandat d'élu et constitue même notre raison d'être.

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

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

En effet, rassemblant des Parlements élus, nous avons assis notre combat en faveur de la démocratie sur le respect de quelques principes simples que nous croyons universels :

je citerai au premier point les élections libres et transparentes comme seule mode d'accession au pouvoir et donc le refus de la transmission du pouvoir par les armes, le respect du choix des électeurs, le respect des droits de l'opposition, qui a aussi des devoirs, ainsi que le respect des libertés fondamentales.

C'est dans cette logique que nous avons fermement condamné les prises du pouvoir par la force des armes et nous avons décidé de suspendre ceux de nos membres qui n'avaient plus de

Parlement régulièrement élu. Ainsi en a-t-il été de la section nigérienne de l'APF, après les événements d'avril 1999 et jusqu'aux élections régulières de novembre 1999.

Aujourd'hui, la section nigérienne fait de nouveau partie de notre famille, et je suis particulièrement ému de rappeler, devant vous tous, députés du Niger, combien j'ai été heureux, à Yaoundé, au cours de l'Assemblée générale que j'ai eu l'honneur de présider, d'annoncer la réintégration de la section nigérienne. Le Niger a enfin retrouvé la place qu'il mérite au sein de notre Assemblée.

Et puisqu'une nouvelle occasion s'offre à moi, je voudrais féliciter son Excellence M. Mahamane Ousmane, ancien Président de la République du Niger, qui est désormais membre du Bureau de notre Assemblée. Le féliciter et le remercier, au nom de l'APF, car c'est un honneur pour nous, M. le Président, de vous compter parmi les membres de notre organe décisionnel.

Nous nous retrouvons aujourd'hui pour une occasion particulière : un séminaire parlementaire. Je voudrais rapidement mentionner que notre action en faveur de la démocratie passe également par des activités moins visibles mais en profondeur, à savoir nos programmes de coopération interparlementaire. Ces programmes sont financés pour permettre d'appuyer très concrètement les Parlements des pays du Sud, notamment en améliorant la formation et les conditions de travail des parlementaires. C'est notre façon de contribuer ainsi très concrètement au progrès de la démocratie au quotidien.

Avec ces mots d'espoir, je déclare ouverts les travaux du séminaire parlementaire sur « *le rôle et le travail du parlementaire* ».

Je vous remercie.



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

Mardi 24 octobre 2000

LE PROCESSUS LÉGISLATIF ET LA
PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

- ◆ Intervention de M. Zambéné Théodore Sawadogo, Député (Burkina Faso)
- ◆ Intervention de M. Marcel Beaubien, Député (Ontario)
- ◆ Intervention de M. Christos Doukeridis, Député (CFB),
- ◆ Synthèse des travaux des trois ateliers

Intervention de M. Zambéné Théodore SAWADOGO Député (Burkina Faso)

INTRODUCTION

Dans le processus d'élaboration du Budget, l'initiative appartient au gouvernement, mais la prise de décision définitive relève traditionnellement de la compétence du Parlement. Elle porte le nom d'autorisation. Ce principe d'autorisation découle du principe du consentement de l'impôt qui est à l'origine une règle coutumière anglaise, selon laquelle le Roi ne peut imposer de taxes sans le consentement du Parlement, représentant des contribuables. Déjà au XIII^e siècle (1213) le principe du droit budgétaire est pris par la Grande charte anglaise en Grande Bretagne.

Avec la naissance du régime parlementaire et l'avènement de la souveraineté financière du Parlement, cette règle s'est transformée en un droit reconnu aux représentants du peuple de donner au gouvernement son autorisation pour percevoir les recettes, effectuer les dépenses nécessaires pour assurer le fonctionnement des services publics. Ainsi, il n'est pas possible pour le gouvernement de procéder à la perception d'une recette ou à la réalisation d'une dépense qui n'a pas été préalablement admise par la loi de finances votée par le Parlement.

C'est ce principe d'autorisation qui se trouve au centre de la définition classique du budget et qui constitue le fondement principal du droit budgétaire. Et c'est en voulant donner au principe d'autorisation parlementaire toute sa réalité que sont apparues les règles classiques du droit budgétaire (Annualité, Unité, Universalité, Spécialité et Equilibre).

Le Parlement burkinabé est à la 2^e législature de la IV^e République. Il comporte deux chambres : l'Assemblée nationale et la Chambre des Représentants.

Selon les dispositions constitutionnelles, les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de " Député " et ceux de la Chambre des Représentants le titre de " Représentant ".

Les Députés sont élus au suffrage universel direct, égal et secret. Ils exercent le pouvoir législatif. Les Représentants sont élus au suffrage indirect. La Chambre des Représentants a un rôle consultatif.

I- LA LOI DE FINANCES

1°) Définition

Selon l'article 1^{er} de l'Ordonnance N° 69-47/PRES/MFC du 18 septembre 1969 portant loi organique relative aux lois de finances du Burkina Faso "Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État".

Les lois de finances sont des actes juridiques d'autorisation parlementaires.

Il n'y a pas pour autant uniformité de la notion de loi de finances car à chaque étape de la procédure budgétaire et à chaque type d'autorisation correspond une catégorie de loi de finances.

2°) Les différentes catégories de lois de finances

Aux termes de l'article 2 de l'Ordonnance du 18 septembre 1969, ont caractère de lois de finances :

- La loi de finances de l'année ;
- Les lois de finances rectificatives ;
- La loi de règlement.

La loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Cette définition recouvre celle du budget.

La loi de finances rectificative modifie en cours d'année les dispositions de la loi de finances initiale. La loi de règlement fait le constat des résultats financiers suite à l'exécution de la loi de finances initiale et éventuellement complétée par la loi de finances rectificative.

Si les deux premières catégories de loi de finances ont un caractère actif ; la première prévoyant et autorisant l'ensemble des ressources et les charges de l'État pour l'année en cours et la seconde modifiant les dispositions de la première en cours d'année, la troisième catégorie de loi de finances a plutôt un caractère "passif", car il fait le constat de l'exécution pendant l'année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions avec les dispositions pour résorber le déficit ou affecter l'excédent.

La loi de finances est une loi au même titre que les lois ordinaires et par conséquent sa procédure d'adoption suit le schéma classique de toutes les lois. Toutefois, compte tenu de l'originalité et de l'importance du document soumis à l'approbation du parlement, la procédure comporte des particularités qui tiennent de la nature du texte ou bien qui tendent à éviter la dénaturation en cours d'examen du texte présenté par le Gouvernement et à assurer son adoption avant le début de l'exercice budgétaire.

3°) Les dispositions relatives au vote de la loi de finances

Les unités de vote

Les lois sont en général, votées par article, avant de faire l'objet d'un vote d'ensemble à l'issue du débat général. Tel n'est pas le cas de la loi de finances.

En effet, devant la multiplicité des dispositions incluses dans la loi de finances, il fallait déterminer des unités de vote à la fois assez synthétiques (pour éviter la multiplicité des votes) et assez précise (pour rester suffisamment significatives).

L'article 35 de l'Ordonnance N° 69-47 portant loi organique relative aux lois de finances au Burkina Faso donne les indications suivantes en ce qui concerne les dispositions financières :

- Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote par chapitre pour le budget de l'État et d'un vote par budget annexe et par catégorie de comptes spéciaux.
- Les dépenses du budget de l'État font l'objet d'un vote par chapitre.

- Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votés par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par chapitre, dans les mêmes conditions que les dépenses du budget de l'Etat.

La loi organique burkinabé relative aux lois de finances devra être actualisée pour tenir compte du contexte UEMOA marqué par la volonté des États membres d'harmoniser leur législation en matière financière.

La directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances dispose en son article 2 ce qui suit :

« Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par compte spécial.

Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles.

Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votés par budget annexe ou compte spécial. »

A - Les dispositions propres à éviter la dénaturation du projet de loi de finances présenté par le Gouvernement

a) L'interdiction des cavaliers budgétaires

Au terme de l'article 3 de l'Ordonnance de 1969, les lois de finances ne peuvent comporter que des dispositions entrant dans leur objet. De ce fait les débats ne peuvent être menés que sur des questions relatives aux prévisions des ressources et des charges de l'État.

Cette disposition permet aux députés de centrer leur discussion rien que sur les questions budgétaires.

b) La limitation du pouvoir d'amendement des députés

Le pouvoir d'amendement des députés est limité par la Constitution du Burkina Faso qui en son article 120 dispose : "Les propositions et amendements déposés par les Députés sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économie équivalentes."

Il faut signaler que malgré le respect de cette disposition constitutionnelle, la Commission des Finances et du Budget (COMFIB) a pu opérer des modifications en recettes et en dépenses lors des examens des projets de lois de finances gestions 1996, 1997, 1998, 1999. Cf. tableau (page suivante).

Cette disposition résulte du souci de doter au Gouvernement les moyens de sa politique et de préserver l'équilibre budgétaire qu'il entend assurer.

B - Les dispositions qui tendent à assurer l'adoption du budget avant le début de l'exercice financier

Il faut d'abord s'interroger sur les raisons d'être de ces dispositions avant d'examiner leur réalité.

a) La raison d'être de ces dispositions

Dans des pays comme l'Allemagne, le Japon, les USA, il n'existe aucun délai précis pour l'adoption et/ou le dépôt du projet de loi de finances. C'était également le cas en France sous la 3^e et 4^e République. Cette absence de délai a pour conséquence les difficultés pour adopter le budget avant le début de l'année et les recours fréquents aux budgets provisoires (ou douzième provisoire). C'est donc pour lutter contre le désordre dans la gestion budgétaire que des dispositions relatives au délai ont été introduites dans la procédure budgétaire de l'Etat.

b) La réalité de ces dispositions

Ces dispositions sont imposées aussi bien au gouvernement pour le dépôt du projet de loi de finances qu'au Parlement pour se prononcer sur ce document.

- Le délai accordé au gouvernement pour le dépôt du projet de loi de finances.

Au Burkina Faso, la Constitution énonce en son article 103 alinéa 1^{er} que "l'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de la 2^e session ordinaire".

- Les délais accordés au Parlement pour se prononcer sur le projet de loi de finances.

Au Burkina Faso, l'Assemblée nationale dispose de 60 jours pour se prononcer sur l'ensemble du projet de loi de finances.

Il faut noter que le non- respect des délais est toujours sanctionné par un dessaisissement du Parlement. La forme de la sanction varie selon que le retard incombe au Parlement ou au Gouvernement.

Tableau comparatif des propositions du Conseil des Ministres
et du Budget adopté par l'Assemblée nationale (en milliards)

Années	Recettes			Dépenses		
	Propositions C.M	Adoption A.N.	Augmentation ou Réduction	Propositions C.M	Adoption A.N.	Augmentation ou Réduction
1996		321,841			360,739	
1997	371,856	372,469	0,613	397,438	397,854	0,416 (-)
1998	441,082	444,535	3,453	468,380	471,015	2,215 (+)
1999	427,791	431,414	3,623	464,485	464,762	0,277 (+)
2000	428,567	430,406	1,839	463,190	461,496	1,694 (-)

NB : La différence entre les dépenses et les recettes constitue le besoin de financement.

Besoin de Financement (en milliards)				
1996	1997	1998	1999	2000
38,9	25,4	26,5	33,2	31,1

II - GRANDES ÉTAPES DU DÉBAT BUDGÉTAIRE

II – 1. La Commission chargée des Finances

La Commission chargée des finances est l'une des sept (7) commissions que compte l'Assemblée nationale. En effet, l'article 37 du Règlement Intérieur de l'Assemblée actuelle prévoit que chaque année, l'Assemblée nomme en séance publique sept (7) commissions générales d'une quinzaine de membres environ dont celle chargée des finances qui est dénommée « Commission des Finances et du Budget » COMFIB.

Il faut noter que la dénomination de cette commission a connu des changements selon les compétences que l'on lui attribue. C'est ainsi qu'elle avait précédemment la dénomination de Commission des Finances de l'Économie et du Plan (COMFEP).

II - 1.1 Organisation de la COMFIB

La loi de finances se distingue des autres lois par son caractère inévitable, récurrent et par la spécificité voire la technicité de sa partie budgétaire.

Ces caractéristiques confèrent une spécificité à l'organisation interne de la Commission des Finances et du Budget.

En effet, consacrée par les dispositions de l'article 41 du Règlement Intérieur, l'organisation de la COMFIB se distingue de celle des autres commissions générales par le nombre des membres du bureau, six (6) contre quatre (4) ou cinq (5) pour les autres commissions qui sont :

- un Président
- deux Vice-Présidents
- un Rapporteur général
- deux Secrétaires.

La principale caractéristique de cette commission est la nomination d'un rapporteur général qui est l'animateur et la mémoire de la commission.

Le nombre des membres de la Commissions a subi des variations dans le temps passant de 17 pendant la première législature à 27 pour l'année 2000.

II -1.2 Attributions de la COMFIB

La Commission des Finances et du Budget a compétence sur les dossiers relatifs aux finances publiques, au budget, aux domaines et à la monnaie.

Ainsi, elle joue un rôle prépondérant dans le processus d'examen de la loi de finances. C'est elle qui prépare les discussions des projets de loi de finances en plénière.

II -2. Etapas de l'Examen du projet de loi de Finances

II - 2.1 Saisine de la Commission chargée des Finances

Un projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale est envoyé pour examen par la Conférence des Présidents à la commission jugée compétente au fond, et soumis éventuellement pour avis à une ou plusieurs autres commissions.

Pour le cas particulier des projets de lois de finances, les règlements des Assemblées ôtent à la Conférence des Présidents cette faculté d'appréciation et prévoient eux-mêmes l'envoi du projet de loi de finances à la Commission chargée des finances. Cette commission sera l'interlocuteur privilégié du Gouvernement par l'intermédiaire du Président et surtout du Rapporteur Général de ladite commission pendant toute la durée du débat budgétaire.

La loi de finances, outre le budget contient :

- des dispositions relatives aux ressources ;
- des dispositions relatives aux charges ;
- le texte du projet de loi.

En revanche aucune confusion entre les deux notions n'est possible car si le budget est un document comptable de prévision, la loi de finances est un acte juridique d'autorisation de percevoir les recettes et d'engager les dépenses.

Compte tenu de leur nature juridique, les projets de lois de finances doivent obéir à une présentation afin qu'ils puissent être votés par l'Assemblée nationale et ceci conformément aux dispositions constitutionnelles et réglementaires en vigueur.

II -2.2 Organisation du travail et des débats en commission

A) Loi de Finances de l'année en cours

Une fois que la COMFIB est saisie du projet de loi de finances, un programme de travail est élaboré en tenant compte des délais prescrits par la Constitution en relation avec le gouvernement. Généralement les débats au sein de la commission dure un peu plus de cinq semaines (35 à 40 jours).

Compte tenu du double aspect technique et politique des budgets, il est exigé la présence d'un membre du gouvernement lors des débats en commission. Toutes les commissions générales sont invitées à envoyer un représentant pour prendre part aux débats budgétaires.

Le programme prévoit trois étapes principales :

- l'audition du ministre chargé des finances en séance élargie à tous les députés
- les débats en commission
- les débats en plénière avec l'adoption du projet de loi.

II - 2.2.1 Audition du ministre chargé des finances en séance élargie

Cette séance a pour objet de donner en prélude aux grands débats des informations sur le Budget de l'État à l'ensemble des députés. Le Ministre dans un exposé introductif fait le point sur les grandes orientations ayant soutenu toutes les inscriptions budgétaires et les innovations introduites dans la loi de finances.

À l'issue de l'exposé, les députés posent des questions surtout de fond pour une meilleure compréhension de l'exposé du ministre.

Cet exercice constitue pour le ministre le premier "examen de passage" car cela lui permet de cibler les préoccupations des députés pour les débats en commission et en plénière.

II - 2.2.2 Débats en commission

Ils consistent à auditionner les responsables des départements ministériels sur les propositions d'inscription en recettes et en dépenses. Les débats sont organisés autour de documents mis à la disposition de la commission sur sa demande. C'est ainsi que chaque ministère ou institution doit faire parvenir à la commission l'état d'exécution du budget des deux exercices précédents et de l'exercice en cours à la date la plus récente, les difficultés liées à l'exécution du budget de même que les propositions pour résorber ces difficultés. Ces informations doivent parvenir 48 heures avant le passage du ministère ou de l'institution devant la commission. D'autres documents spécifiques peuvent être demandés par la commission en cas de besoin.

La nomenclature budgétaire du Burkina Faso prévoit une classification type des ressources et des charges de l'Etat. Ainsi a-t-on le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. Le budget général se subdivise en ressources et en charges.

Les ressources sont organisées en cinq (5) titres regroupés en deux parties :

- les ressources propres ou ordinaires qui comprennent :
 - Le titre I recettes fiscales
 - Le titre II recettes non fiscales
 - Le titre III recettes en capital
- les ressources spécifiques ou extraordinaires qui comprennent
 - Le titre IV autres dons - subventions
 - Le titre V les emprunts
- les charges sont subdivisées en sept (7) titres regroupés en trois parties :
 - . Dépenses courantes qui comprennent :
 - Le titre I charges de la dette publique
 - Le titre II charges de personnel
 - Le titre III dépenses de matériel
 - Le titre IV transports courants
 - . Dépenses en capital qui comprennent :
 - Le titre V amortissement de la dette publique
 - Le titre VI équipement - investissement - transfert en capital
 - . Fonds de concours répertoriés au titre VII

a) Examen des ressources

L'examen des ressources concerne essentiellement les grandes régies de recettes et quelques recettes de service. Ainsi, sont passées au peigne fin les prévisions de la Direction générale des Douanes, de la Direction générale des Impôts, de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et de quelques ministères générant des recettes assez importantes. Il faut noter à ce niveau que l'arbitrage devant la commission se fait par régie de recette et non par titre pour plus d'efficacité.

L'arbitrage des recettes se fait sous le respect des dispositions de l'article 120 de la Constitution qui sont en fait des garde-fous contre les parlementaires qui seraient tentés de vouloir diminuer les recettes fiscales dans le but de contenter leur électorat.

Nonobstant tout cela, l'arbitrage se fait sans complaisance, et il est toujours arrivé que la commission révisé à la hausse certaines inscriptions jugées insuffisantes au regard des performances constatées de la régie.

À titre d'exemple, le projet de loi de finances de l'année 1999 examiné en décembre 1998 a connu des amendements en sa partie ressources qui ont permis de réaliser une augmentation nette de prévisions de recettes de 2.130.050.000 FCFA. Cette augmentation était de 844.974.000 FCFA en 1998, de 571.400.000 FCFA en 1997 et de 1.935.481.000 FCFA en 1996.

Il est à noter que tous ces amendements se font en accord avec le gouvernement. Généralement les débats sont moins houleux à ce niveau.

b) Examen des Charges

À ce niveau les débats sont généralement bien nourris car il s'agit pour chaque ministère ou institution de lutter pour préserver les inscriptions retenues au niveau du gouvernement.

L'arbitrage se fait titre par titre et par ministère ou institution. Sur les sept titres que comptent les charges, quatre (4) titres font l'objet d'âpres discussions au niveau de la commission ; ce sont les titre II, III, IV et VI.

TITRE II : L'examen des prévisions au niveau de ce titre a connu une évolution. Initialement discutées au niveau de chaque ministère ou institution, l'imprécision des prévisions constatée lors des débats avec les ministères a conduit le ministère de l'Économie et des Finances à centraliser les prévisions du titre sur la base de la " gestion informatisée des salaires " depuis quelques années. Les débats au niveau de ce titre ont essentiellement pour objet de vérifier le respect des textes législatifs et réglementaires dans les prévisions, de s'assurer qu'il n'y a pas eu de double comptabilisation ou d'oubli de prévisions. Généralement appelé " services votés ", ce titre ne fait pas l'objet de grands débats.

TITRE III : Les dépenses de matériel font partie des titres qui font l'objet d'un examen minutieux au niveau de la commission. En effet, ce titre, qui contient la grande partie des dépenses de fonctionnement subit généralement des réductions souvent drastiques. Les augmentations sont plutôt rares au niveau de ce titre.

En 1999 les réductions au niveau de ce titre ont été de 453.298.000 FCFA. De même, en 1998, le titre a subi une réduction de 240.440.000 FCFA.

TITRE IV : Les transferts courants servent essentiellement à la subvention des Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA), des écoles de formation, au règlement des contributions de l'État dans les organisations internationales. La nature du titre fait que les amendements portent généralement sur les dépenses communes interministérielles (DCIM).

En 1999, les dépenses communes ont été réduites de 322.000.000 FCFA. Cette réduction était de 100.000.000 FCFA en 1998.

TITRE VI : Le titre VI concerne les investissements et les transferts en capital. Les débats à ce niveau portent aussi bien sur les réductions que les augmentations ; mais on enregistre plus des augmentations que des réductions. En effet, c'est ce titre qui finance la construction des infrastructures (scolaires, sanitaires, routières), l'achat des véhicules, les lotissements, etc.

On peut comprendre l'engouement des députés pour ce titre.

Les titre I et V des ressources ne font généralement pas l'objet d'amendement car il s'agit de prévisions pour le règlement de la dette (amortissement et intérêts). Les questions sur ces titres portent essentiellement sur des demandes d'information.

Après l'examen de tous les titres, la commission examine les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes par compte spécial et par budget annexe. Il est à noter qu'à ce niveau les prévisions budgétaires doivent être équilibrées en recettes et en dépenses.

c) Conséquence de l'arbitrage sur l'équilibre budgétaire

L'article 102 de la Constitution du Burkina Faso dispose que : “ Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses ”

Face à cette disposition constitutionnelle le constat qu'on fait au niveau de notre pays est que le projet de loi est toujours transmis à l'Assemblée nationale avec un “ gap ” financier à combler. Ce “ gap ” était de l'ordre de 26 milliards en 1998 et de 27 milliards en 1997.

Plus d'une personne se demandent si le gouvernement et le Parlement ne violent pas ensemble ainsi la constitution. En fait non, et pour justifier le respect de cette disposition il est prévu trois catégories dans les recettes :

- Recettes propres (Recettes fiscales, non fiscales, en capital).
- Recettes spéciales (Emprunt, don, Subvention).
- Le besoin de financement (à rechercher).

Pour l'année 1998 les dotations étaient les suivantes :

Recettes propres : 269 667 444 000 F
Recettes spéciales : 174 867 814 000 F
Besoin de financement : 26 480 072 000 F

Pour les dépenses évaluées à 471.015.330.000 F, on constate que les deux types de recettes ne couvrent pas la totalité des dépenses. D'où cette notion de besoin de financement qui est du reste une trouvaille de l'Assemblée nationale depuis 1993 lorsque la notion d'équilibre budgétaire s'est posé.

Le besoin de financement est en fait un ensemble de recettes spéciales à rechercher par le gouvernement au cours de l'année.

Mais l'acceptation de l'inscription de ce besoin de financement dans le but d'avoir un budget équilibré ne signifie pas que l'Assemblée donne une carte blanche au gouvernement. En effet obligation est faite à celui-ci de présenter lors de débats budgétaires (loi initiale ou loi de finances rectificative) l'ensemble des financements reçus lors de l'exécution du budget de l'année N-1.

Et nous avons toutes les fois constaté avec satisfaction que les ressources attendues dans le cadre du besoin de financement sont pratiquement engrangées.

d) Examen du projet de loi article par article

À l'issue de tous ces débats, la commission passe à l'examen de loi article par article en prenant en compte tous les amendements opérés lors des débats. Les articles sont organisés en trois titres :

Titre I : Dispositions relatives aux ressources

Chap1 : Dispositions générales :

Donne les règles qui doivent régir la perception de toutes les ressources autorisées et définit les nouvelles dispositions relatives aux ressources.

Chap2 : Description des ressources :

Donne les descriptions des prévisions en chiffres.

Titre II : Dispositions relatives aux charges

Chap1 : Dispositions générales :

Donne les dispositions relatives aux dépenses avec toutes les mesures nouvelles.

Chap2 : Description des charges :

Donne les éléments chiffrés sur les prévisions de dépense.

Titre III : Autres dispositions

Ces dispositions concernent :

- les comptes spéciaux
- les budgets annexes
- l'épargne primaire et le besoin de financement.

La commission, à l'issue des débats avec le gouvernement, examine le rapport pour avis de la Chambre des Représentants. Les avis de la Chambre sont éventuellement pris en compte par la commission lors de la rédaction du rapport.

La fin du travail en commission est sanctionnée par la rédaction d'un rapport général à l'attention de la plénière. Ce rapport qui se veut le plus détaillé comprend :

- un résumé de l'exposé des motifs
- un résumé des débats en commission
- les résultats de l'arbitrage (avec tous les amendements proposés)
- des recommandations.

Il faut peut être souligner que les débats en commissions sont vraiment techniques et les députés aussi bien de la majorité que de l'opposition parviennent généralement aux mêmes conclusions.

B) Examen des autres lois de Finances

a) Loi de finances rectificative

Les lois de finances rectificatives sont présentées pour la partie qu'elles modifient, dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année. Elles soumettent obligatoirement à l'autorisation de l'Assemblée législative toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avances.

b) Loi de règlement

Le projet de loi de règlement (ou compte définitif) constate le montant des encaissements de recettes et les ordonnancements des dépenses se rapportant à une même année financière ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits qui auraient été opérées par décrets d'avances et procède éventuellement à l'ajustement des prévisions aux réalisations.

Il établit le compte de résultats de l'exercice qui comprend :

- l'excédent ou le déficit résultant de la différence entre les recettes et les dépenses du budget de l'État ;
- les profits et les pertes réalisés au titre des budgets annexes ;
- les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux ;
- les profits et les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans les conditions prévues par un règlement de comptabilité publique.

Le projet de loi de règlement est accompagné :

- d'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des excédents éventuels de dépenses et la nature des pertes et des profits ;
- d'un rapport du Trésorier Général sur la situation de trésorerie telle qu'elle résulte de l'exécution du budget considéré ;
- d'un rapport et d'un procès-verbal de concordance entre les écritures du trésor et celles de l'ordonnateur établis par la chambre des comptes de la Cour Suprême.

Les procédures d'examen, d'adoption et de promulgation des autres lois de finances se font dans les mêmes conditions que celles de la loi de finances de l'année en cours.

II -2.3 Examen du projet de loi en plénière

L'examen du projet de loi en plénière se fait en deux phases : le débat général et l'adoption de la loi.

II – 2.3.1 Débat général

Le débat général en plénière est organisé après la lecture du rapport général par le rapporteur général. Mais le débat porte aussi bien sur le rapport général que sur l'exposé des motifs du gouvernement. Il dure au maximum deux jours.

C'est à ce niveau que les débats dépassent l'aspect technique pour revêtir des aspects plus politiques.

Les questions sont posées à la commission et au gouvernement, qui s'organisent pour répondre aux préoccupations de la plénière.

Selon la clarté des réponses, le débat peut être prolongé ou pas. Les grandes décisions politiques se prennent à ce niveau. C'est lors de ces débats que l'opposition profite pour critiquer la politique gouvernementale.

Mais généralement, la plénière va toujours dans le sens des conclusions de la commission, celle-ci ayant eu plus de temps pour rentrer dans les détails.

II – 2.3.2 Adoption du projet de loi

L'adoption du projet de loi constitue le moment ultime pour les députés, car cette adoption donne l'autorisation au gouvernement d'exécuter sa politique budgétaire.

Cette adoption est organisée selon les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances en ses articles 35, 36 et 37.

Ainsi, les recettes et les dépenses font l'objet d'un vote par chapitre, tandis que pour les comptes spéciaux et les budgets annexes, le vote se fait par catégorie de compte spécial et par budget annexe de façon globale. L'adoption du projet de loi se fait article par article.

Le Président de l'Assemblée nationale donne la parole au Président de la Commission des Finances et du Budget pour présenter le budget pour adoption en respectant les dispositions ci-dessus citées.

L'adoption commence par le tableau des recettes, ensuite le tableau des dépenses, puis les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes et enfin le projet de loi article par article.

Après l'adoption du projet de loi, chaque groupe parlementaire fait sa déclaration qui pour apporter son soutien à la loi (majorité), qui pour évoquer des réserves voire critiquer la loi (opposition).

Il ne restera qu'à promulguer la loi pour la rendre opérationnelle. Ce qui est du ressort du Président du Faso, Chef de l'État.

II.2.4 Les recommandations

Les recommandations sont faites généralement à la suite des insuffisances constatées lors des contrôles effectués soit au cours de l'examen de loi de finances ou pendant les autres types de contrôle. Elles sont faites pour attirer l'attention du gouvernement sur ces insuffisances et l'inviter à trouver urgemment les solutions appropriées.

Lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année 1998, les insuffisances constatées dans l'exécution du budget à amener le Parlement à prendre des recommandations à l'attention du gouvernement.

Au nombre de huit, ces recommandations concernent aussi bien les ressources que les charges.

Au niveau des ressources les recommandations invitent le gouvernement à une meilleure organisation de la collecte de certaines taxes et impôts pour un bon recouvrement des recettes

qu'ils génèrent. C'est le cas des taxes sur le bois de chauffe, sur le péage et sur les visas d'entrée dans le territoire d'une part, et des pénalités sur les marchés administratifs, des créances diverses et des frais et amendes en justice d'autre part.

Au niveau des charges les recommandations ont trait entre autres à une meilleure présentation des rubriques budgétaires et des budgets des EPA ; à une meilleure gestion des fonds d'intervention et de certains comptes spéciaux du Trésor.

III - DIFFICULTÉS LIÉES À L'EXAMEN DES PROJETS DE LOI DE FINANCES :

De part sa nature, le projet de loi de finances soulève toujours des difficultés dans la procédure de son examen.

Les principales difficultés que nous avons rencontrées sont essentiellement de deux ordres :

- 1°) Difficultés liées au respect de la procédure d'examen
- 2°) Difficultés liées à l'appréciation technique du projet de loi.

III.1 Difficultés liées au respect de la procédure d'examen

La principale difficulté à ce niveau est le non respect des dispositions relatives au dépôt du projet de la loi de Finances sur le bureau de l'Assemblée nationale dès l'ouverture de la session budgétaire. Pendant la première législature cette disposition n'a pas pu être respectée, il nous est même arrivé de recevoir le projet de loi de finances deux à trois semaines après l'ouverture de la session. Mais pendant la seconde législature, le gouvernement a pu rattraper ce retard en mettant un point d'honneur sur le respect de cette disposition.

Les autres difficultés concernent la transmission tardive des autres documents demandés par la Commission des Finances, le non-respect de la programmation par certains ministres et l'absence des ministres techniques lors des débats en plénière.

III.2 Difficultés liées à l'appréciation technique du projet de loi

Cette difficulté a été ressentie dès la première législature.

En effet, le caractère technique du projet de loi de finances n'a pas permis à tous les membres de la commission d'avoir une compréhension complète du projet de loi afin de pouvoir faire des appréciations objectives.

Notons que seulement 25% des membres de la commission avait un profil de financier ou d'économiste. Le reste était composé de commerçants, d'enseignants, de vétérinaires etc.

Mais dès la seconde législature, nous avons programmé une formation obligatoire pour tous les membres de la commission sur des thèmes permettant une remise à niveau et l'acquisition de nouvelles connaissances sur le budget.

Face à tous les problèmes que nous avons rencontrés dans notre méthode de travail et fort du capital d'expérience accumulée pendant les sept ans d'exercice parlementaire, la Commission a mis en place une nouvelle approche (ancienne procédure améliorée) dans la procédure d'examen de la loi de finances en expérimentation sur le budget 2001.

Cette nouvelle méthode met surtout l'accent sur l'importance des rapporteurs spéciaux et la responsabilisation des ministères techniques devant la plénière pour défendre leur budget.

CONCLUSION

Le vote du budget relève généralement des prérogatives de l'Assemblée nationale. Au Burkina Faso, ce vote est l'aboutissement d'une procédure édictée par un ensemble de dispositions légales ou réglementaires, engageant aussi bien le Gouvernement que l'Assemblée nationale.

Ces dispositions permettent de définir le domaine de compétences de chaque institution intervenant dans la procédure du vote du budget et les contraintes correspondantes.

En effet, compte tenu de l'importance et de l'originalité du document, la procédure comporte des particularités dont l'objectif est d'éviter le désordre budgétaire. Mais dans tous les cas, le vote d'un bon budget dépend de l'intérêt que portent les parlementaires sur le document et de la pertinence de leurs critiques.

L'expérience dans notre pays montre que l'Assemblée nationale a beaucoup contribué dans l'amélioration du document portant loi de finances. En effet, les multiples recommandations et les actions de contrôle (enquêtes parlementaires) de l'Assemblée nationale ont permis au Gouvernement d'améliorer progressivement les projets de loi présentés à la sanction de la représentation nationale et par conséquent de limiter les amendements des parlementaires sur lesdits projets.

L'objectif de l'Assemblée nationale étant de régler les petits problèmes liés aux méthodes d'élaboration du budget et de se consacrer aux grandes questions liées aux grands choix budgétaires, l'initiative du Gouvernement de s'orienter vers les budgets programmes a été saluée par le parlement qui espère que cette orientation permettra à notre pays d'être en phase avec les exigences du développement et de s'armer pour affronter les défis du 3^{ème} millénaire.

Intervention de M. Marcel BEAUBIEN Député (Ontario)
--

Les parlementaires doivent concilier des conceptions complexes et souvent conflictuelles de leur rôle et de leurs fonctions. Politiciens partisans qui sont censés respecter fidèlement l'orientation de leur parti à l'Assemblée législative et pendant les campagnes électorales, les parlementaires remplissent également le rôle d'ombudsman auprès de leurs électeurs, et, à titre de législateurs, ils doivent aussi se familiariser avec des politiques complexes. En plus de mobiliser leur temps, ces fonctions sont une source d'attentes conflictuelles qu'il n'est pas toujours facile de concilier pour les parlementaires.

Le présent document porte sur le rôle des parlementaires dans les parlements de type britannique comme l'Assemblée législative de l'Ontario.

Simple députés et Assemblées législatives

La caractéristique principale de la politique parlementaire dans les démocraties contemporaines est l'influence exercée par les partis politiques. Selon un universitaire, «le gouvernement contemporain représentatif est un gouvernement partisan»ⁱ. Les députés des parlements de type britannique, comme l'Assemblée législative de l'Ontario, sont élus sous la bannière d'un parti et doivent respecter la discipline du parti dans tous les aspects de leur travail en tant que représentants du partiⁱⁱ. Toutefois, les simples députés (députés de l'arrière-ban) doivent aussi consacrer beaucoup de temps et d'énergie à d'autres tâches.

À l'ère de l'État fournisseur de services, tous les politiciens doivent jouer dans une certaine mesure le rôle d'ombudsman auprès de leurs électeurs. Les dossiers à régler dans les circonscriptions sont une préoccupation constante pour tous les députés et leur personnel. L'Assemblée législative ne siège pas les vendredis pour leur permettre justement de s'occuper des dossiers de leur circonscription. En revanche, on retrouve dans toute Assemblée législative un nombre assez important de simples députés qui aspirent surtout à atteindre les plus hauts rangs. Ils se comporteront de façon différente selon qu'ils siègent du côté du gouvernement ou de l'opposition. Les députés ambitieux qui occupent les bancs de l'opposition essaieront d'impressionner l'Assemblée législative et leur chef de parti par leurs talents d'argumentateur et leur compréhension des politiques, alors que les députés qui occupent les bancs du gouvernement auront davantage tendance à exprimer leur point de vue à l'intérieur du groupe parlementaire.

Il y a également les députés qui assument la responsabilité historique de l'Assemblée législative, consistant à observer la conduite du pouvoir exécutif, et qui s'efforcent de surveiller la performance du Cabinet et la façon dont il dépense les deniers publics. Toutefois, quelles que soient leurs ambitions, tous les députés sont tenus de participer aux débats de la Chambre, de faire leur part des travaux des comités, d'assister aux réunions du groupe parlementaire et de siéger au besoin aux comités internes du groupe parlementaire, comme les comités régionaux et les comités d'orientation. Les députés de l'opposition doivent en outre accepter d'être les porte-parole de leur parti à l'égard des questions concernant un ministère ou un domaine de politique donné.

Chaque député choisit parmi l'éventail des tâches à accomplir celles qui, selon lui, doivent retenir davantage l'attention. En ce sens, il n'existe pas de député type ou moyen. Cependant, quels que soient les intérêts qu'ils poursuivent à Queen's Park, les députés auront probablement l'occasion de constater que leurs diverses obligations peuvent s'avérer une source de conflits et de tensions qu'il leur faudra gérer. Par exemple, les députés qui occupent les bancs du parti au pouvoir pourraient avoir de la difficulté à se démarquer à la Chambre sans se mettre à dos leurs collègues du Cabinet.

Ou la connaissance des effets véritables d'un programme gouvernemental qu'ils ont pu observer dans le cadre du travail effectué dans leur circonscription pourrait inciter les députés à désapprouver le point de vue officiel de leur parti sur le programme.

La seule constatation générale que l'on puisse faire peut-être sur le rôle du député sans risquer de se tromper nous est offerte par un député britannique qui a écrit que le député qui veut assumer correctement toutes les responsabilités inhérentes à sa fonction et réussir dans le monde chaotique de la politique législative doit être un «bourreau de travail à la couenne dure, qui est près du peuple tout en ayant la capacité de saisir parfaitement les problèmes et les enjeux»ⁱⁱⁱ.

Antécédents des députés

Avant d'analyser ce que font les députés de l'Assemblée législative de l'Ontario, il serait intéressant de déterminer d'abord qui ils sont.

La réalité la plus évidente est la répartition hommes-femmes. Sur les 103 députés élus en 1999, seulement 18, soit 17,4 pour 100, sont des femmes. En 1995, lorsque l'Assemblée législative comptait 130 sièges, 19 femmes avaient été élues, soit 14 pour 100 de la Chambre. Ces résultats constituent une baisse par rapport à 1990, lorsque 29 femmes avaient accédé à l'Assemblée législative, soit 22 pour 100 du nombre total de députés.

Jusqu'en 1999, le nombre élevé de «novices» parmi les députés était un trait caractéristique de l'Assemblée législative de l'Ontario. Le tableau suivant indique le nombre de députés élus pour la première fois à l'Assemblée législative à chacune des élections tenues depuis 1981.

TABLEAU N° 1
Députés élus pour la première fois (1981-1999)

Élection	Nombre	pour 100 du total des députés
1981	25	20 pour 100
1985	40	32 pour 100
1987	51	39 pour 100
1990	68	52 pour 100
1995	71	55 pour 100
1999	16	15 pour 100

Le tableau montre que le nombre de députés élus pour la première fois a augmenté à chacune des élections tenues entre 1981 et 1995. La proportion de nouveaux députés élus aux élections de 1995 et de 1990 était la plus élevée depuis 1943. Comme on pouvait s'y attendre, ces chiffres reflètent les majorités importantes obtenues par les conservateurs et les néo-démocrates respectivement lors de ces élections : sur les 71 nouveaux députés du 36^e Parlement, 60 sont des conservateurs, tandis que 57 des 68 nouveaux députés élus au 35^e Parlement en 1990 étaient des néo-démocrates. Il semble que l'élection de 1999 ait renversé cette tendance.

Cependant, l'examen des biographies des parlementaires publiées dans le *Guide parlementaire canadien* révèle qu'à chaque élection, un nombre important des nouveaux députés de l'Assemblée législative de l'Ontario avait acquis une certaine expérience de la politique au niveau local, soit dans un conseil municipal, soit dans un conseil scolaire. Dans un texte publié en 1989, *The Ontario Legislature: A Political Analysis*, le professeur Graham White fait une analyse approfondie des antécédents des députés élus au cours des années 80. Cette analyse est toujours pertinente 10 ans plus tard. En se fondant sur sa recherche, le professeur White arrive à la conclusion que les députés sont en moyenne plus instruits et en général plus âgés que les électeurs. Un nombre démesuré d'entre eux provient du secteur de la petite entreprise et des professions libérales (principalement enseignants et avocats) alors que relativement peu de députés étaient issus de la classe ouvrière ou du bas de la classe moyenne (par exemple, secteur industriel, secteur tertiaire ou soutien administratif). Pour ce qui est de la religion et des origines nationales, les députés sont très représentatifs de la population de la province. On note une exception importante toutefois : la majorité des députés sont d'ascendance européenne. Le professeur White arrivait à la conclusion que le député type de l'Assemblée législative de l'Ontario est un homme instruit d'âge moyen, d'origine anglo-celte ou européenne, qui a été élu à l'Assemblée législative après avoir fait de la politique au niveau municipal et occupé un emploi typique de la classe moyenne^{iv}. Cette constatation générale est encore très pertinente à la fin des années 90, bien que le 35^e Parlement (1990-1995) ait compris un nombre important de députés provenant du milieu syndical.

Il est vrai que les membres de l'Assemblée législative provinciale ne constituent pas un microcosme de la collectivité, mais c'est le cas d'un grand nombre d'assemblées législatives élues de manière démocratique. Selon les termes employés par un intellectuel dans la description des députés britanniques, «des filtres puissants sont à l'œuvre et font en sorte que seulement certaines catégories»^v de personnes accèdent à l'assemblée législative. Les aspirants politiciens doivent posséder au moins trois atouts cruciaux : du temps, la possibilité de réintégrer facilement la carrière délaissée pour faire de la politique et l'appui d'un parti politique. Les deux premiers atouts constituent les filtres principaux qui tendent à exclure les Ontariennes et les Ontariens qui ne sont pas à l'aise financièrement ou qui n'exercent pas une profession libérale (par exemple, enseignants et avocats) qu'ils peuvent réintégrer facilement après avoir quitté la vie publique. Le concept selon lequel la composition de l'assemblée législative devrait refléter parfaitement les conditions socio-économiques de l'électorat dans une démocratie est depuis longtemps un sujet de discorde parmi les étudiants en politique. Il n'y a probablement pas de réponse définitive à cette éternelle question. Une chose est certaine, c'est que les députés de l'Assemblée législative de l'Ontario sont convaincus qu'ils sont capables de représenter leur circonscription quels que soient leurs antécédents ou leurs origines.

Un emploi à plein temps

Le travail de député à l'Assemblée législative provinciale est maintenant un emploi à plein temps pour tous les députés, qu'ils soient aux prises ou non avec le fardeau supplémentaire qui incombe à un ministre du Cabinet ou à un chef de parti qui occupe les bancs ministériels. On peut imputer cet état de choses à trois facteurs. Premièrement, depuis le début des années 70, l'Ontario assiste à une «renaissance des gouvernements responsables»^{vi}. Les parlements minoritaires de 1975-1981 et 1985-1987 ont obligé le gouvernement à accorder plus d'attention à l'Assemblée législative et ont incité les députés des trois partis à réclamer une réduction de l'influence exercée par le pouvoir exécutif sur l'Assemblée législative. Tant les conservateurs que les libéraux, lorsqu'ils étaient au pouvoir pendant les années 80, ont entrepris des réformes des procédures et de l'institution pour renforcer la capacité de l'Assemblée législative d'obliger le pouvoir exécutif à rendre des comptes. Au nombre de ces réformes, mentionnons une amélioration spectaculaire du niveau des services offerts aux députés à Queen's Park ainsi que des augmentations de traitement importantes. Maintenant, les députés prennent leurs responsabilités de législateurs plus au sérieux qu'à l'époque où les députés siégeaient à temps partiel et, financièrement, ils sont davantage en mesure de considérer la politique comme un emploi à plein temps. Deuxièmement, à la suite des changements d'attitude inspirés par les gouvernements minoritaires et en raison aussi de l'importance de leur circonscription (les députés de l'Ontario représentent actuellement en moyenne quelque 110 000 électeurs, soit le nombre le plus élevé parmi les assemblées législatives provinciales) et du temps supplémentaire qu'ils doivent par conséquent consacrer aux dossiers de leur circonscription, les députés ont exercé des pressions pour obtenir davantage de ressources afin de mieux desservir leurs électeurs, et ils ont été exaucés. En dernier lieu, comme les responsabilités du gouvernement se sont multipliées en Ontario comme partout ailleurs, la durée des sessions parlementaires s'est allongée au point que les députés sont maintenant tenus d'être présents à Queen's Park une bonne partie de l'année, habituellement de mars à juin et ensuite de la fin septembre au milieu de décembre, et de participer aux travaux des comités pendant la majeure partie du temps qui reste.

Les députés qui siègent au Conseil des ministres ou qui occupent d'autres postes peuvent compter sur les ressources de leurs bureaux, et les simples députés ont aussi d'importantes ressources à leur disposition. Dans l'ensemble, les députés de l'Assemblée législative de l'Ontario sont les législateurs provinciaux qui bénéficient des meilleurs services. Chaque député a son bureau à l'Assemblée législative et un budget pour son personnel. L'Assemblée assume également les frais d'affranchissement et de téléphone de chaque député, ainsi que les frais de un ou plusieurs bureaux de circonscription et de production des bulletins d'information non partisans des circonscriptions. Dans l'exercice de leurs fonctions, les députés peuvent recourir aux services d'information et de recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée législative, aux conseils du greffier de l'Assemblée législative et aux services des rédacteurs de loi du Bureau des conseillers législatifs.

Simple députés et processus législatif

L'Assemblée législative est convoquée du lundi au mercredi à 13 h 30 et le jeudi à 10 h. La journée parlementaire normale se divise en deux grands volets : les affaires courantes et les délibérations, au cours desquelles l'Assemblée se penche sur les affaires du gouvernement. Dans le cadre des affaires courantes, les simples députés ont plusieurs occasions d'intervenir à la Chambre.

Pendant la période des déclarations des députés, le président donne la parole aux simples députés (de un à quatre) du Parti conservateur au pouvoir et de l'opposition officielle (le Parti libéral) et à un député du troisième parti (le NPD), qui peuvent alors faire une brève déclaration sur un aspect quelconque de la politique gouvernementale. Cette période est réservée aux simples députés et les chefs de parti en sont exclus. Pendant la période des déclarations ministérielles et des réponses, les ministres du Cabinet peuvent faire de courtes déclarations pour annoncer des politiques ou des mesures gouvernementales, que les représentants des partis de l'opposition peuvent ensuite commenter brièvement. Les députés de l'opposition qui remplissent le rôle de porte-parole de leur parti auprès d'un ministère donné ont ainsi l'occasion de s'adresser directement aux ministres; toutefois, ils sont censés utiliser le temps qui leur est accordé pour exprimer le point de vue de leur parti. La période des questions à l'Assemblée législative de l'Ontario dure 60 minutes et a lieu tous les jours de la semaine où siège l'Assemblée, ce qui représente 240 minutes en tout, soit la durée la plus longue au Canada. Conformément à une entente approuvée par la Chambre le 25 octobre 1999, le chef de l'opposition pose les deux premières questions, qui sont suivies d'une question du chef du troisième parti, et le président leur accorde deux questions supplémentaires chacun. Les questions sont ensuite posées à tour de rôle par les partis comme suit : le troisième parti, l'opposition officielle et le parti au pouvoir. Chaque personne qui pose une question a droit à une question connexe supplémentaire. On recommence ensuite la rotation, le troisième parti pouvant poser une question une fois sur deux. En général, les questions principales et supplémentaires posées par les chefs de parti sont plus longues que celles des simples députés. La période des questions est la tribune la plus importante pour les simples députés à l'Assemblée législative. Elle leur fournit l'occasion d'interroger librement le premier ministre et le Conseil des ministres au sujet de tout aspect de la politique gouvernementale de l'Ontario. Enfin, les pétitions fournissent une tribune aux simples députés pour exprimer les doléances de leurs électeurs.

Dans le cadre des délibérations, les députés consacrent la majeure partie des journées parlementaires à étudier les affaires du gouvernement, qu'il s'agisse d'un projet de loi ou d'une motion, du discours du Trône ou du budget. C'est seulement à l'occasion des journées de l'opposition et des journées consacrées à débattre d'une motion de censure du gouvernement que la Chambre discute des questions et priorités choisies par les partis de l'opposition.

En revanche, le gouvernement ne peut pas obtenir l'approbation parlementaire de ses politiques sans débats. Le discours du Trône, qui énonce le programme du gouvernement, le budget, les motions de crédits et les projets de loi d'intérêt public offrent amplement l'occasion aux députés des deux côtés de la Chambre de discuter, de critiquer et d'exprimer leur opinion. Donc, même s'il est exact de dire que les affaires du gouvernement dominent l'ordre du jour de l'Assemblée législative, il est également vrai que les débats sur le programme du gouvernement permettent aux membres de l'Assemblée législative de faire connaître leur point de vue sur des sujets qui parfois n'ont qu'un lien ténu avec les questions à l'étude.

L'obstruction systématique est l'arme suprême des simples députés de l'opposition. Dans une assemblée législative de type britannique, l'opposition peut toujours trouver des façons d'interpréter la procédure parlementaire de manière à faire perdre du temps et à empêcher l'adoption d'un projet de loi d'initiative gouvernementale, quels que soient les termes officiels du Règlement.

Projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire

Pendant une session, l'Assemblée législative consacre deux heures tous les jeudis matins aux projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire. Au cours de cette période, un député peut proposer et débattre une résolution portant sur certains aspects de la politique gouvernementale ou une motion de seconde lecture d'un projet de loi d'intérêt public déposé précédemment à la Chambre. Habituellement, les résolutions sont formulées en termes généraux et visent simplement à demander au gouvernement de modifier l'orientation d'une politique. En réalité, elles portent souvent sur des questions qui ne sont pas du ressort de la province. En revanche, les projets de loi d'intérêt public sont formulés en termes précis, portent sur certains aspects de la politique gouvernementale et modifient habituellement une loi en vigueur.

Le débat sur le sujet choisi par le député se termine par un vote. Lorsque la motion de seconde lecture d'un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire est adoptée, le projet de loi est inscrit au Feuilleton et peut être soumis à la Chambre par le Chef parlementaire pour être examiné dans le cadre des délibérations. Normalement, la Chambre se penche sur deux sujets au cours de la période de deux heures prévue le jeudi matin. Avant le début de la séance, le greffier de l'Assemblée détermine par scrutin les sujets à l'étude. Tous les députés peuvent s'inscrire pour le scrutin.

Les députés peuvent présenter des résolutions seulement les jeudis matins réservés aux mesures d'initiative parlementaire et d'intérêt public, mais ils peuvent déposer autant de projets de loi qu'ils le souhaitent pendant la période consacrée aux affaires courantes. Il est courant que les députés déposent à la Chambre beaucoup plus de projets de loi que le nombre qui pourrait être étudié en seconde lecture pendant la période consacrée aux mesures d'initiative parlementaire et d'intérêt public. Le tableau deux ci-dessous indique le nombre de projets de loi déposés par des députés et adoptés par l'Assemblée législative dans le cadre des deux derniers Parlements (1990-1995, 1995-1999).

TABLEAU N° 2
Taux d'adoption des projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire - 35^e
(1990-95) et 36^e (1995-99) Parlements

Parlement	Déposés	Adoptés	Taux d'adoption
35 ^e (1990-95)	236	21	9 pour 100
36 ^e (1995-99)	174	10	5,7 pour 100

Le tableau confirme une réalité vécue par tous les députés de l'arrière-ban qui aspirent à laisser leur marque dans la législation : très peu de projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire deviennent lois. En fait, les 21 projets de loi qui ont réussi à franchir tous les obstacles du processus législatif au cours du 35^e Parlement constituent le nombre le plus élevé jamais adopté en plus d'un demi-siècle.

On trouvera dans les tableaux trois et quatre ci-dessous la liste des 21 projets de loi adoptés pendant le 35^e Parlement et des 10 adoptés au cours du 36^e Parlement.

TABLEAU N° 3
Projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire
devenus lois pendant le 35^e Parlement (1990-1995)

Première session

Loi	Objet	Député parrain
Loi 18	Protection des biens du patrimoine	Néo-démocrate
Loi 31	Modification de nom de circonscription	Conservateur
Loi 87	Plaques d'immatriculation désignées pour les pompiers volontaires	Libéral
Loi 124	Port obligatoire du casque de protection à bicyclette	Conservateur

Deuxième session

Loi	Objet	Député parrain
Loi 9	Modification de nom de circonscription	Conservateur
Loi 33	Modification de nom de circonscription	Libéral
Loi 62	Protection de l'escarpement du Niagara	Néo-démocrate
Loi 92	Réglementation de la vente des billets de loterie aux jeunes	Libéral

Troisième session

Loi	Objet	Député parrain
Loi 6	Modification de nom de municipalité	Néo-démocrate
Loi 18	Permission aux malades chroniques en établissement d'utiliser leur propre téléviseur	Libéral
Loi 21	Protection des locataires de terrains de maisons mobiles/maisons de communauté de terrains à bail	Néo-démocrate
Loi 104	Protection des locataires lorsque les propriétaires ne fournissent pas les services essentiels	Conservateur
Loi 147	Oiseau choisi comme emblème de l'Ontario	Néo-démocrate
Loi 152	Réglementation des courtiers de prêts	Libéral
Loi 170	Protection juridique des donateurs et des travailleurs des banques alimentaires	Libéral
Loi 176	Restriction de l'utilisation des panneaux de signalisation Véhicules à vitesse lente	Néo-démocrate

Loi 179	Renforcement de la responsabilité des expéditeurs de marchandises par transport routier	Néo-démocrate
Loi 183	Réglementation des vendeurs ambulants dans le Toronto métropolitain	Libéral
Loi 191	Changement des heures de scrutin pour les élections municipales	Conservateur
Loi 192	Permission aux pompiers volontaires d'installer un gyrophare sur leur véhicule personnel	Conservateur
Loi 210	Droit des victimes aux gains réalisés à la suite d'un acte criminel	Conservateur

TABLEAU N° 4
Projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire
devenus lois pendant le 36^e Parlement (1995-1999)
[REMARQUE : aucun projet de loi n'a été adopté pendant la 3^e session de 1999]

Première session

Loi	Objet	Député parrain
112	Encourager l'observation du Jour du souvenir	Conservateur
150	Journée commémorative officielle des Loyalistes	Conservateur
156	Élection directe du président régional de Sudbury	Libéral
167	Modification de nom de municipalité	Néo-démocrate
172	Fusion administrative de l'Hôpital de Toronto et de l'Institut ontarien du cancer	Conservateur

Deuxième session

Loi	Objet	Député parrain
37	Célébration de la Semaine de l'agriculture	Conservateur
44	Ajout d'un siège au conseil municipal	Néo-démocrate
66	Journée commémorative de l'Holocauste	Conservateur
77	Approbation de l'organisation de Jeux olympiques à Toronto	Conservateur
97	Modification du nom d'un lieu de spectacles	Néo-démocrate

Comme on peut le constater, la plupart des projets de loi portaient sur des sujets se prêtant peu à la controverse, réglaient des questions qui ne divisaient pas les partis, ou mettaient en œuvre des politiques dans des domaines où le gouvernement en place n'avait pas adopté de position ferme^{vii}.

Simples députés et comités

Les comités parlementaires sont souvent considérés comme une tribune permettant aux députés de reléguer au second plan les considérations partisans afin de travailler la main dans la main pour surveiller le pouvoir exécutif et formuler des politiques de leur propre chef. Ces comités fournissent aux députés l'occasion de convoquer des ministres et des fonctionnaires pour les interroger sur les politiques ministérielles, et de se déplacer dans la province pour entendre le point de vue des groupes d'intérêt et des citoyens ordinaires sur les questions d'actualité.

Certains comités offrent davantage de débouchés que d'autres aux simples députés qui s'intéressent aux politiques. Au cours de la 36^e législature (1995-1999), l'étude des projets de loi d'initiative gouvernementale en comité était habituellement confiée à l'un des quatre comités omnibus permanents - administration de la justice, affaires gouvernementales, développement des ressources et affaires sociales - obligeant les membres de ces comités à consacrer beaucoup de temps à l'étude des lois émanant du gouvernement. (Peu après l'ouverture du Parlement actuel en octobre, la Chambre a adopté des modifications au Règlement qui ramènent à deux le nombre de ces comités, soit le Comité permanent de la justice et des affaires sociales et le Comité permanent des affaires gouvernementales.) Les débats sur les projets de loi d'initiative gouvernementale en comité ont tendance à être dominés par des considérations partisans, tout comme les débats à la Chambre.

De par leur mandat, les autres comités offrent moins de débouchés aux députés qui s'intéressent aux questions générales de politique. Pendant la 36^e législature, le Comité permanent de l'ombudsman, par exemple, s'est peut-être penché sur d'importantes questions de politique, mais seulement dans le cadre de son étude sur la façon dont l'ombudsman avait géré certains cas. Il s'agit donc d'une tâche qui s'apparente davantage au travail effectué couramment par les députés dans leur circonscription. (Les modifications apportées récemment au Règlement ont éliminé ce comité et transféré ses fonctions au Comité permanent de l'Assemblée législative.) Le travail effectué par le Comité permanent de l'Assemblée législative, qui est responsable de l'examen du fonctionnement du Règlement et de l'administration de l'Assemblée législative, est important, mais sa portée est plutôt restreinte. Quant au Comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé, qui étudie les projets de loi d'intérêt privé émanant des députés et examine à la loupe la légalité des règlements, il traite de questions considérées probablement comme techniques et spécialisées par un grand nombre de députés.

Les députés qui souhaitent contribuer à la fonction historique de l'Assemblée législative consistant à demander des comptes au pouvoir exécutif seront sans doute attirés par le Comité permanent des organismes gouvernementaux et le Comité permanent des comptes publics et des budgets des dépenses. Au sein de ces comités, les députés étudient le fonctionnement, la gestion et les dépenses des ministères, des organismes, des conseils et des commissions. Dans leurs rapports, ces comités fournissent régulièrement des critiques diversifiées et informées sur presque tous les aspects de l'administration publique en Ontario.

Les députés qui veulent s'imposer en concentrant leurs efforts sur des domaines de politique précis aspirent souvent à siéger aux comités spéciaux. Ces comités sont nommés à chaque législature pour enquêter sur des questions qui leur sont soumises par la Chambre. Ils se réunissent habituellement à l'occasion des congés et des ajournements. Au cours des dernières années, les comités spéciaux activistes sont devenus omniprésents sur la scène parlementaire ontarienne. Par exemple, au cours du 36^e Parlement, le Comité spécial sur Ontario Hydro

(affaires nucléaires) a publié un rapport important sur le plan de recyclage des déchets nucléaires de cette société de la Couronne.

L'une des réformes de la procédure lancées par le gouvernement Peterson à l'été de 1989 a renforcé considérablement le rôle des simples députés qui siègent aux comités permanents. En vertu du règlement 124 modifié (sa désignation actuelle dans le Règlement), chacun des membres des sous-comités des quatre comités omnibus ou d'orientation tels qu'ils existaient avant les modifications de 1999 - les Comités permanents de l'administration de la justice, des affaires gouvernementales, du développement des ressources et des affaires sociales - pouvait déterminer des sujets que les comités pléniers étaient obligés d'examiner sans égard aux souhaits du gouvernement. Pendant le 35^e Parlement (1990-1995), 11 rapports de comité ont été publiés en vertu de ce règlement. Ces rapports portaient entre autres sur la fermeture des bureaux d'enregistrement des actes, la prestation des services à la Commission des accidents du travail, les services de santé mentale pour les enfants, le Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario, l'accès aux traitements de dialyse en Ontario et le traitement des victimes d'actes criminels dans le système judiciaire. Durant le 36^e Parlement, deux rapports ont été publiés, le premier sur les services à l'enfance et le second sur les fermetures de maisons de transition. Les modifications apportées récemment au Règlement renforcent potentiellement l'influence des deux comités d'orientation qui ont encore le pouvoir de mener des enquêtes en vertu du règlement 124. Ces comités peuvent maintenant inclure le texte d'un avant-projet de loi dans leurs rapports à la Chambre sur les sujets qu'ils ont examinés. Ces rapports font l'objet de débats à la Chambre.

En Ontario, les comités souffrent d'une grave lacune. Rien dans le Règlement, à part l'exception récente que l'on vient de mentionner, n'oblige le gouvernement à laisser les comités soumettre leurs rapports aux débats de la Chambre. Les rapports des comités (autres que ceux sur les projets de loi d'initiative gouvernementale) font rarement l'objet d'un débat. À l'image de la plupart des projets de loi d'intérêt privé, les rapports des comités n'ont habituellement aucun effet direct et immédiat sur le processus d'élaboration et d'adoption des politiques. Toutefois, le travail au sein des comités est très utile pour les simples députés. Les comités leur fournissent une tribune privilégiée pour promouvoir leurs idées et celles de leur parti, critiquer le gouvernement, montrer aux électeurs qu'ils s'occupent de leurs intérêts, améliorer les politiques ministérielles en vigueur, acquérir un savoir-faire qu'ils peuvent mettre à contribution dans d'autres tribunes de l'Assemblée législative et démontrer à leur chef de parti qu'ils possèdent les atouts nécessaires pour faire partie du Cabinet. À tout le moins, la participation aux travaux des comités peut inciter les députés à réfléchir sur la complexité des questions de politique et sur les problèmes qui se posent à tout gouvernement - y compris celui dont ils pourraient un jour faire partie - lorsque vient le moment de répondre par une loi à un besoin du public.

CONCLUSION

Le calendrier législatif offre aux députés diverses tribunes auxquelles ils peuvent contribuer. Les simples députés peuvent remplir divers rôles tout en respectant les paramètres de la discipline de parti. Le député peut choisir de devenir un combattant politique partisan qui exploite toutes les occasions d'attaquer ou de défendre le gouvernement, un architecte de la politique qui participe aux comités et aux débats législatifs dans le but premier d'influencer les projets de loi émanant du gouvernement, sans égard au crédit politique qu'il peut en tirer à court terme, un promoteur de la responsabilisation du gouvernement, au sein des comités et à la Chambre, ou un travailleur dévoué à sa circonscription qui saisit toutes les occasions

d'attirer l'attention du gouvernement sur les besoins de ses électeurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Chambre.

En pratique, les députés doivent consacrer du temps et de l'énergie à tous ces rôles. Pour obtenir un certain succès dans chacun, ils doivent posséder un éventail considérable de compétences et de talents. La charge de travail potentielle est tellement lourde que tous les députés, si dynamiques soient-ils, doivent établir des priorités. Selon un universitaire britannique, les députés de l'arrière-ban établissent leur propre description d'emploi simplement par le choix des rôles qu'ils jugent les plus importants^{viii}. La combinaison de rôles choisie sera fonction de facteurs tels que le côté de la Chambre où siège le député, le fait qu'il représente ou non une circonscription sûre ou marginale, ses ambitions personnelles et ses convictions profondes.

Notes

¹ Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, éd. rév. (New York : Holt, 1949), p. 237.

¹ L'élection de Peter North en 1995 comme candidat indépendant officiel à Elgin était la première victoire d'un tel candidat dans une élection générale provinciale depuis 1934.

¹ Austin Mitchell, *Westminster Man: A Tribunal Anthropology of the Commons People* (London: Methuen, 1982), p. 279.

¹ Graham White, *The Ontario Legislature: A Political Analysis* (Toronto: University of Toronto Press, 1989), p. 32.

¹ Peter G. Richards, *The Backbenchers* (London: Faber and Faber, 1972), p. 11.

¹ Graham White, *The Ontario Legislature: A Political Analysis*, p. 9.

¹ Une possible exception est la Loi 210, *Loi de 1994 sur le droit des victimes aux gains réalisés à la suite d'un acte criminel*, parrainée par Cam Jackson, député conservateur de Burlington Sud. D'après les rapports de presse, le gouvernement néo-démocrate avait hésité au début à appuyer ce projet de loi, mais il s'y était résolu ensuite à cause de l'opinion publique. Voir Thomas Walkom, "Tale of the benevolent prince won't always end happily," *Toronto Star*, 15 décembre 1994, p. A27.

¹ Lisanne Radice et al., *Member of Parliament – The Job of a Backbencher* (New York: St. Martin's Press, 1987), p. xii.

**Intervention de M. Christos DOULKERIDIS
Député (Communauté française de Belgique)**

La Belgique étant un État fédéral, le pouvoir jadis concentré au niveau national se trouve désormais réparti entre l'Autorité fédérale, les Régions et Communautés. Ces entités disposent chacune des domaines de compétences où elles disposent d'un pouvoir équivalent sur le plan juridique.

Chaque niveau de pouvoir dispose d'une assemblée délibérante : le Parlement ou Conseil et d'un organe exécutif, le Gouvernement.

Afin de simplifier mon exposé, j'exposerai les procédures appliquées au Parlement de la Communauté en en soulignant les grands principes, souvent communs à tous les Parlements d'ailleurs.

Le droit d'initiative appartient tant au Gouvernement qu'aux membres du Parlement. Le droit d'interprétation par voie d'autorité n'appartient qu'au décret : seul le législateur peut interpréter un texte qu'il a voté.

Chaque membre de l'Assemblée a le droit de présenter des propositions de décret. Après avoir été imprimée et distribuée, l'Assemblée statuera sur sa prise en considération afin qu'elle soit examinée et discutée au sein d'une commission parlementaire. La proposition de décret ne sera pas prise en considération si elle est rédigée en termes outrageants.

Les projets ou propositions de décret sont précédées d'une note justificative qui expose leur objet et leur but : «exposé des motifs» pour les projets et «développements» pour les propositions de décret.

C'est après l'examen en commission et sur la base du texte éventuellement modifié par elle que les projets ou propositions sont débattus en séance publique.

Le Parlement de chaque entité fédérée décide des commissions qu'il crée en fonction des compétences qui lui sont dévolues.

Au sein du Parlement de la Communauté française, il existe six commissions permanentes :

- Commission des Finances, du Budget, des Affaires générales, de l'Organisation de l'Assemblée, du Règlement et de la Comptabilité ;
- Commission de la Culture, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la Presse et du Cinéma ;
- Commission de l'Éducation ;
- Commission de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique ;
- Commission de la Santé, des Matières sociales, des Sports et de l'Aide à la Jeunesse ;
- Commission des Relations internationales.

La composition et le fonctionnement des Commissions (composées de 15 membres effectifs et 15 membres suppléants) sont réglés par les articles du Règlement. Les membres de la Commission sont désignés par application de la représentation proportionnelle des groupes

politiques reconnus. (Pour être reconnu, un groupe politique doit disposer de 5 membres au moins)

Même si les membres des commissions sont désignés pour une session, ils sont habituellement reconduits à chaque nouvelle session au cours de la même législature.

Les Commissions sont convoquées par leur Président ou, à défaut, par le Président de l'Assemblée. La priorité est réservée aux projets de décret, pour les propositions, c'est l'ordre chronologique du dépôt qui déterminera l'inscription à l'ordre du jour.

Dès l'ouverture de la discussion, la Commission désigne un rapporteur parmi les membres de la Commission. Le rapport des travaux de la commission contient l'analyse des délibérations et des conclusions motivées proposant soit l'adoption du texte initial déposé ou amendé, soit son rejet. Il est soumis à l'approbation de la commission, sauf si celle-ci décide de faire confiance au rapporteur.

Dès le dépôt du rapport, le projet ou la proposition de décret est susceptible d'être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée en vue de la discussion publique.

Pour délibérer valablement, l'Assemblée doit être en nombre à savoir la moitié de ses membres plus un. Si l'appel nominal révèle que l'Assemblée n'est pas en nombre, la séance est levée et l'appel repris au début de la séance suivante.

Toute résolution ou vote est pris à la majorité absolue des suffrages. Lorsqu'il est déclaré que le Conseil décide, adopte ou n'adopte pas, c'est que la majorité absolue des membres ayant émis un suffrage s'est prononcée, c'est-à-dire la moitié des membres plus un.

Certains votes requièrent une majorité spéciale, en cas de modification de la Constitution, la majorité des 2/3 au total et la majorité absolue dans chaque groupe linguistique sont requises.

Bien entendu, pour assurer l'efficacité des débats, le règlement des Assemblées fixe des règles relatives à la prise de parole.

Conformément à la Constitution, les Ministres doivent être entendus lorsqu'ils le demandent. Ils ont donc le droit d'obtenir la parole à tout moment et autant de fois qu'ils le demandent.

La majorité de l'Assemblée s'exprime de deux manières :

- la mise aux voix par assis et levé ;
- la mise aux voix par appel nominal obligatoire pour le vote sur l'ensemble des décrets ou, pour tout autre vote, à la demande de 12 membres au moins.

Le Président invite les membres qui se sont abstenus à faire connaître le motif de leur abstention.

L'usage du «pairage» est toléré et consiste en un accord conclu entre deux membres d'opinion opposée dont l'un, empêché d'assister à la séance pour des motifs impérieux, a demandé à l'autre de s'abstenir au vote. L'effet d'une absence est ainsi neutralisé par l'abstention d'un adversaire.

* * *

Les séances de commission seront publiques en avril 2001 au sein de notre Parlement, ce qui est déjà le cas pour les séances de l'Assemblée.

Sur la base du texte adopté en commission, l'examen d'un projet ou d'une proposition de décret s'ouvre par une discussion générale portant sur le principe et sur l'ensemble du texte. Sauf décision contraire de l'Assemblée, le nombre des orateurs n'est pas limité, le temps de parole peut l'être. Le Ministre s'exprime en général vers la fin de la discussion. Il dispose ainsi de la possibilité de répondre aux éventuelles questions des membres.

Au terme de la discussion générale, le Parlement aborde la discussion des articles. Aucun projet ou proposition de décret ne peut être adopté qu'après avoir été voté article par article. Chaque article et les amendements qui s'y rapportent donnent lieu à un débat distinct. Les articles non amendés sont votés au fur et à mesure de leur discussion.

Forme de l'initiative en matière législative, l'amendement est le seul moyen de modifier un mot, une phrase, un alinéa, un paragraphe ou un article du texte soumis aux délibérations de l'Assemblée.

Chaque membre de l'Assemblée ainsi que le Gouvernement peuvent présenter des amendements. Les amendements rejetés par la Commission peuvent être réintroduits après le dépôt du rapport en vue de l'examen en séance publique. L'auteur de l'amendement d'initiative parlementaire est autorisé à le justifier sommairement.

Le Président met successivement aux voix les amendements puis l'article de manière à ce que toutes les opinions puissent s'exprimer.

Le vote des textes par division est de droit lorsque celle-ci est demandée. Il est procédé au vote article par article avant le vote sur l'ensemble du texte législatif.

Les articles du projet ou de la proposition de décret définitivement adoptés sont imprimés sur un papier parchemin et signés par le Président et deux secrétaires de l'Assemblée dans le cadre de formule de la sanction et de la promulgation des décrets.

La sanction est le consentement donné au décret par le Gouvernement exerçant une partie du pouvoir législatif. La promulgation est l'ordre d'exécuter et de publier le décret donné par le Gouvernement dans l'exercice du pouvoir exécutif.

La publication est le mode par lequel le décret est porté à la connaissance des citoyens par l'insertion au Moniteur Belge. Le décret devient obligatoire et entre en vigueur 10 jours après sa publication au Moniteur Belge.

* * *

Quant à la procédure budgétaire, je vous en présenterai les grandes lignes puisque nous aurons l'occasion de revenir aux outils du contrôle parlementaire demain.

Les projets de décrets budgétaires contiennent l'évaluation des recettes et des dépenses relatives à un exercice déterminé et l'autorisation donnée au Gouvernement de percevoir ces recettes et d'effectuer ces dépenses.

L'année budgétaire commence le 1er janvier et finit le 31 décembre suivant.

Chaque année, les projets du budget des voies et moyens et du budget général des dépenses, ainsi qu'un exposé général relatif aux dits projets sont imprimés par les soins du Ministre qui a le budget dans ses attributions.

L'exposé général du budget contient :

L'analyse et la synthèse du budget.

L'analyse du budget présente, pour chaque département ministériel, des notes de politique générale présentant les projets dans les différents secteurs concernés.

Un rapport économique qui présente les principaux paramètres retenus pour l'élaboration du budget tels que par exemple, le taux d'inflation. (C'est au cours de l'ajustement budgétaire qu'intervient la prise en compte des éventuelles modifications intervenues.)

Un rapport financier :

Il est à noter qu'il existe le Conseil supérieur des Finances qui veille à ce que les besoins de financement des pouvoirs publics ne portent pas atteinte aux équilibres économique et monétaire tant interne qu'externe, ainsi qu'à la structure des besoins de financement.

À cette fin, le Conseil supérieur des Finances rend annuellement un avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics. Cet avis peut préconiser la limitation de la capacité d'emprunt d'une entité fédérée. Une telle mesure sera adoptée par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres sur proposition du ministre des Finances, après consultation du Gouvernement concerné.

Une procédure de vérification de la concordance entre l'encaisse de la Trésorerie communautaire et la situation budgétaire permet d'appréhender les perspectives d'avenir.

Une projection pluriannuelle.

Le Gouvernement présente l'évolution prévue des masses budgétaires et précise les normes de croissance retenues pour une période de six ans à politique constante en intégrant les effets des décisions budgétaires.

Le budget général des dépenses est présenté par programmes pour les services et départements. Les programmes regroupent distinctement les moyens budgétaires qui se rapportent aux frais de fonctionnement de l'administration et aux objectifs des programmes d'activités.

La justification du budget général des dépenses se compose de notes exposant les lignes générales de la politique des départements et, par division organique, les missions assignées et par programme, les objectifs poursuivis, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser.

S'il apparaît que le budget général des dépenses ne pourra être approuvé avant le début de l'année budgétaire, un décret est adopté ouvrant les crédits provisoires nécessaires au fonctionnement des services et à valoir sur le budget de cette année budgétaire.

Procédure budgétaire en Communauté française

Les projets de décrets budgétaires contiennent l'évaluation des recettes et des dépenses relatives à un exercice déterminé et l'autorisation donnée au Gouvernement de percevoir ces recettes et d'effectuer ces dépenses.

Les recettes et dépenses des services d'administration générale de la Communauté française afférentes à chaque année budgétaire sont prévues et autorisées par des décrets annuels. L'année budgétaire commence le 1er janvier et finit le 31 décembre suivant.

Les prévisions de recettes portent sur les sommes versées au profit de la Communauté française au cours de l'année budgétaire.

Les crédits de dépenses portent sur les sommes dues suite à des obligations à charge de la Communauté française.

Chaque année, les projets du budget des voies et moyens et du budget général des dépenses, ainsi qu'un exposé général relatif auxdits projets sont imprimés par les soins du Ministre qui a le budget dans ses attributions.

Par ailleurs, afin de maîtriser ses perspectives d'avenir, la Communauté française a élaboré une procédure afin de vérifier la concordance entre l'encaisse de la Trésorerie communautaire et la situation budgétaire depuis l'autonomie de la Trésorerie de la Communauté française.

Une projection pluriannuelle :

Le Gouvernement présente l'évolution prévue des masses budgétaires et précise les normes de croissance retenues pour une période de six ans à politique constante en intégrant les effets des décisions budgétaires.

Le budget général des dépenses est présenté par programmes pour les services et départements. Les programmes regroupent distinctement les moyens budgétaires qui se rapportent aux frais de fonctionnement de l'administration et aux objectifs des programmes d'activités.

La justification du budget général des dépenses se compose de notes exposant les lignes générales de la politique des départements et, par division organique, les missions assignées et par programme, les objectifs poursuivis, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser.

S'il apparaît que le budget général des dépenses ne pourra être approuvé avant le début de l'année budgétaire, un décret est adopté ouvrant les crédits provisoires nécessaires au fonctionnement des services et à valoir sur le budget de cette année budgétaire.

Le Compte d'exécution du budget

Le Budget constituant un acte provisionnel, le compte permet d'en vérifier l'exécution. Le compte d'exécution du budget est donc formé de tableaux comportant les mêmes subdivisions que le budget.

Ces tableaux font apparaître pour les recettes et pour les dépenses les prévisions ; les réalisations et la différence entre les prévisions et la réalité.

Dans le courant du mois de mai suivant la fin de l'année budgétaire, la Cour des comptes donne connaissance au Parlement d'une préfiguration des résultats de l'exécution du budget, laquelle peut donner lieu à l'approbation d'une motion motivée du règlement provisoire dudit budget.

Dans le courant du mois d'octobre suivant la fin de l'année budgétaire, le Ministre du Budget et des Finances dépose au Parlement le projet de décret portant règlement définitif du budget.

Procédure budgétaire au Parlement

Dès leur distribution, les projets de décret budgétaires disposent d'une priorité, sauf décision contraire du Parlement.

Le budget des recettes, le budget général des dépenses et leurs ajustements, les budgets administratifs, la préfiguration des résultats de l'exécution du budget établie par la Cour des Comptes ainsi que le règlement définitif du budget sont envoyés à la Commission des Finances.

Les Commissions de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur examinent d'office les programmes relevant de leurs attributions. Les autres commissions permanentes peuvent se saisir des programmes correspondant à leurs attributions respectives. Cette procédure permet un examen plus détaillé du budget. Toutefois, certaines commissions siégeant simultanément, un parlementaire ne peut assister à l'ensemble des débats.

Tous les décrets budgétaires sont transmis pour avis à la cour des Comptes, j'aurai l'occasion de revenir au rôle de cette institution au cours de mon exposé.

Des représentants de la Cour des Comptes assistent aux travaux des diverses commissions, y exposent une synthèse de leurs commentaires écrits qui sont transmis à l'ensemble des membres du Parlement avant l'examen des décrets budgétaires en Commission.

Par ailleurs, ils sont à la disposition des commissaires pour répondre aux questions techniques relevant de leurs attributions.

Ces commissions remettent leur avis à la Commission des Finances, chacune pour les matières qui les concernent et donnent à titre indicatif le vote de recommandation qu'elles ont adopté.

C'est la Commission des Finances qui vote les décrets budgétaires après avoir pris connaissance des avis et recommandation de vote des Commissions spécialisées. Les avis des Commissions spécialisées et le rapport de la Commission des Finances sont débattus en séance publique.

Toute proposition d'amendement au projet de décret budgétaire, entraînant l'augmentation du crédit porté à un article de ce budget n'est recevable qu'à condition de prévoir les moyens correspondants soit par des ressources nouvelles soit par la réduction des crédits.

Synthèse de l'atelier n° 1
Le processus législatif
-Mardi 24 octobre 2000-

L'atelier n° 1, après avoir mis en place son bureau de séance composé de :

- Président : le Député Doulkeridis
- Vice-Président : le Député Ndanga Ndinga
- Rapporteur : le Député Abdou Abdourhamane
- Modérateur : M. Nicolas Amougou Noma

a relevé que l'objectif visé à travers ces débats en atelier, est d'échanger les expériences des uns et des autres, dans le but d'améliorer l'efficacité du parlementaire dans la procédure budgétaire.

Au cours des débats il est ressorti les points suivants :

- la nécessité de l'accessibilité à l'information de tous les parlementaires. Ce qui passe notamment par une formation des députés et une implication des commissions dans l'examen du projet de loi budgétaire ;
- l'importance de disposer de l'état d'exécution du budget en cours, avant d'examiner le budget à venir ;
- le projet de loi de finances doit être déposé suffisamment tôt pour laisser le temps aux parlementaires de l'examiner dans les meilleures conditions ;
- le renforcement des moyens des outils de contrôle au service des parlementaires. L'exemple de la Cour des comptes telle quelle fonctionne en Belgique en tant qu'organe indépendant au service des parlementaires constitue indéniablement un atout. Il y a également la nécessité de doter de moyens humains le parlementaire dans son travail.

En conclusion le débat budgétaire ne doit être ni trop technique, ni trop politicien : il doit être politique.

Le rapporteur :
Abdou Abdourhamane

Synthèse de l'atelier n° 2
Le processus législatif
-Mardi 24 octobre 2000-

Les travaux en commission de l'atelier n° 2 se sont déroulés sous la Présidence de l'Honorable Député Richard Cazenave, Président de Séance.

Dès l'ouverture des débats, les honorables députés ont exprimé des préoccupations par rapport auxquelles l'éminent conférencier a donné d'amples explications dans le cadre du processus législatif (cas de la loi de Finances).

Il s'agit entre autre du contrôle de l'action gouvernementale en ce qui concerne le budget :

- le mode d'examen du budget ;
- le degré d'intervention des députés par rapport à l'élaboration des budgets des collectivités ;
- le mode de désignation des membres de la Cour des comptes.

Il ressort des échanges entre les participants de l'atelier n° 2, que dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale, l'exécutif doit transmettre régulièrement à l'Assemblée l'état d'exécution du budget.

Il y a, à cet effet, des rapports d'informations qui retracent notamment les auditions pour non seulement contrôler mais aussi évaluer et suivre les actions.

Pour cela la loi de règlement, déposée au plus tard à fin de l'année, revêt un caractère décisif car c'est elle qui permet de faire le parallèle entre ce qui était prévu et ce qui a été réalisé.

- l'élaboration des budgets des collectivités est du ressort exclusif de l'exécutif par le biais du Ministère de l'Intérieur, ce qui n'empêche pas au député de jouer son rôle de contrôleur ;
- les Rapporteurs des commissions saisies pour avis interviennent à la tribune pour réagir à la présentation du Rapport Général, tout comme le Rapporteur Général de la Commission des Finances.
- en ce qui concerne la Cour des comptes, si elle émane du Parlement en Belgique, en France, elle est composée de magistrats professionnels désignés par le pouvoir judiciaire.

En conclusion, l'atelier s'est félicité du haut niveau des débats qui ont eu lieu et s'est réjoui d'avoir partagé la grande expérience parlementaire de l'honorable député Richard Cazenave qui exerce la fonction de député depuis 1988.

Le rapporteur :
M. Soumana Sanda

Synthèse de l'atelier n° 3
Le processus législatif
-Mardi 24 octobre 2000-

La séance a été présidée par les honorables députés :

M. Zambéné Théodore Sawadogo et M. Marcel Beaubien.

Les commissaires ont tenu, avant de rentrer dans les débats, à féliciter l'APF pour avoir organisé ce séminaire. Ils ont affirmé avoir réellement apprécié les exposés des différents conférenciers.

La qualité et la multitude des questions posées en atelier témoigne de l'intérêt porté à ces exposés.

Ces questions étaient de plusieurs ordres, elles ont notamment porté sur le processus d'élaboration de la loi, l'examen et le contrôle de l'exécution du budget, le rôle et avantages liés à la fonction du député (cas du Canada), le rôle de la Cour des comptes.

À l'issue des débats, l'atelier recommande que soit assurée la formation permanente des membres de la commission des Finances.

Le rapporteur :
M. Ibrahim Nomaou



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

Mercredi 25 octobre 2000

LE CONTRÔLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

- ◆ Intervention de M. Richard Cazenave, Député (France)
- ◆ Intervention de M. Christos Doulkeridis, Député (CFB)
- ◆ Intervention de M. Zambéné Théodore Sawadogo, Député (Burkina Faso)
- ◆ Synthèse des travaux des trois ateliers

Intervention de M. Richard CAZENAVE Député (France)
--

À côté de l'activité législative, le contrôle du gouvernement constitue une fonction essentielle du Parlement, de nature politique. En France, la réflexion pour développer et diversifier les méthodes de contrôle s'est engagée dès les débuts de la V^{ème} République, avec la question de la place des assemblées dans les institutions.

La prépondérance du Gouvernement dans la procédure législative, organisée par la Constitution de 1958 et accentuée par le phénomène majoritaire, a conduit le Parlement à instaurer une culture de contrôle, dont le suivi de l'application des lois constitue un des aspects (I). Ce contrôle, dont les méthodes ont évolué, s'inscrit depuis quelques années dans une démarche globale d'évaluation (II).

I. L'INSTAURATION NÉCESSAIRE D'UNE CULTURE DE CONTROLE

A) Le renforcement des pouvoirs d'information et d'investigation du Parlement

Le contrôle du Gouvernement revêt différentes formes : exercice du droit à information, dépourvu de sanction politique immédiate ; travail d'investigation, susceptible d'infléchir et de stimuler l'action gouvernementale ; ou enfin mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, sanctionnée par sa démission.

Au Niger et en France, les procédures de mises en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement par l'Assemblée nationale, chambre élue au suffrage universel direct, sont identiques.

Le droit de censure étant strictement encadré par la Constitution, le Parlement français a cherché à renforcer progressivement les autres formes du contrôle de l'activité gouvernementale, notamment en matière budgétaire.

a) Les procédures d'information :

En plus *des questions orales, avec ou sans débat*, une procédure de *questions au Gouvernement* a été instaurée en 1974 à l'Assemblée nationale, en marge de la Constitution, par un accord direct avec l'Exécutif.

Les deux séances hebdomadaires de questions sont retransmises en direct à la télévision. Le système des questions au Gouvernement a été étendu au Sénat en 1982, mais selon une fréquence moindre.

La discussion par l'Assemblée nationale de la seconde partie de la loi de Finances comprend depuis 1978 et surtout 1981 une phase de questions des députés au ministre dont le budget est examiné. La procédure est analogue à celle des questions au Gouvernement.

Le nombre des questions écrites s'est accru très rapidement.

Par ailleurs, le rôle d'information des commissions permanentes s'est élargi :

Outre leurs attributions d'ordre purement législatif, les commissions permanentes assurent l'information de l'assemblée en procédant à des auditions dans le cadre ou en dehors de la procédure législative ; elles peuvent aussi constituer des groupes de travail sur des sujets particuliers. Depuis 1996, elles bénéficient, à leur demande et pour une durée n'excédant pas six mois, des prérogatives des commissions d'enquête.

Au sein de la commission des Finances, les rapporteurs budgétaires peuvent suivre et contrôler de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits aux budgets des différents ministères¹, et disposent du concours de la Cour des Comptes.

Une révision des modalités d'examen des fascicules budgétaires a été expérimentée à l'Assemblée nationale, pour un nombre limité de budgets, sur les deux derniers projets de loi de Finances (pour 2000 et pour 2001). Elle se traduit par un approfondissement des travaux menés au sein des commissions saisies pour avis, par l'ouverture de ces travaux à l'ensemble des parlementaires et à la presse, et s'accompagne d'une procédure de questions écrites budgétaires.

b) les procédures d'investigation : commissions d'enquête et missions d'information

La Constitution de 1958 a restreint le droit d'enquête tandis que le phénomène majoritaire l'a privé longtemps d'une grande part de son intérêt.

Deux réformes intervenues en 1977 et 1991, ont donné aux *commissions d'enquête* des moyens nouveaux – notamment un droit de citation directe pour les auditions, qui est assorti de sanctions pénales -, et ont amélioré leur fonctionnement en levant le secret des auditions.

Constituées en général sur des sujets d'actualité, elles jouissent d'une influence certaine ; leurs conclusions, qui trouvent un large écho dans les médias, placent le gouvernement dans une quasi-obligation d'agir.

C'est ainsi qu'une mission d'enquête de la commission des Finances du Sénat vient de rendre un rapport sur l'exécution du budget 1999. Le document, publié au début du mois d'octobre, juste avant la discussion du projet de loi de Finances pour 2001, dénonce notamment la distorsion entre les prévisions de déficit établies en interne par la Direction du Budget du Ministère des Finances, et le chiffre officiel –beaucoup plus élevé– fourni au Parlement. En réponse, le Ministère des Finances a indiqué qu'une réforme de la procédure budgétaire était à l'étude, qui devrait améliorer sensiblement l'information budgétaire.

Soulignons au passage que le contrôle du Parlement sur les projets de lois de Finances commence à s'étendre, avec l'appui de la Cour des Comptes, à la sincérité des chiffres fournis par le Gouvernement.

Les missions d'information ont une vocation voisine de celle des commissions d'enquête, les parlementaires utilisant d'ailleurs l'une ou l'autre formule, en fonction du sujet et de l'opportunité politique. Elles présentent toutefois l'avantage d'une plus grande facilité de création et d'un moindre formalisme dans les règles de fonctionnement (en particulier, aucun délai n'est imposé pour la remise du rapport).

¹ Cf. ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

L'inflation législative – on estime à 8000 le nombre des lois actuellement en vigueur en France-, et le retard mis par le gouvernement à élaborer et publier les textes d'application ont rendu nécessaire par ailleurs l'organisation d'un contrôle de l'application des lois.

B) Le suivi de l'application des lois, un aspect du contrôle parlementaire

a) Le principe a fait l'objet d'un large consensus

L'initiative a été prise au Sénat, dont le Bureau a décidé en 1972 de confier aux secrétariats des commissions permanentes la responsabilité de contrôler techniquement l'application des lois.

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

Elle utilise pour ce faire tous les moyens d'information et de contrôle classiques dont elle dispose ; les conclusions sont soumises à la Conférence des Présidents, à laquelle participe le Ministre chargé des relations avec le Parlement.

Ce système a donné lieu à la constitution d'un fichier permettant le recensement permanent des textes réglementaires, et des lois devenues applicables. L'informatisation des fichiers des commissions en 1985, a accru l'efficacité du système.

À partir de 1988, l'Assemblée nationale a tenté de mettre en place une procédure similaire, avec un succès moindre.

Ces initiatives parlementaires ont contribué à accélérer la prise de conscience gouvernementale du problème. Plusieurs Premiers ministres ont, par circulaires adressées aux administrations, rappelé l'obligation de publier rapidement les textes d'application.

b) Les méthodes ont évolué, plus sensiblement au Sénat.

L'aspect qualitatif du contrôle a été développé à partir de 1990, tandis que les méthodes n'ont cessé de se diversifier. Le bilan présenté par les Présidents des commissions permanentes contient, en particulier, des propositions destinées à remédier aux carences constatées.

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

Le rapport, d'abord semestriel, est devenu annuel en 1995, avec l'instauration de la session unique, et fait l'objet d'une publication au Bulletin des commissions.

À l'Assemblée nationale, seules deux commissions effectuent un suivi.

Depuis 1989, la *Commission des Lois* communique tous les semestres à ses commissaires le suivi de la parution des décrets d'application concernant les textes dont elle a été saisie au fond, mais ces communications ne sont pas rendues publiques.

Depuis 1990, *le Rapporteur Général de la Commission des Finances* procède à l'examen systématique de l'état d'application des dispositions fiscales des lois examinées par la Commission (c'est-à-dire non seulement des lois de Finances, mais aussi de toutes les lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).

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

Depuis quelques années, le contrôle du Gouvernement s'inscrit dans une démarche d'évaluation.

II. DU CONTRÔLE À L'ÉVALUATION

La notion d'évaluation est apparue avec la nouvelle approche de la politique gouvernementale, qui apprécie les effets et l'impact social des décisions prises au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés. Cette nouvelle approche intéresse bien sûr le Parlement.

A) En ce qui concerne l'application des lois

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

Il faut observer, à ce propos, qu'une grande partie de ces rapports sont demandés par voie d'amendements parlementaires, députés et sénateurs manifestant ainsi, dès l'élaboration de la loi, leur volonté de disposer d'un document de synthèse leur permettant d'apprécier pleinement les conditions d'application des réformes auxquelles ils ont contribué.

b) La démarche évaluative a incité les assemblées à réorienter la logique de fonctionnement des dispositifs existants

*C'est ainsi qu'à l'Assemblée nationale, la Conférence des Présidents a décidé de définir, par session, un ou deux thèmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation.

*En juin 1990, une modification du Règlement intérieur de l'assemblée a permis la création de missions d'information temporaires, éventuellement communes à plusieurs commissions, portant notamment sur les conditions d'application d'une législation. Depuis lors, la formule de la mission d'information commune a été largement utilisée (cf. en 1995 : mission d'information commune sur les problèmes généraux liés à l'application des lois).

*Enfin, la mission assignée aux commissions d'enquête et de contrôle et aux missions d'information tend à évoluer vers une démarche évaluative de telle ou telle politique sectorielle, ou de telle ou telle législation².

² au Sénat, en 1997-1998 : Politique énergétique de la France ; Conséquences pour l'économie française de la réduction de la durée du travail à 35 h hebdomadaires ; à l'Assemblée nationale, en 1996 : Aides à l'emploi

B) Depuis quelques années, le Parlement se dote d'instruments d'évaluation et de contrôle qui lui sont propres

La disproportion des moyens d'information mis à la disposition respectivement le Gouvernement et le Parlement a poussé les assemblées à moderniser leurs méthodes et leurs instruments de travail ; on a vu qu'en matière budgétaire, notamment, le Parlement était entièrement tributaire des chiffres fournis par le ministère des Finances.

a) Les Offices parlementaires d'évaluation

En 1996, deux lois d'origine parlementaire ont créé les Offices parlementaires d'évaluation de la législation et des politiques publiques, qui viennent s'ajouter à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, créé en 1983. Ces structures devraient permettre au Parlement de jouer un rôle accru dans la production d'études à caractère évaluatif.

Ce sont des organes strictement paritaires, dont les membres sont désignés dans chaque assemblée à la proportionnelle des groupes politiques . Ils sont saisis par le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, par une commission permanente ou spéciale, ou à la demande d'un Président de groupe politique.

L'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, qui est chargé d'aider le Parlement à prendre des décisions dans des domaines pointus³, est assisté d'un conseil scientifique.

L'Office d'évaluation de la législation a pour mission d'examiner l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit et d'effectuer une simplification de la législation.

L'Office d'évaluation des politiques publiques doit informer le Parlement sur l'efficacité des politiques, c'est-à-dire sur la conformité de leurs effets à ceux qui étaient attendus ; il lui fournit aussi des études sur les moyens nécessaires –juridiques, administratifs, financiers– pour atteindre les objectifs d'une politique en projet.

Les travaux des Offices s'effectuent sans préjudice des compétences des commissions permanentes, ce qui complique leur tâche. Les missions de contrôle budgétaire, notamment, demeurent de la compétence exclusive des commissions des Finances des deux assemblées.

b) En témoigne la mise en place, en février 1999, au sein de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, d'une **mission d'évaluation et de contrôle** (MEC).

Cette création illustre les nouveaux objectifs que le Parlement souhaite poursuivre dans le domaine budgétaire : contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins.

Jusque là, en effet, seul un contrôle administratif de la régularité formelle de la dépense était pratiqué (par la Cour des Comptes, et les inspections générales, des finances, notamment), mais aucun contrôle d'opportunité et d'évaluation des résultats n'était réalisé.

3 Cf. quelques rapports récents : « Clonage, thérapie cellulaire et utilisation thérapeutique des cellules embryonnaires » ; « les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement ».

La mission d'évaluation et de contrôle doit procéder chaque semaine durant le premier semestre, à l'audition de responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits, et mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq thèmes choisis par ses membres et concernant les politiques publiques. Les auditions sont préparées en liaison étroite avec la Cour des Comptes par des missions de contrôle sur pièces et sur place. Les conclusions que la mission publie doivent être prises en compte dans le projet de loi de finances suivant, qui est discuté dès le mois d'octobre à l'Assemblée nationale.

Observons en conclusion qu'il est trop tôt pour porter un jugement sur l'efficacité de la nouvelle procédure. Il semble toutefois que la capacité de la MEC de peser sur la décision reste à renforcer. Quoiqu'il en soit, sa mise en place s'inscrit dans une perspective plus large de restauration de la fonction de contrôle budgétaire du Parlement, qui comprend également la réforme des conditions dans lesquelles est examiné et voté le budget de l'État⁴.

Il faut indiquer enfin que l'instauration d'une session parlementaire unique de cent vingt jours, en 1995, a élargi le cadre de l'activité parlementaire. Destinée, au plan technique, à aménager le rythme du travail parlementaire en augmentation constante et le contenu des débats, elle s'inscrit, au plan institutionnel, dans la logique d'un renforcement et d'une diversification des pouvoirs du Parlement, et de sa capacité de contrôle de l'action gouvernementale. Les assemblées cherchent ainsi à étendre leur contrôle à d'autres domaines de l'action publique -politique étrangère, notamment-, et à l'approfondir en matière de dépenses sociales.

4 Cf. réforme de l'ordonnance organique de 1959, dont la réflexion est en cours.

I. LE CONTROLE DU GOUVERNEMENT

1. Organes disponibles pour le contrôle du Gouvernement

Outre les procédures prévues par le Règlement des Parlements, il existe en Belgique des organes qui ont été créés pour permettre de donner un caractère d'objectivité au travail parlementaire. Ils s'ajoutent à la protection que le règlement des assemblées offre aux parlementaires de la minorité.

1. La Cour des Comptes est une institution créée par le Parlement pour assurer aux parlementaires les moyens de contrôler l'exécution du budget, le respect des normes élaborées lors de l'adoption du budget, le respect des autorisations de dépenses que le Gouvernement a sollicitées auprès du Parlement. La Cour des Comptes fournit des informations particulièrement importantes, à caractère objectif, que les parlementaires, et surtout ceux de l'opposition, peuvent utiliser dans le débat parlementaire.
2. Le Conseil d'État constitue un passage obligé pour tout acte du Gouvernement - législatif ou réglementaire - puisqu'il a l'obligation de présenter pour avis au Conseil d'État tous projets de lois et tous projets d'arrêtés. Le Conseil d'État contrôle la constitutionnalité et la légalité de l'avant-projet de loi que le Gouvernement modifie ou non et le soumet au Parlement. Les parlementaires disposent donc de l'analyse du Conseil d'État et peuvent ainsi asseoir leurs critiques sur un avis juridique fondé.
3. La Cour d'Arbitrage, institution créée suite à l'évolution d'un Etat unitaire vers un Etat fédéral, constitue un recours a posteriori, se prononce au terme d'une procédure de saisine sur la conformité à la Constitution, aux conventions internationales, aux directives européennes et sur la légalité des dispositions légales et réglementaires.

2. Outils réglementaires du contrôle du Gouvernement

- a) Des motions tendant à prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques

Une motion motivée, signée par le quart au moins des membres du Parlement et introduite après le dépôt du rapport et avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de décret contiennent une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.

Le Président en donne connaissance à l'Assemblée et aux Présidents de la Chambre, du Sénat et du Parlement flamand afin de statuer sur sa recevabilité.

Le dépôt d'une telle motion suspend l'examen des dispositions incriminées. Si, à l'expiration d'un délai de 15 jours, le Collège des Présidents n'a pas statué, le Parlement peut décider de poursuivre leur examen.

La décision de recevabilité prise par le Collège des Présidents suspend l'examen des dispositions incriminées.

Cet examen ne peut être repris qu'après que chacune des Chambres législatives a déclaré la motion non fondée.

Cet article a été utilisé deux fois au moins, le 24 octobre 1994 sur le projet de décret fixant l'organisation générale de l'Enseignement supérieur en grandes écoles et le 4 septembre 1996 lors de la discussion du projet de financement des hauts écoles.

b) De la consultation du Conseil d'État

Le Président du Parlement peut demander à la section de législation du Conseil d'État un avis motivé sur le texte de tous projets, propositions de décret ou amendements.

Sur les propositions de décret et sur les amendements à des projets ou propositions, le Président doit solliciter cet avis quand 1/3 des membres du Parlement lui en font la demande.

Sauf décision contraire du Parlement, cette demande d'avis suspend la procédure en séance publique mais non en commission sauf décision contraire de la Commission. Toutefois, la Commission ne peut déposer ses conclusions avant d'avoir pris connaissance de cet avis.

Lorsque, selon l'avis de la section de législation du Conseil d'État, une proposition ou un amendement excède la compétence du Parlement, le texte est renvoyé au Comité de concertation.

c) Des projets et propositions de décret

Les projets de décret adressés au Parlement par le Gouvernement ainsi que les exposés des motifs, y compris les avis de la section de législation du Conseil d'État et les avant-projets de décret sur lesquels ces avis sont rendus, sont imprimés et distribués aux membres du Parlement.⁵

Chaque membre a le droit de déposer des propositions de décret - pour lesquelles il est tenu de remettre les développements sous peine de nullité -, des amendements, sous-amendements ou articles additionnels.

d) De la seconde lecture

Lorsque des amendements ont été adoptés ou des articles d'un projet ou d'une proposition rejetés et à la demande soit d'un membre du Gouvernement, soit d'un membre du Parlement appuyé par 8 de ses collègues au moins, le vote sur l'ensemble a lieu lors d'une autre séance.

5

Les Ministres fédéraux communautaires et régionaux ont l'obligation d'introduire les demandes d'avis relatives à tous les avant-projets de loi, décrets ou ordonnances, excepté les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée et excepté dans les cas d'urgence spécialement motivés. Même quand l'urgence est invoquée, l'avis est néanmoins requis sur la question de la répartition des compétences eu égard au rôle de prévention des conflits de compétence de la section de législation du Conseil d'Etat.

La Commission compétente est saisie du texte voté en première lecture et présente éventuellement un rapport complémentaire.

e) Des relations avec le Gouvernement

Des interpellations

Tout membre du Parlement peut interpellier un Ministre sur demande écrite accompagnée d'une note indiquant précisément la question ou les faits sur lesquels des explications sont demandées ainsi que les principales considérations qui seront développées.

La Conférence des Présidents peut, si elle estime que l'objet de l'interpellation a un caractère restreint, décider de la transformer en question orale.

Lorsque plusieurs interpellations visent le même objet, elles sont jointes pour ne former qu'un seul débat.

Le Parlement peut décider de ne pas entendre une interpellation lorsque son objet est d'un intérêt purement privé ou de nature à porter préjudice à l'intérêt général.

Avant la fin de la séance, tout membre du Parlement peut déposer un projet de motion en conclusion d'une interpellation ou d'un débat relatif à une déclaration du Gouvernement.

Des questions

Des questions peuvent être adressées au Gouvernement à condition d'être formulées avec concision et sans commenter l'objet de la question.

Sont irrecevables les questions relatives à des cas d'intérêt particulier ou à des cas personnels, les demandes de statistiques ou de documentation ou de consultation d'ordre juridique.

Questions et réponses écrites

Le Parlement publie les Bulletins des Questions et Réponses dans lequel les questions écrites sont insérées. Ces textes ne peuvent être contresignés par plus de trois membres.

Questions orales

Tout membre peut poser une question orale sur demande écrite contenant l'intitulé de la question et les principales considérations. La Conférence des Présidents peut inviter le membre à recourir à la question écrite.

Le membre dispose d'un droit de réplique après la réponse du Gouvernement.

Questions d'actualité

Tout membre qui désire poser une question d'actualité peut le faire sur base d'une demande écrite au Parlement.

Le nombre de questions est réparti équitablement entre groupes politiques reconnus.

Les questions d'actualité doivent être précises et concises afin de permettre une réponse aussi brève.

Les orateurs ne peuvent disposer d'un support écrit lors de leur intervention.

Les questions d'actualité ne peuvent exiger aucune étude préalable ni recherche de la part du Gouvernement, doivent présenter un caractère d'actualité mais ne peuvent se rapporter à un sujet de l'ordre du jour.

Le membre dispose d'un bref droit de réplique après la réponse du Gouvernement.

Un groupe politique peut demander, avant la fin de l'heure des questions, qu'un débat ait lieu, le jour même, sur la réponse donnée par le Ministre. Le débat a lieu si l'Assemblée marque son accord et au moment décidé par elle, en tout cas à la suite de l'ordre du jour prévu et après les votes.

f) Du recours en annulation et de l'intervention devant la Cour d'Arbitrage

Si deux tiers au moins des membres composant le Parlement en font la demande, le Président introduit auprès de la cour d'Arbitrage un recours en annulation, totale ou partielle, d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. La Conférence des Présidents arrête les modalités d'introduction du recours.

g) De la révision du règlement

Tout membre a le droit de présenter des propositions de modification au règlement; ces propositions ne peuvent être signées par plus de six membres.

II. LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Un des outils du contrôle budgétaire réside dans l'examen du compte d'exécution du budget. A cette fin, la procédure dont nous disposons attribue une tâche à la Cour des Comptes en vue d'aider le contrôle parlementaire dans ce cadre.

Dans le courant du mois de mai suivant la fin de l'année budgétaire, la Cour des comptes donne connaissance au Parlement d'une préfiguration des résultats de l'exécution du budget, laquelle peut donner lieu à l'approbation d'une motion motivée du règlement provisoire dudit budget.

Rôle de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes est une institution qui permet d'assurer aux parlementaires les moyens de contrôler l'exécution du budget, les normes élaborées lors de l'adoption du budget, le respect des autorisations de dépenses que le gouvernement a sollicitées auprès du Parlement.

La Cour des Comptes fournit des informations particulièrement importantes, à caractère objectif que les parlementaires, particulièrement ceux de l'opposition, peuvent utiliser dans le débat parlementaire.

L'article 180 de la Constitution prévoit que les membres de la Cour des Comptes sont nommés par la Chambre des Représentants.

La Cour des Comptes est une émanation du pouvoir législatif et fait fonction d'organisme délégué des divers Parlements dans le but de contrôler les finances publiques, notamment :

- l'examen des projets de décrets budgétaires,
- les communications particulières et la participation aux Commissions parlementaires,
- les exposés qu'elle transmet au Parlement en application de l'article 14 de la loi organique de la Cour ou en application des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État,
- la transmission de son Cahier d'observations aux diverses Assemblées,
- l'établissement de la préfiguration de l'exécution du budget.

Le régime constitutionnel de la Belgique attribue au Parlement un rôle déterminant en matière budgétaire puisqu'il lui appartient de voter l'impôt, d'approuver les budgets et d'arrêter la loi des comptes.

La Cour des Comptes, organe collatéral des Parlements, joue un rôle essentiel de conseiller budgétaire des Parlements.

Cette mission d'information trouve à s'appliquer à tous les stades de la procédure budgétaire.

Lors du dépôt des décrets budgétaires (en ce compris les ajustements), la Cour des Comptes transmet ses observations aux Parlements.

La présence de membres ou de représentants de la Cour des Comptes aux séances de travail en commissions est même organisée lors de l'examen des projets de décrets budgétaires, de l'examen de la préfiguration de l'exécution du budget, de l'examen du règlement définitif des comptes.

Dans le cadre de l'analyse des projets de décrets budgétaires, la Cour s'attache à rechercher les sous-estimations importantes des crédits et à apprécier le volume des allocations de base au regard des lois organiques et des objectifs que le Gouvernement s'est fixés.

S'agissant de l'exécution des budgets, la mission de la Cour des Comptes consiste :

- à communiquer immédiatement aux Parlements les motifs qui l'ont amenée à refuser de munir de son visa une ordonnance lorsque ce refus a déclenché une procédure de «visa avec réserve»,
- à avertir les Parlements de l'inexistence de la «condition d'urgence amenée par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles» que le Gouvernement invoque pour prendre une délibération augmentant certains crédits budgétaires (c'est le cas lors du 2^{ème} ajustement du budget de la Communauté française),
- à transmettre aux Parlements les observations portant sur les délibérations prises en urgence par le Gouvernement.

Après clôture du budget, la Cour des Comptes doit, dans le courant du mois de mai, transmettre aux Parlements une préfiguration de l'exécution du budget de l'année précédente.

Le Parlement peut décider d'adopter une motion motivée de règlement provisoire du budget concerné.

La Cour des Comptes formule ses observations relatives au compte des diverses entités de l'État fédéral. Le Parlement peut alors adopter une motion motivée de règlement définitif du budget.

Enfin, la Cour des Comptes transmet son Cahier d'observations à chaque Assemblée qui contient :

les observations de la Cour sur :

- le compte général,
- la synthèse de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année précédente,
- les examens budgétaires,
- les délibérations du Gouvernement,
- les arrêtés de redistribution des allocations de base.

Une autre partie, réservée aux controverses et informations, analyse en détail certaines matières précises gérées par le Gouvernement.

Enfin, la dernière partie est consacrée au contrôle externe de gestion, au-delà des vérifications traditionnelles de légalité et de régularité, des organismes d'intérêt public.

Intervention de M. Zambéné Théodore SAWADOGO Député (Burkina Faso)

INTRODUCTION

Historiquement, c'est en Grande Bretagne lors de leur révolte contre Jean Sans Terre qui devait aboutir à l'acceptation par celui-ci de la Grande Charte de 1215, que les Anglais ont exigé qu'aucun impôt nouveau ne soit levé sans le consentement du Magnum Concilium, embryon du futur Parlement Britannique.

Ce principe a entraîné de facto la naissance de celui d'autorisation de dépenser puisque le roi était obligé d'indiquer à l'avance les dépenses que la nouvelle taxe servira à financer, d'où la concrétisation de la fonction de contrôle des dépenses royales par le Parlement.

Certes, dans le monde moderne, les assemblées ont aussi pour rôle de voter les lois. Mais il ne s'agit là que d'une fonction dérivée de la précédente ; c'est en effet à l'occasion du contrôle qu'il exerçait sur la politique royale, que le Parlement d'Angleterre s'est autorisé à suggérer au roi des réformes. D'abord formulée sous la forme de vœux, celles-ci ont peu à peu pris la forme de "bills" (projet de loi), auxquels le roi n'avait plus qu'à apporter sa sanction pour qu'elles deviennent lois.

Aussi, on assiste depuis peu à un développement, à un raffinement des manières par lesquelles les parlements exercent de droit de contrôle. Dans chaque pays, le législateur prend donc le soin d'édicter les compétences et l'étendue du contrôle parlementaire dans la loi fondamentale c'est à dire la Constitution.

Au Burkina Faso l'étendue et la compétence du contrôle parlementaire sont essentiellement définies aux articles 84 et 113 de la loi fondamentale du 2 juin 1991.

En effet, l'article 84 dispose que : « L'Assemblée nationale vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du Gouvernement conformément aux dispositions de la présente Constitution. »

En outre, l'article 113 précise que : « Le Gouvernement est tenu de fournir à l'Assemblée toutes explications qui lui sont demandées sur sa gestion et sur ses actes. L'Assemblée peut constituer des Commissions d'enquêtes ».

Ces dispositions ont été complétées et détaillées dans les dispositions du règlement intérieur de notre Assemblée.

I. PRATIQUE DU CONTRÔLE AU BURKINA FASO

Bernard Chantebout disait à propos du contrôle que : « Premier en date et importance des fonctions du Parlement, c'est le contrôle de l'action gouvernementale qui revêt maintenant des formes très diverses.

À la limite, on pourrait soutenir que toutes les activités des Assemblées s'analysent comme relevant de leur mission de contrôle, et que leur fonction législative elle-même n'est plus de nos jours qu'un des aspects de celle-ci ».

Au Burkina Faso le contrôle de l'action gouvernementale depuis l'avènement de la IV^e République s'est exercé sous plusieurs formes.

I.1. Contrôle de la politique gouvernementale

Il s'est exercé à travers les questions orales et les interpellations sur des questions d'actualité adressées au Gouvernement.

Au titre des questions orales on dénombre plus d'une centaine traitant de sujets divers (politique de l'emploi, politique de l'éducation, politique de la santé, politique agricole, lutte contre le banditisme, diplomatie etc...) avec un taux de réponse de plus de 80 %.

L'Assemblée a également procédé à l'interpellation du Gouvernement sur des questions d'actualité sous forme de questions orales se rapportant sur :

- le problème de nos compatriotes en Côte d'Ivoire suite aux malentendus survenus à Tabou (1999) ;
- les accusations d'implications dans des guerres de rebellions portées contre notre pays ;
- les dispositions prises pour juguler la crise alimentaire dans notre pays (1998) ;
- etc.

I.2. Contrôle budgétaire

Le droit de contrôle de l'Assemblée sur l'exécution du budget découle de son pouvoir d'autorisation budgétaire.

Le contrôle budgétaire s'est réalisé dans notre pays sous diverses formes.

I.2.1. Contrôle lors de l'examen des lois de finances

C'est véritablement lors de l'examen des différentes lois de Finances que l'Assemblée a pu exercer son rôle de contrôle budgétaire. Ce contrôle s'est effectué pendant l'exécution du budget à travers l'examen des projets de lois initiales et des projets de loi de finances rectificative.

En effet, la nature des documents sollicités par l'Assemblée lors de ces travaux et les débats avec le Gouvernement ont permis de vérifier d'une part le respect des autorisations accordées et d'autre part l'application des dispositions légales et réglementaires en la matière. Ces contrôles ont permis de réajuster certains crédits et d'introduire des améliorations au niveau de certaines lois fiscales.

Un contrôle sur l'exécution comptable du budget a été effectué avec l'examen et l'adoption de deux lois de règlement se rapportant aux années 1994 et 1995. Mais, il faut noter que le caractère passif de cette loi ne lui confère pas une pleine efficacité en matière de contrôle.

I.2.2. Contrôle par des Commissions d'Enquête Parlementaire

Suites aux préoccupations maintes fois exprimées par l'Assemblée lors de l'examen des projets de loi de finances sur la gestion des fonds alloués aux Etablissements Publics à Caractère Administratif (EPA) d'une part et aux critiques se rapportant aux opérations de privatisation, d'autre part, deux résolutions ont été prises en décembre 1995 créant deux Commissions d'enquête parlementaire (ce qui est une première dans l'histoire de notre pays, d'autant plus que le Gouvernement disposait d'une majorité écrasante à l'Assemblée de plus de 80 %).

La première Commission s'est occupée de la gestion financière au sein des EPA et la seconde du contrôle des opérations de privatisation.

Les conclusions ont fait l'objet d'une communication en plénière de l'Assemblée suivi des débats et d'un envoi au Président du Faso et au Premier Ministre pour attribution et exploitation.

Les recommandations issues de ces enquêtes ont permis au gouvernement de décanter la situation au niveau des EPA et de revoir sa politique en matière de privatisation.

En effet, au niveau des EPA, beaucoup de responsables ont été relevés de leur fonction, chaque EPA s'est vu dotée d'un contrôleur financier interne et tous les textes régissant ces établissements ont été repris (lois et décrets). Au niveau des opérations de la privatisation, une nouvelle démarche a été adoptée avec plus de transparence dans toutes les étapes de privatisation (évaluation des actions, appel d'offres et adjudication, suivi après privatisation etc.).

II. DIFFICULTÉS LIÉES AU POUVOIR DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Si la fonction de contrôle parlementaire s'est consolidée au fil du temps, il convient de noter que son évolution ne s'est pas faite sans résistance des gouvernements.

Aussi bien dans les pays à tradition démocratique que dans les pays en développement, la fonction de contrôle parlementaire ne s'exerce pas sans difficultés. C'est du reste pourquoi beaucoup d'actions de contrôle initiées par des Assemblées ne trouvent pas d'échos favorable auprès des gouvernements.

En 1999, au Burkina Faso des missions de contrôle sur l'exécution du Titre VI du Budget (Investissement et transfert en capital) ont été initiées, mais n'ont jamais été exécutées suite à une incompréhension sur l'interprétation des dispositions en la matière.

Mais en fait, nous avons compris que cette incompréhension n'était qu'un simple refus opposé par le gouvernement à notre action de contrôle.

CONCLUSION

Les parlements disposent généralement de moyens de contrôle édictés par des dispositions contenues dans la Constitution et dans leur règlement intérieur. Mais force est de constater

que ces dispositions ne sont pas pleinement utilisées pour plusieurs raisons, dont les principales étant :

- manœuvre du Gouvernement pour éviter ces contrôles ;
- majorité écrasante du parti au pouvoir au sein de l'Assemblée ;
- manque de compétences au sein de l'Assemblée pour assurer ces missions de contrôle.

Au niveau du Burkina Faso, malgré certaines réticences du Gouvernement qui dispose du reste d'une majorité confortable au sein de l'Assemblée, nous avons pu initier et réussir beaucoup d'actions de contrôle (enquêtes parlementaires par exemple).

Pour accroître les compétences des membres de la Commission des Finances, une session de formation obligatoire est organisée tous les ans à leur intention (sur financement extérieur ou propre).

De l'avis des analystes, l'exercice du pouvoir de contrôle par le Parlement a été d'un apport appréciable pour les finances publiques.

Cependant, des améliorations restent à apporter dans certaines dispositions (rôle des rapporteurs spéciaux par exemple qui doivent exercer un contrôle sur pièce et sur place) afin de rendre cet apport plus significatif.

René Monory ne disait-il pas que : « les réponses au défi démocratique passent en effet par le contrôle parlementaire moderne qui assure la représentation du citoyen non seulement pour définir, mais aussi pour juger les politiques mises en œuvre pour sa sauvegarde et son bien être».

Dans tous les cas et à l'évidence, le plus grand service qu'un Parlement aussi majoritaire soit-il peut rendre au Gouvernement est l'application stricte d'un contrôle rigoureux sur sa gestion et notamment sur sa gestion budgétaire.

<p style="text-align: center;">Synthèse de l'atelier n° 1 Le contrôle de l'action gouvernementale -Mercredi 25 octobre 2000-</p>

Les travaux de l'atelier n° 1 sous la présidence des honorables députés :

- Zambéné Théodore Sawadogo du Burkina Faso et
- Marcel Beaubien de l'Ontario.

Les débats ont essentiellement porté sur les points suivants :

- la différence entre les questions orales et les questions d'actualité ;
- la possibilité du contrôle de l'exécution du budget en dehors des débats budgétaires ;
- l'expérience des commissions d'information et d'enquête parlementaire au Burkina sur le riz et la privatisation des entreprises de l'État ;
- la retransmission en direct des débats de l'Assemblée nationale qui doit permettre aux électeurs de contrôler leurs élus ;
- le problème du « Self Contrôle » au niveau de l'Assemblée nationale ;
- la formation des députés de la Commission des Finances

À toutes ces préoccupations, les conférenciers ont donné des éléments de réponse jugés satisfaisants par les membres de l'Atelier.

Le rapporteur :

M. Abdou Abdourhamane

Synthèse de l'atelier n° 2
Le contrôle de l'action gouvernementale
-Mercredi 25 octobre 2000-

Les travaux de l'atelier n° 2 se sont déroulés sous la présidence de l'honorable Christos Doulkeridis, sur le thème du contrôle de l'action gouvernementale.

En ouvrant les travaux, le Président de séance a souhaité que les participants expriment leurs préoccupations en s'inspirant des exposés livrés en séance plénière.

Des débats qui s'en sont suivis, il ressort :

Pour assurer l'efficacité du contrôle exercé par les parlementaires sur le Gouvernement, l'accent doit être mis sur les différents outils et organes mis à la disposition de la représentation nationale dans le cadre bien compris des procédures prévues par les règlements et de la protection garantie par l'immunité parlementaire.

Au-delà de ces aspects formels, les débats ont mis en évidence la nécessité d'un « fair-play » autant entre les parlementaires (y compris, d'opinions différentes) qu'entre les parlementaires et le Gouvernement, voire l'administration.

Ces règles non écrites pour certaines, doivent faire l'objet d'un consensus constant entre parlementaires, ce qui permet de créer un climat serein indispensable dans l'accomplissement des travaux.

Enfin, l'atelier a évoqué le rôle des commissions d'enquête qui ont toute latitude pour faire comparaître toute personne susceptible d'apporter des précisions ou éclaircissements pour bien cerner les éléments qui sont l'objet d'une enquête.

Sur ce point précis et comme pour tous les autres d'ailleurs, le rôle capital de la presse a été reconnu.

En conclusion, l'atelier n° 2 a permis aux participants de mieux appréhender le rôle constitutionnel des députés et les mécanismes existant pour l'assurer.

Le Rapporteur :

M. Soumana Sanda

Synthèse de l'atelier n° 3
Le contrôle de l'action gouvernementale
-Mercredi 25 octobre 2000-

L'atelier n° 3 s'est réuni sous la présidence de l'Honorable député français M. Richard Cazenave.

L'atelier a passé en revue les différents exposés présentés en séance plénière.

Il ressort du débat un intérêt particulier sur :

- les procédures et la présentation des questions orales et écrites ;
- les questions d'actualité ;
- la composition des commissions permanentes et des commissions d'enquête ;
- la répartition du temps de parole ;
- le rôle et le travail au sein du groupe ;
- la publicité du débat parlementaire ;
- la composition du Conseil d'Etat.

Toutes ces questions ont trouvé des réponses adéquates et précises à la satisfaction de l'ensemble des commissaires.

L'atelier n°3 a par ailleurs formulé une recommandation : celle de voir l'Assemblée nationale nigérienne adopter comme moyen de contrôle supplémentaire, les questions d'actualité.

Le rapporteur :
M. Ibrahim Nomao



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

Jeudi 26 octobre 2000

LE RÔLE DE LA MAJORITÉ ET DE
L'OPPOSITION DANS LE TRAVAIL
PARLEMENTAIRE

- ◆ Intervention de M. Badel Ndanga Ndinga Député (Cameroun),
- ◆ Intervention de M. Richard Cazenave, Député (France)
- ◆ Synthèse des travaux des ateliers

Intervention de M. Badel NDANGA NDINGA
Député (Cameroun)

Je vous remercie de me donner l'opportunité de parler du rôle de la Majorité et de l'Opposition dans le travail parlementaire, dans le cadre d'une institution parlementaire multipartiste.

En abordant ce thème, je voudrais tout d'abord, en guise de genèse, relever qu'au moment de leur accession à l'indépendance, les Etats africains ont adopté la structure de l'État occidental classique dont le caractère démocratique s'exprime particulièrement à travers l'existence d'un Parlement élu au suffrage universel.

Fidèles à la théorie de la souveraineté nationale qui implique une démocratie représentative, ces Etats ont mis en place des organes délibérants, dotés de pouvoirs législatifs plus ou moins importants.

Cependant, l'évolution des politiques caractérisées par le renforcement du pouvoir exécutif d'une part et la mobilisation générale de la nation autour d'un parti unique ou dominant d'autre part, ont tôt fait de réduire les parlements africains à une "chambre d'enregistrement" où non seulement, la plupart des initiatives législatives émanent du gouvernement, mais aussi les décisions sont prises sans véritables débats contradictoires.

La chute du bloc communiste, la fin de la guerre froide et les mutations intervenues dans les années 90 en Europe Orientale ont entraîné de profonds bouleversements en Afrique caractérisés essentiellement par :

- l'émergence de la démocratie avec le retour au multipartisme,
- la promotion des droits de l'homme et des libertés,
- l'exigence de la bonne gouvernance.

Il s'en est suivi, dans la configuration des Parlements africains, une bipolarisation de la vie, avec d'un côté la majorité et de l'autre, l'opposition représentée par un ou plusieurs partis d'opposition agissant dans le cadre du Parlement et conformément aux lois et règlements en vigueur.

En effet, si majorité et opposition constituent deux entités qui s'opposent par nature et par principe, elles sont en termes mathématiques modernes corrélativement liées en ce sens que l'une ne saurait exister sans l'autre ou alors aucun Parlement qui se dit démocratique ne saurait fonctionner efficacement sans l'interaction de la majorité et de l'opposition.

C'est dire que le schéma classique d'une majorité qui légifère et gouverne et d'une opposition qui s'oppose et contrôle l'action du gouvernement appelle de profondes réflexions afin non seulement d'adapter le rôle et le travail parlementaires aux exigences démocratiques mais aussi aux contraintes de développement et de sauvegarde de l'unité nationale et de la paix sociale.

Le thème qui m'a été assigné à savoir: "le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire" pose ainsi la problématique des Parlements africains dans un contexte multipartiste et dans la perspective de la lutte contre le sous-développement.

L'intérêt de ce thème n'est donc plus à démontrer dans la mesure où il s'inscrit dans la mouvance des démocraties africaines naissantes et contribue par là même à l'amélioration des mécanismes parlementaires. Il s'agit à travers ce thème, non seulement de favoriser les échanges d'expériences entre Etats mais également d'engager ensemble des réflexions susceptibles de développer d'autres formes de rapports entre la majorité et l'opposition dans le cadre d'une nouvelle dimension du travail et du rôle des parlements et parlementaires africains.

Dans cette perspective, la présente étude s'articule en deux parties :

- Présentation de l'institution parlementaire camerounaise ;
- Problématique des rôles de la majorité et de l'opposition.

PREMIÈRE PARTIE : LE SYSTÈME PARLEMENTAIRE CAMEROUNAIS

Depuis la révision constitutionnelle du 18 Janvier 1996, l'institution parlementaire camerounaise est constituée de deux chambres :

- l'Assemblée nationale,
- le Sénat.

Toutefois, seule l'Assemblée nationale exerce le pouvoir législatif en attendant la mise en place effective du Sénat.

Aussi, mon exposé se limitera-t-il à la présentation de l'Assemblée nationale dans ses fonctions, sa composition et son fonctionnement tels que prévus par la Constitution et le Règlement Intérieur.

I. COMPOSITION ET ORGANISATION INTERNE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU CAMEROUN

Le Cameroun compte environ 14 millions d'habitants et l'Assemblée nationale est composée de 180 députés élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de 5 ans.

Avec plus de 120 partis politiques légalisés, seuls 7 partis politiques sont représentés à l'Assemblée nationale selon la répartition suivante:

RDPC : 116 députés ; SDF : 43 députés ; UNDP : 13 députés ; UDC : 5 députés ; UPC : 1 ; MDR : 1 ; MDLC : 1. Dans la configuration actuelle du Parlement, le RDPC constitue à lui seul le parti majoritaire.

Chaque année, l'Assemblée nationale tient trois sessions ordinaires d'une durée maximum de 30 jours chacune notamment en juin (session budgétaire), novembre et mars. Elle peut aussi se réunir en session extraordinaire pour une durée maximum de 15 jours, sur un ordre de jour déterminé, à la demande du Président de la République ou d'un tiers des députés.

Au début de la législature ou de la première Session ordinaire de l'Assemblée, il est procédé à l'élection du Bureau qui comprend 23 membres dont :

- un Président ;
- un premier Vice-Président ;
- cinq Vice-Présidents ;
- douze Secrétaires ;
- quatre Questeurs.

Les membres du Bureau sont élus pour un an. Ils sont rééligibles et conformément à l'article 11 du Règlement Intérieur, le Bureau de l'Assemblée doit refléter la configuration politique de l'Assemblée. Ainsi sur les 23 postes, le RDPC compte 16 membres, le SDF: 5 et l'UNDP: 2.

Au sein du Parlement, les députés peuvent s'organiser en groupes par formations politiques. Aucun Groupe ne peut comprendre moins de quinze membres, non compris les députés apparentés. Les députés qui ne peuvent former un groupe sont désignés sous le terme de non inscrits et prennent part aux travaux des commissions. Les députés apparentés comptent dans le calcul des sièges à accorder aux groupes au Bureau et dans les diverses commissions.

Actuellement, l'Assemblée nationale comprend deux groupes parlementaires: RDPC et SDF et chaque Groupe élit son Bureau composé d'un Président, un Vice-Président et un Secrétaire.

Les travaux parlementaires se déroulent au sein du Parlement en commissions et en séance plénière. En effet, chaque année, après l'élection du Bureau, il est procédé à la constitution de six commissions générales de trente membres chacune, pour l'étude des affaires qui lui sont soumises à savoir :

- Commission des lois constitutionnelles, des droits de l'homme et des libertés, de la justice, de la législation et du règlement, de l'administration et des forces armées : Constitution, règlement, statut des personnes, justice, défense nationale, collectivités locales, etc. ;
- Commission des finances, des affaires économiques, du plan et de l'infrastructure: budget, fiscalité, contributions, commerce extérieur, plan, etc. ;
- Commission des affaires étrangères, traités, conventions internationales ;
- Commission de l'éducation, de l'information, de la culture et des affaires sociales ;
- Commission de la production, de l'urbanisme, de la construction et des échanges intérieurs ;
- Commission des résolutions et des pétitions.

Les groupes parlementaires disposent, dans chaque commission, d'un nombre de sièges proportionnel à leur importance numérique et les sièges restants sont attribués aux députés non inscrits.

Sur les six commissions, le RDPC assure la présidence de quatre commissions tandis que le SDF et l'UNDP assurent chacun la présidence d'une commission.

En séance plénière, l'ordre du jour des travaux est établi par la conférence des Présidents qui comprend :

- le Président de l'Assemblée nationale ;
- les membres du Bureau de l'Assemblée nationale ;

- les Présidents de Chacune des six Commissions générales ;
- les Présidents de Groupes.

Dans le travail parlementaire camerounais, tous les projets de texte sont d'abord reçus par la conférence des Présidents, puis ils sont affectés dans les commissions compétentes pour étude de fonds. Après les travaux en commissions, les projets de texte sont transmis en séance plénière où la chambre entière procède à nouveau à son examen et à son adoption.

D'une manière générale, le mode d'adoption des questions soumises à l'Assemblée tant en commission qu'en séance plénière est le consensus. Ce n'est qu'en l'absence du consensus qu'il est procédé au vote par scrutin direct et les décisions sont prises à la majorité simple.

Comme on peut le constater, l'organisation interne et le fonctionnement de l'institution parlementaire tiennent compte de toutes les composantes politiques.

II. LES MISSIONS DU PARLEMENT

On peut distinguer deux catégories de missions dévolues au Parlement et aux parlementaires :

- Les missions constitutionnelles ;
- Les missions extraparlimentaires.

A) Les missions constitutionnelles

Comme la plupart des Parlements démocratiques du monde, l'Assemblée nationale exerce deux fonctions essentielles :

- le vote des lois de la République,
- le contrôle de l'action du gouvernement.

En effet, selon l'article 14 alinéa 2 de la Constitution du 18 Janvier 1996, le Parlement légifère et contrôle l'action du gouvernement.

1. La fonction législative

Le Parlement exerce la fonction législative à travers le vote des lois dans les domaines suivants :

- les droits, garanties et obligations fondamentaux du citoyen ;
- le statut des personnes et le régime des biens ;
- l'organisation politique, administrative et judiciaire ;
- les questions financières et patrimoniales ;
- la programmation des objectifs de l'action économique et sociale ;
- le régime de l'éducation.

Ici, d'une manière générale, le rôle de la majorité est marqué par le soutien, la défense des projets de loi initiés par le Gouvernement aussi bien en séance plénière qu'en commissions. Toutefois, dans l'examen au fond de ces projets de texte, la majorité fait des observations et propose des amendements qui peuvent contribuer à modifier fondamentalement le texte

initial. Cela s'est vu lors de l'examen de la loi forestière, de la révision constitutionnelle de janvier 1996. Il est même arrivé que le rejet d'un projet de texte soit initié par les députés de la majorité lorsque celui-ci présente manifestement des dispositions contraires soit à la déclaration de politique générale du gouvernement soit à l'intérêt général. Mais ce travail de critique positive est également fait par l'opposition qui ne se limite pas seulement à la contestation ou à la critique mais propose aussi des solutions de rechange.

Vu sous cet angle, le travail du parlementaire, qu'il soit de l'opposition ou de la majorité, consiste à critiquer, amender les projets de loi qui sont soumis par le gouvernement à l'examen du Parlement.

2. La fonction de contrôle du Gouvernement

Conformément à l'article 35 de la Constitution, le Parlement contrôle l'action gouvernementale par la voie des questions orales ou écrites et par la constitution des commissions d'enquêtes sur des objets déterminés.

En effet, les députés à l'Assemblée nationale peuvent poser aux ministres des questions orales ou écrites relatives aux affaires de leur ressort. Lesdites questions ne peuvent être posées en session extraordinaire comportant un ordre de jour limité que si elles ont trait à une affaire inscrite à l'ordre du jour. Les membres du Gouvernement sont tenus de répondre soit oralement aux questions orales, soit par écrit aux questions écrites dans le délai de quinze jours. Ce délai est ramené à trois jours en période de session.

Les ministres ont la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse; ce délai supplémentaire ne peut excéder huit jours.

Sous réserve des impératifs de la défense nationale, de la sécurité de l'État ou du secret de l'information judiciaire, le gouvernement fournit des renseignements au Parlement.

Au cours de chaque session ordinaire, une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

S'agissant des commissions d'enquête, elles sont formées :

- pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'Assemblée qui les a créées ;
- pour examiner la gestion administrative, financière ou technique des services publics, en vue d'informer l'Assemblée nationale, qui les a créées, du résultat de leur examen.

Il ne peut être créé de commission d'enquête lorsque des faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires.

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire et seule l'Assemblée nationale peut, sur proposition de son Président, décider par un vote spécial, la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête.

Le Parlement exerce le pouvoir de contrôle du gouvernement chaque début de session budgétaire à l'occasion de l'examen de la loi de finances et du budget de chaque ministère.

Enfin, l'arme suprême de contrôle et même de sanction du gouvernement dont dispose le Parlement est la motion de censure. En effet, l'Assemblée peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Pour être recevable, la motion de censure doit être signée par au moins un tiers des membres de l'Assemblée nationale. La motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée. Il y a cependant lieu de relever que cette arme n'a jamais été utilisée par le Parlement.

B) Les missions extraparlimentaires

Les Parlementaires africains en général et camerounais en particulier assument, en marge des fonctions constitutionnelles à eux reconnues, les fonctions de représentant des populations, d'assistant social, d'intermédiaire et de conseiller entre les populations et les administrations .

À l'inverse des ministres qui sont généralement nommés discrétionnairement par décret présidentiel, les parlementaires demeurent pendant tout leur mandat et même après l'expiration de leur mandat, tributaires des populations qui les ont élus.

Aussi, pendant la session comme à l'intersession, le député reste-t-il soumis aux multiples demandes de service en nature comme en espèces telles que :

- les sollicitations financières ;
- les interventions diverses auprès des administrations ;
- les recommandations ;
- la participation aux activités associatives et politiques de son parti ;
- l'assistance médicale, éducative ;
- l'intermédiation sociale ;
- les tournées de compte-rendu des travaux parlementaires ;
- le suivi des projets publics ;
- la réalisation sur le terrain des micro-projets ras-le-sol ;
- la représentation des populations aux diverses manifestations politiques, traditionnelles, religieuses et officielles, etc.

Comme on peut le constater, le rôle extra-constitutionnel du parlementaire africain en général est pluridisciplinaire, multiforme, multi-sectoriel et place le député de la majorité comme de l'opposition au centre de toutes les préoccupations des populations.

III.-LES LIMITES DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

En effet, les partis politiques à travers les groupes parlementaires jouent un rôle déterminant dans la vie politique et le travail du Parlement. D'une manière générale, la majorité parlementaire a le devoir de soutenir l'action du gouvernement auquel il s'identifie tandis que l'opposition a le droit de critiquer, contester et même rejeter les propositions du gouvernement. Cela suppose que les députés de la majorité participent effectivement à la formulation des actions politiques du gouvernement et se sentent politiquement solidaires du programme gouvernemental. Du côté de l'opposition, la contestation doit s'accompagner des propositions concrètes de solutions de rechange.

Dès lors, la communication et la coopération d'une part entre le parlementaire et son parti et entre le groupe parlementaire et le gouvernement, d'autre part, constituent des critères d'efficacité du travail parlementaire.

Toutefois, le rôle et le travail du parlementaire connaissent des limites dues notamment à :

- l'insuffisance des moyens matériels, humains et financiers ;
- l'absence de formation et d'éducation ;
- l'insuffisance de la professionnalisation de la fonction de parlementaire ;
- le désintéressement du parlementaire vis-à-vis des affaires parlementaires ;
- la faiblesse des moyens de contrôle ;
- le non respect des délais ;
- l'influence des partis politiques ;
- l'absence d'une culture de démocratie.

Au terme de cette partie descriptive du système parlementaire camerounais, on peut constater que le législateur camerounais a créé des conditions qui favorisent la participation effective des parlementaires qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, aux travaux et à la vie du Parlement sans discrimination opposition- majorité.

L'Assemblée nationale du Cameroun, à l'instar de certains Parlements ne disposent donc pas d'un statut particulier de l'opposition mais prend en compte toutes les composantes politiques au niveau de son organisation et de son fonctionnement.

DEUXIEME PARTIE : PROBLÉMATIQUE DES ROLES DES PARLEMENTAIRES

I. LES RAPPORTS ENTRE MAJORITÉ ET OPPOSITION

À la suite de son élection, le député, tout compte fait, bénéficie d'un mandat représentatif du peuple qui, dans les éléments constitutifs d'un Etat, forme un tout indispensable.

La plupart des Constitutions dans leur préambule proclament solennellement « que le peuple constitue une seule et même nation, engagée dans le même destin et affirme sa volonté inébranlable de construire la patrie sur la base de l'idéal de fraternité, de justice et de progrès».

Sur la base de ces principes fondamentaux, le parlementaire africain, qu'il soit de la majorité ou de l'opposition, reste lié au même centre d'intérêt et se trouve être soumis à un certain nombre d'impératifs catégoriques au premier rang desquels il y a :

- La sauvegarde de l'intérêt général ;
- La défense des libertés publiques ;
- La promotion d'une culture démocratique au sein du Parlement.

A) La sauvegarde de l'intérêt général

L'intérêt général est ce qui unit, rassemble, intègre en dépassant les appétits individuels et les égoïsmes partisans. Il est le lieu d'unité et de l'homogénéité sociales. L'intérêt général étant ainsi l'apanage de l'État, le parlementaire élu du peuple en est comptable et garant. Parlant au nom du peuple et pour le compte du peuple, il ne devrait connaître que son devoir, n'écouter

que la conscience du peuple en optant de lui-même spontanément pour ce qui est raisonnable c'est-à-dire techniquement justifié, socialement utile et politiquement possible. Étant ainsi en relation d'opposition dialectique avec les intérêts partisans, l'intérêt général doit être non seulement placé à l'abri de ceux-ci mais aussi et surtout au-dessus d'eux à partir d'une position d'extériorité sociale.

Et c'est justement pour privilégier cette exigence d'intérêt général que le législateur camerounais, se fondant sur la théorie de la souveraineté nationale, a inséré dans la Constitution du 18 Janvier 1996, notamment en son article 15, alinéa 3, la disposition selon laquelle « Tout mandat impératif est nul ».

Vu sous cet angle, le rôle du parlementaire, qu'il soit de la majorité ou de l'opposition est de défendre l'intérêt général des populations qu'il représente. C'est dire que face à l'intérêt supérieur de la nation, le clivage majorité-opposition disparaît et les parlementaires de la majorité et de l'opposition se confondent dans un centre d'intérêt commun.

Au-delà du clivage majorité-opposition, les parlementaires africains doivent créer et développer une culture de partenariat basée sur la complémentarité et entretenir des relations de coopération chaque fois que l'intérêt des populations est en jeu. C'est d'ailleurs le comportement qu'adoptent souvent les parlementaires à l'occasion des discussions budgétaires.

B) La défense des libertés publiques

La création d'une société de droit nécessite une garantie des droits et libertés individuels contre les excès de l'autorité étatique. La meilleure défense du bien public est d'assurer aux choix individuels le maximum de liberté dans le cadre de la société.

Le but est de trouver un homme équilibré qui veut et peut s'épanouir en harmonie avec la société par lui-même ou par son interaction avec les autres.

L'impératif de liberté étant vivace dans toutes les sociétés, qu'il s'agisse des démocraties dites classiques ou précisément libérales ou qu'il s'agisse d'autres formes de démocratie, la place des libertés publiques doit y être essentielle et fondamentale.

En d'autres termes, celles-ci ont une valeur éminemment humaine, elles signifient le respect de l'être humain, parce qu'elles constituent la condition du bonheur de tous les hommes.

La proclamation, la garantie, la consécration réelles des libertés marquent l'équilibre d'une société politique.

La Grande Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 dispose dans son préambule que le but de toute institution politique est «le maintien de la constitution et le bonheur commun».

Ce texte de portée non seulement universelle mais permanente assigne ainsi une finalité de bonheur aux institutions politiques notamment parlementaires qui ne sont point destinées à assurer la domination précaire ou la toute puissance du pouvoir politique ou la gloire factice des gouvernants ambitieux, mais le bonheur de tous.

C) la promotion d'une culture démocratique

Qualifiés pendant plusieurs décennies, à tort ou à raison, de «chambres d'enregistrement», les parlements africains dans leur globalité, se doivent d'éviter tant que faire se peut, non seulement d'être à la solde des partis qui ont investi leurs membres, mais aussi d'éviter de transformer leur enceinte en un lieu de pugilat où l'obsession de gagner à tout prix constituerait le leitmotiv quotidien. En effet, au lieu de se battre, il vaut mieux débattre et ceci selon les vertus de tolérance, du respect des droits des autres, de la douceur des mœurs, du sens des concessions réciproques à faire pour assurer un climat de paisibles relations de complémentarité et même de coopération et de partenariat entre les partis représentés au Parlement.

En un mot, les parlementaires qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition doivent savoir qu'ils sont des hommes et non des plantes de serre qu'un développement unilatéral fait succomber au premier coup de vent. À ce titre ils doivent se respecter les uns les autres, accepter le droit à la différence, être tolérants.

II. LE RÔLE PARTICULIER DE L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE

Montesquieu, dans son Esprit des lois, livre XI, soulignait que « tout homme qui a le pouvoir est porté à en abuser :.. il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

Tout en édictant par là le principe sacro-saint de séparation des pouvoirs dans un Etat, Montesquieu stigmatisait le rôle que doit jouer le Parlement vis-à-vis du pouvoir Exécutif. Les hommes de la Révolution française, s'ils ont suivi Rousseau et appliqué dans le gouvernement même les théories antilibérales de Rousseau, ont par contre adopté une série de règles qui devraient dominer les institutions politiques et qui sont inspirées de Montesquieu.

D'une manière générale, les institutions politiques doivent être construites de telle manière qu'il ne soit pas possible aux gouvernants d'abuser de leurs pouvoirs. Ce rôle de contre-poids incombe en principe au Parlement dans un Etat. Et dans un Parlement où la majorité est acquise et confondue au Gouvernement, le véritable rôle de contre-pouvoir incombe à l'opposition.

Il est donc évident que l'existence d'une opposition responsable au sein du Parlement contribue non seulement à servir de contre-pouvoir mais aussi à aider la majorité à corriger les erreurs. À ce titre, l'opposition a le devoir de :

- défendre les principes fondamentaux de la démocratie ;
- défendre les libertés fondamentales ;
- avoir un projet de société susceptible de servir d'alternative ;
- dénoncer les abus de toutes sortes ;
- user des moyens légaux pour faire gagner sa cause, etc.

Cependant, les constitutions africaines francophones en particulier, sous l'influence déterminante de la Constitution française de 1958, ont eu tendance à rechercher, d'une manière ou d'une autre, l'affaiblissement du Parlement par le recours aux techniques de parlementarisme rationalisé.

Les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif restent marqués par un grand déséquilibre dû à la multiplication des prérogatives du pouvoir exécutif, au droit de

dissolution de l'Assemblée et à l'affaiblissement du contrôle parlementaire, même si, pour ce dernier cas, il est établi théoriquement que «le Parlement contrôle l'action du Gouvernement ».

Cette manière de percevoir reste aussi bien valable pour le Parlement issu du parti unique que pour la majorité parlementaire à l'ère de la démocratie.

En effet, dans la plupart des cas, la majorité parlementaire est issue du parti au pouvoir et à ce titre, elle a aussi pour rôle de défendre et soutenir la politique gouvernementale devant le Parlement.

Dès lors, la majorité parlementaire apparaît comme l'auxiliaire du pouvoir exécutif qu'il assiste dans son rôle de gouverner tandis que l'opposition apparaît comme le véritable contre-pouvoir dont le rôle est de contrôler le pouvoir exécutif, mais dans un cadre légal bien défini.

Ainsi se dessinent les rôles respectifs de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire : la première gouverne avec l'exécutif, tandis que la deuxième s'oppose, critique, contrôle, propose des solutions de rechange et se prépare à l'alternance.

Sinon à gouverner sans critique, on administre sans talent. C'est pourquoi je fais ici mienne cette opinion de Roger-Gérard Schwartzberg qui précise que : «À partir d'un minimum de développement socio-économique, un régime accumule totalement les erreurs et les fautes de gestion s'il n'accepte pas d'être éclairé par une critique libre et créatrice. Une société qui ne possède pas de canaux permettant de mesurer ses contradictions, d'en informer les gouvernants, d'en débattre librement, s'achemine sûrement vers le blocage et la sclérose. L'absence d'instance de contrôle et de structure de dialogue entre gouvernants et gouvernés se traduit nécessairement par une gestion médiocre et inefficace... faute d'informations sincères sur les vrais problèmes et besoins, faute d'une réflexion novatrice et originale. Autrement dit, la privation de liberté ne se traduit pas par une efficacité gouvernementale accrue, c'est le contraire qui se produit. Tôt ou tard, la liberté devient la condition même de l'efficacité ».

Le rôle de l'opposition est donc vital dans le fonctionnement efficace et harmonieux de la démocratie, particulièrement dans les sociétés africaines où la tentation et les tendances à la concentration des pouvoirs aux mains de l'exécutif sont grandes. C'est donc pour garantir les droits et obligations de l'opposition que certains Etats ont adopté un statut de l'opposition au Parlement. Mais suffit-il seulement de doter l'opposition d'un statut pour garantir l'efficacité de son rôle ? Par ailleurs, dans la mesure où la plupart des règlements intérieurs des Parlements et Constitutions proclament l'égalité des parlementaires en droits et obligations, le statut de l'opposition ne vient-il pas créer d'autres inégalités susceptibles de remettre en cause le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi ?

La grande interrogation qui se pose aujourd'hui pour l'Afrique est de savoir quels parlementaires pour quelle démocratie. En effet, certains hommes politiques ont tôt fait d'établir une corrélation directe entre la démocratie et le développement en affirmant qu'il n'y a pas développement sans démocratie et qu'il n'y a pas démocratie sans développement. La démocratie est donc la condition du développement et postule la participation et le contrôle.

Le parlementaire africain, qu'il soit de la majorité ou de l'opposition, assume des responsabilités qui s'étendent au delà de la répartition traditionnelle des rôles qui se réduisent à la formule simple selon laquelle « la majorité parlementaire défend l'action du

gouvernement et légifère tandis que la minorité ou l'opposition s'oppose et contrôle la politique gouvernementale ».

Au demeurant, le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire est de promouvoir une culture de démocratie susceptible de favoriser le développement et le bien être des populations.

Je vous remercie.

Intervention de M. Richard CAZENAVE
Député (France)

Le Parlement, dont les élus représentent la nation, vote les lois et contrôle le gouvernement. Dans l'accomplissement de cette double mission, il ne fonctionne pas selon la règle de l'unanimité : il y a une majorité, et une minorité qui s'expriment.

La démocratie suppose l'alternance : une équipe accède au pouvoir, l'exerce sous le contrôle de sa majorité et de l'opposition et est jugée par les électeurs au terme de son mandat. Elle est reconduite en cas de succès, et remplacée par l'opposition en cas d'échec.

Le rappel de ces principes simples permet d'effectuer une première approche des rôles respectifs de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire : la principale mission de la majorité est de soutenir le Gouvernement ; le rôle de l'opposition est de constituer une alternative crédible (I).

Mais le Parlement est aussi le lieu où la politique gouvernementale est exposée, débattue, parfois infléchie : c'est-à-dire qu'il est le lieu privilégié du dialogue entre majorité et opposition. C'est pourquoi, l'organisation des relations entre majorité et opposition conditionne l'efficacité du travail parlementaire, et contribue à renforcer les pouvoirs du Parlement (II).

I. LE RÔLE DE LA MAJORITÉ EST DE SOUTENIR LE GOUVERNEMENT ; LA VOCATION DE L'OPPOSITION EST DE CONSTITUER UNE ALTERNATIVE CRÉDIBLE

A) Les groupes parlementaires, prolongement des partis dans les assemblées, constituent, à cet égard, des rouages essentiels

a) Ils assurent l'encadrement des parlementaires

Les groupes contrôlent dans des proportions et selon un formalisme variable, les initiatives de leurs membres (interventions, dépôts de propositions, d'amendements et de questions), et supervisent les affectations dans les différentes commissions.

Les réunions plénières hebdomadaires des groupes politiques, qui se tiennent après la publication de l'ordre du jour, permettent à leurs membres de répartir entre eux le travail, d'arrêter les grandes orientations, de s'informer sur les textes en discussion et de définir la position à prendre sur chacun d'eux. Plus qu'en réunion de commission, c'est en réunion de groupe que s'effectue l'essentiel du travail législatif, et que s'opère la conciliation entre le rôle actif reconnu aux députés, et la discipline de parti, indispensable au fonctionnement correct du parlementarisme majoritaire.

b) Ils leur fournissent une assistance technique

Les groupes politiques assurent l'information de leurs membres en mettant en place des groupes de travail spécialisés, souvent en liaison avec les groupes de travail et les experts des

formations politiques, en organisant des rencontres, des auditions de représentants du monde syndical et associatif, par exemple.

Grâce aux cotisations des membres et aux subventions versées par les assemblées, les groupes recrutent des personnels qu'ils mettent à la disposition des parlementaires ; ces « assistants de groupe » jouent le rôle de conseillers techniques et aident à préparer le travail en commission ou en séance publique.

B) La majorité parlementaire, une force de soutien

Le soutien apporté au Gouvernement doit-il être inconditionnel ou au contraire critique ? La question se pose dans la mesure où les élus non seulement votent les lois, mais contrôlent l'Exécutif.

En France, depuis que s'est constitué un système de partis structurés au début des années soixante, l'appui inconditionnel apporté au Gouvernement –et par-delà- au Président de la République, élu depuis 1962 au suffrage universel- est devenu, le premier devoir et la première fonction de la majorité parlementaire.

Cette exigence, qui ne faisait pas partie de la tradition française, est plus ou moins facilement entrée dans les mœurs des partis majoritaires successifs.

Lorsque le parti socialiste, parti du Président Mitterrand, jusqu'alors dans l'opposition, a obtenu la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale en 1981, le Président de l'Assemblée¹, socialiste, a exposé sa conception du rôle du parti majoritaire :

« Le parti, c'est ce qui est essentiel. Le Président, le Gouvernement, la majorité de gauche, cela forme un bloc, le pouvoir. Pour que ce bloc ne s'endorme pas, ne se fossilise pas, il faut que le parti ait un rôle fondamental à jouer. D'abord un rôle de réflexion idéologique, ensuite le parti a pour rôle de veiller à ce que le programme soit appliqué, à être le gardien de ce programme ; par ailleurs, il doit empêcher que le pouvoir ne s'isole, et il doit exercer à travers son groupe parlementaire le contrôle de l'action gouvernementale. »

Le risque est que l'Exécutif se fasse déborder par sa majorité parlementaire, surtout si elle est animée par un parti dominant. C'est pourquoi la majorité doit être organisée et disciplinée.

Le soutien inconditionnel à l'action du Gouvernement et à la personne de ses membres est évidemment plus difficile à obtenir lorsque la majorité est composée d'une coalition de partis politiques ; on le constate à l'heure actuelle, avec la composition « plurielle » de la majorité (Parti Socialiste, Parti communiste, Parti Ecologiste « les Verts »). Les « voix discordantes » se font particulièrement entendre à l'approche des échéances électorales : chacun des partis composant la coalition est moins enclin au compromis et tend à réaffirmer des positions tranchées pour se rapprocher de son électorat ; dans le cadre du travail parlementaire, la discipline de vote est moins aisée à faire respecter.

C) La vocation de l'opposition : constituer une alternative crédible

Le rôle de l'opposition revêt en conséquence trois aspects : critique raisonnée du Gouvernement, proposition d'un programme alternatif, et présentation d'équipes nouvelles.

- a) L'opposition joue le rôle de garde-fou, prévenant le gouvernement contre tout excès ; elle remplit en fait une mission d'intérêt général en encadrant les actions du Gouvernement. C'est pourquoi elle doit disposer des garanties nécessaires à la mise

en œuvre de sa fonction régulatrice –protection de la personne de l’opposant ; financement des partis d’opposition selon les mêmes critères que ceux appliqués aux partis composant la majorité-.

- b) L’opposition a vocation à contenir et aiguillonner la majorité au pouvoir, mais aussi à la remplacer. Pour exercer pleinement son rôle, elle doit promouvoir un programme alternatif crédible, proposer le correctif approprié aux travers qu’elle dénonce. En effet, en l’absence de solution de substitution, les titulaires du pouvoir ne sont pas réellement responsables.
- c) L’opposition gagne donc à se fédérer et s’organiser pour permettre l’émergence de nouveaux talents, constituer un vivier de personnalités capables de participer activement et de manière critique au travail parlementaire, et à terme, de remplacer l’équipe en place.

II. L’ORGANISATION DES RELATIONS ENTRE MAJORITÉ ET OPPOSITION CONDITIONNE L’EFFICACITÉ DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET CONTRIBUE À RENFORCER LES POUVOIRS DU PARLEMENT

- A) Sans expression de l’opposition, le Parlement est réduit au rôle de chambre d’enregistrement.

C’est pourquoi le fonctionnement des assemblées doit assurer la participation effective de l’opposition.

- a) En France, bien qu’il n’existe pas de statut de l’opposition, le dialogue entre majorité et minorité est garanti.

Le bicamérisme facilite la représentation de l’opposition : lorsque le Gouvernement et la majorité sont orientés à gauche, le Sénat, Assemblée traditionnellement de centre droit, joue le rôle de chambre de l’opposition auprès de laquelle la minorité à l’Assemblée nationale trouve éventuellement un soutien.

Par ailleurs, dans chaque Assemblée du Parlement français, des représentants de la minorité siègent dans les organes directeurs (Bureau, Conférence des Présidents), et participent aux bureaux des commissions permanentes et spécialisées...

Les députés d’opposition disposent de l’initiative des lois, comme du droit d’amendement. Le déroulement de la séance est organisée de manière à ce que l’opposition puisse s’exprimer ; le temps de parole entre les groupes est réparti en fonction de leur importance numérique.

- b) Plusieurs réformes dans la lettre et la pratique institutionnelles françaises ont fourni à l’opposition des moyens d’expression supplémentaires.

La modification la plus importante résulte de la réforme constitutionnelle d’octobre 1974, qui donne à soixante députés ou soixante sénateurs la possibilité de déférer les lois, avant leur promulgation, au Conseil constitutionnel ; une autre réforme est l’institution, en 1974 à l’Assemblée nationale, et en 1982 au Sénat, des questions au Gouvernement, qui s’est faite en marge de la Constitution, par un accord direct entre l’Exécutif et l’Assemblée nationale.

À l'heure actuelle, au sein de la commission des Finances, presque un tiers des rapporteurs spéciaux du projet de Budget pour 2001 (13 sur 44) sont membres de l'opposition. Ils ont en charge des rapports aussi importants que ceux concernant le budget de la Justice, ou celui de la Formation professionnelle.

Rappelons à cette occasion les pouvoirs des rapporteurs budgétaires : ils peuvent contrôler sur pièces et sur place l'emploi des crédits inscrits au budget qu'ils suivent, et disposent du concours de la Cour des Comptes. Ils peuvent par ailleurs demander des enquêtes.

Il avait même été envisagé il y a quelques années, de désigner un contre-rapporteur général du Budget ; cette procédure n'a pas fonctionné, faute en particulier de moyens matériels et humains (nécessité de mettre en place des équipes pour collecter et analyser les informations chiffrées).

B) L'effort pour renforcer l'institution parlementaire a enrichi les rôles de la majorité et de l'opposition

- a) Le souci de donner plus de place à la représentation nationale dans ses différentes composantes a conduit à favoriser l'initiative et le débat parlementaire

La réforme constitutionnelle d'août 1995, qui a instauré un régime de session unique, a permis au Parlement de déterminer chaque mois l'ordre du jour d'une de ses séances, et d'y inscrire les propositions de lois, de débats... de ses membres. Cette faculté a profité à tous les groupes politiques, de la majorité et de l'opposition.

L'organisation, à partir de 1990, d'un débat d'orientation budgétaire, a eu pour but d'associer le Parlement à la préparation du budget en lui permettant de s'exprimer sur les grandes orientations. Ce débat a lieu au mois de mai, c'est-à-dire au moment où le Gouvernement commence à élaborer le projet de loi de Finances qu'il présentera à l'automne suivant au Parlement. La discussion permet à l'ensemble des élus d'être informés des principales orientations envisagées par le Gouvernement, de faire connaître leurs préoccupations et, à ceux de la majorité en particulier, d'indiquer leurs choix et de faire des suggestions.

- b) Le renforcement du contrôle, notamment en matière budgétaire, encourage les relations entre majorité et opposition :

À titre d'illustration, nous évoquerons deux exemples récents :

La réforme des procédures comptables et législatives, qui est actuellement à l'étude, a pour origine une proposition de loi organique déposée en juillet dernier par le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale ; c'est sur ce texte que travaille une commission spéciale d'une soixantaine de députés issus de tous les groupes politiques ; la commission est présidée par le Président de l'Assemblée nationale ; l'une des deux vice-présidences est confiée à un membre de l'opposition.

La Mission d'évaluation et de contrôle, créée en février 1999 au sein de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, n'est pas constituée à la proportionnelle des groupes, mais place chacun d'eux sur un pied d'égalité. Elle est par ailleurs un organe temporaire dont la reconstitution est prévue au premier semestre de chaque année.

La présidence est exercée conjointement par le Président de la commission des Finances et par un membre de l'opposition ; les travaux sont animés et coordonnés par le Rapporteur général de la commission des Finances.

On insistera en conclusion sur les devoirs attachés aux rôles respectifs de la majorité et de l'opposition, et brièvement évoqués au cours de cet exposé :

- En ce qui concerne la majorité, respecter l'opposition dont la tâche est de proposer des solutions alternatives et de défendre des opinions différentes ; favoriser sa participation à l'activité et aux décisions législatives, en lui donnant les moyens de s'opposer efficacement.
- Du côté de l'opposition, reconnaître la légitimité de la majorité régulièrement élue, assumer sa fonction de manière responsable en prenant une part effective au processus institutionnel ; se préparer à son rôle de future majorité, en ayant conscience qu'elle représente un recours.

Synthèse de l'atelier n° 1
Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire
-Jeudi 26 octobre 2000-

Les travaux de l'atelier n° 1, se sont déroulés sous la présidence de l'honorable député Richard Cazenave dans la salle de réunion de la Commission Développement Rural.

Les questions ont porté sur :

- la culture du consensus entre la majorité et l'opposition ;
- le rôle d'arbitre du Président de l'Assemblée nationale ;
- la distorsion des attitudes des parlementaires entre les travaux en commission et ceux en plénière.

Selon le Président, cette distorsion pourrait être atténuée par le travail au sein des groupes parlementaires qui permettra à chaque groupe politique de donner sa position par rapport au sujet en débat.

La notion de configuration de l'Assemblée nationale : ce point a suscité un débat très animé qui a permis aux participants de réagir par rapport aux expériences des autres Parlements (Cameroun et France).

En effet il ressort de ces expériences que la notion de configuration de l'Assemblée nationale, fait surtout appel à celle de groupes parlementaires et à leur poids (c'est à dire le nombre de députés) au sein de l'Assemblée.

En conclusion, le comportement des parlementaires au sein de l'hémicycle doit être guidé par le fait que l'opposition ne doit pas être une barrière. En effet l'opposition d'aujourd'hui pourra être la majorité de demain et vice versa.

Le rapporteur :
M. Abdou Abdourhamane

<p style="text-align: center;">Synthèse de l'atelier n° 2 Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire -Jeudi 26 octobre 2000-</p>
--

Les travaux de l'atelier n° 2 se sont déroulés sous la présidence de l'honorable Zambéné Théodore Sawadago, Président de Séance.

Les débats se sont aussitôt engagés sur la base des exposés des conférenciers à la plénière.

Compte tenu de l'importance du thème de la journée : le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire, de nombreuses interventions ont exprimé des préoccupations relatives aux expériences pratiques des autres Parlements, notamment en ce qui concerne les rapports conflictuels entre la majorité et l'opposition qui doivent néanmoins se solidariser chaque fois que l'intérêt général est en jeu.

La notion de configuration de l'Assemblée a été très largement commentée et a suscité un débat. Pour les uns elle doit être le reflet du paysage politique au sein de l'institution qui s'exprime surtout à travers les groupes parlementaires, pour les autres l'expression de cette configuration se fait à travers la majorité d'un côté et l'opposition de l'autre.

La retransmission des débats parlementaires demeure quant à elle un moyen efficace de contrôle et d'arbitrage pour l'opinion qui a le droit de savoir ce que font les élus, sans risque de censure.

En conclusion, l'opposition et la majorité étant condamnées à effectuer le travail parlementaire ensemble, en jouant chacune le rôle que lui confère son statut, et dans l'intérêt supérieur de la nation, elles doivent arriver à transcender certaines divergences, le temps ayant généralement toujours raison des rapports conflictuels de forme.

Le rapporteur :
M. Soumana Sanda

<p style="text-align: center;">Synthèse de l'atelier n° 3 Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire -jeudi 26 octobre 2000-</p>
--

Les travaux de l'atelier n° 3 ont été présidés par l'honorable député M. Christos Doulkeridis.

Il ressort du débat organisé, que l'Assemblée nigérienne, jeune dans sa composition, a beaucoup à apprendre, à se former pour la maîtrise de certains concepts de la démocratie.

C'est pourquoi les commissaires ont axé leur interventions sur :

- le financement des partis politiques ;
- les relations entre les partis ;
- les nominations partisans dans l'administration ;
- le concept d'alternance et d'alternative ;
- la maturité politique ;
- le concept de configuration de l'Assemblée.

La confrontation des expériences des commissaires et de l'interlocuteur a permis d'esquisser des voies d'approche aux différentes questions posées.

Le débat a été clôturé par une note de satisfaction, celle de voir et de comprendre que bon nombre de questions ou se résoudre par le consensus et que le rapport majorité-opposition est acceptable à tous points de vue.

Le rapporteur :
M. Ibrahim Nomao



Jeudi 26 octobre 2000

CONCLUSION DU SEMINAIRE

- ◆ Synthèse générale par M. Oumarou Sidikou, Président du groupe MNSD, Président de la Commission des Finances, porte-parole de la majorité
- ◆ Synthèse générale par Me Oumarou Souleye, Vice-Président du Groupe PNDS-Tarraya, Vice-Président de la Haute Cour de Justice de la République, porte-parole de l'opposition
- ◆ Allocution de S.E.M Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger, Ancien Président de la République
- ◆ Discours de clôture de M. Nicolas Amougou Noma, 1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de l'APF

**Intervention de M. Oumarou SIDIKOU, Président du groupe MNSD, Président de la
Commission des Finances, porte - parole de la Majorité
-Jeudi 26 octobre 2000-**

Monsieur le Président,

Chers collègues,

Au nom de la majorité, il me revient l'honneur de dégager quelques mots portant notre appréciation sur ces trois journées de séminaire parlementaire.

Il convient de dire en premier lieu que nous avons vécu trois journées de fructueux et intenses échanges d'expériences.

Ici c'est à « l'africaine » que nous avons organisé une rencontre du donner et du recevoir, organisée autour de trois sous thèmes majeurs qui sont :

- Le processus d'élaboration de la loi
- Le contrôle de l'action gouvernementale
- Les rôles de la majorité et de l'opposition

Je ne pense pas trahir le sentiment de mes collègues en livrant cette appréciation positive. Néanmoins, on aurait pu envisager un modérateur nigérien pour compléter le panel d'intervenants. Je pense par ailleurs qu'un débat en plénière, après chaque exposé, aurait été utile, compte tenu du peu de temps imparti aux ateliers. D'une manière plus globale, je trouve que l'importance des thèmes abordés aurait mérité que l'on consacre plus de temps à leur examen. Cela étant dit, nous sommes globalement satisfaits de ces trois journées d'échanges.

Voici maintenant les réflexions que nous inspirent ces trois journées de travail :

S'agissant du premier sous-thème, le processus d'élaboration de la loi, nous avons reçu un éclairage enrichissant sur la nature du travail du parlementaire, dont nous saurons tirer profit en insistant plus particulièrement sur les aspects nouveaux pour notre Assemblée.

C'est ainsi que nous avons pris note, entre autres, des éléments ci- après :

- Dans le processus d'élaboration de la loi, nous avons pris connaissance du rôle des recommandations figurant dans le rapport général de la commission des finances (tel que pratiqué au Burkina Faso), du questionnaire adressé au Gouvernement, des discussions très critiques sur l'évaluation des crédits formulées par les différents ministères.
- Nous avons noté également l'existence d'un Conseil Supérieur des Finances en Belgique, de rapports périodiques sur l'exécution du budget, du nombre appréciable de rapporteurs et notamment de rapporteurs de l'opposition, à l'Assemblée nationale française.
- Enfin, la faculté de mettre en place une commission d'enquête en cas de non exécution des crédits d'investissement nous est apparue intéressante.

Concernant le deuxième sous thème, le contrôle de l'action gouvernementale, je puis dire que d'une manière générale nous avons les mêmes règles et les mêmes contraintes.

Les éléments particuliers que nous avons relevés et dont nous devons tirer avantage sont les suivants :

- Les questions d'actualité, qui ne sont pas pratiquées par notre Assemblée, même si nous pouvons traiter des questions brûlantes de l'heure au titre des interpellations. Nous avons eu une telle séance d'interpellations la semaine dernière et vous avez été témoin de certaines manifestations au cours du présent séminaire.
- Le contrôle et l'évaluation des dispositions de la loi de finances, les missions de vérification de l'information sur l'application des lois, la création de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation.
- Nous avons noté également les institutions suivantes : Commission d'arbitrage, Conseil supérieur des finances, Cour des comptes (version belge, où les magistrats sont désignés par le Parlement). Enfin je dois relever aussi la possibilité qu'est donnée en France à 60 députés ou sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel.

Concernant le rôle de la majorité et de l'opposition, il semble qu'au Cameroun la recherche du consensus n'est pas un impératif catégorique, car le phénomène majoritaire reste l'élément déterminant. Et dans ce pays qui pratique et cultive la démocratie, il y a une majorité qui soutient l'action gouvernementale et une opposition qui s'oppose en étant une force crédible de propositions et alternatives. Cette situation se retrouve au Niger : dans notre Assemblée le temps d'intervention des groupes n'est pas proportionnel à leur poids politique, il existe une majorité qui soutient de façon responsable l'action gouvernementale ; et nous avons en face une opposition qui s'oppose mais ne propose pas toujours.

Je compléterais la synthèse des ateliers qu'ont fait les rapporteurs en vous exposant deux débats que nous avons eus : le premier concerne le seuil requis pour la formation des groupes parlementaires. Actuellement ce seuil est fixé à 10%, ce qui signifie qu'il faut au moins 8 députés pour constituer un groupe. Certains souhaitent que ce seuil soit abaissé à 5%, soit à 4 députés. L'autre grande discussion a porté sur l'interprétation du terme de « configuration de l'Assemblée », en fonction de la majorité et de l'opposition. Le Bureau doit refléter la configuration de l'Assemblée, ainsi que le stipule notre Règlement intérieur, c'est-à-dire qu'il doit refléter la composition par groupes parlementaires. Afin de rechercher un consensus, nous avons mis en place un comité paritaire, chargé de trouver des solutions satisfaisantes aux problèmes que nous avons rencontrés sur ce point essentiel.

Voici, Monsieur le Président, les quelques commentaires que nous formulons du côté de la majorité, majorité qui a noté aussi le rôle capital dévolu aux groupes parlementaires, chargés d'une mission d'encadrement et d'assistance. Il serait souhaitable du reste que des actions de formation soient envisagées en ce sens.

Nous vous remercions, Monsieur le Président, pour votre contribution appréciable à la réussite de ces journées d'information parlementaire.

**Intervention de M^e Oumarou SOULEYE, Vice-Président du Groupe PNDS-Tarraya,
Vice-Président de la Haute Cour de Justice de la République,
Porte-parole de l'Opposition
-Jeudi 26 octobre 2000-**

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Je commencerais par remercier nos amis de Belgique, du Burkina Faso, du Cameroun, de France et d'Ontario, d'avoir bien voulu animer ce séminaire et d'avoir apporté une contribution appréciable. Je souhaite que tout le travail que nous avons fait ensemble sur le rôle du député au sein du Parlement, sous votre direction, Monsieur le Président, et avec votre éclairage bienveillant, nous permette d'intégrer dans le règlement de l'Assemblée du Niger un certain nombre d'éléments positifs.

S'agissant du premier sous-thème, l'élaboration des lois, nous avons retenu les éléments suivants :

Le travail en commission est le plus important dans le travail parlementaire. Il s'agit d'un travail collectif, tous l'ont compris, auquel doivent participer aussi bien députés de la majorité que ceux de l'opposition. L'examen critique de chacun doit contribuer à enrichir le texte législatif, notamment de la loi de finances, et cela constitue le rôle majeur du parlementaire. Ce travail se fait grâce à la procédure des amendements.

L'opposition, contrairement à ce que je viens d'entendre, a proposé à plusieurs reprises des amendements sur des textes, au cours de la première session, et cela est vérifiable. Elle a fait son travail. Il me semble plutôt que ce soit la majorité qui manque d'esprit critique.

Nous avons noté que le budget est composé d'emprunts, de dons, et surtout du produit de l'imposition. Or l'impôt est supporté par ceux qui nous ont élus.

La population est indivisible, elle ne se répartit pas entre opposition ou majorité : il s'agit du peuple nigérien.

Par conséquent, le choix d'augmenter ou de réduire la charge qui pèse sur le contribuable est une préoccupation commune.

La majorité est là pour appuyer l'action du gouvernement, mais cela ne veut pas dire que le député de la majorité doit « bêler » avec le gouvernement, car nous ne sommes pas les porte-parole ou les représentants d'un ministre. Je crois qu'il est important que mes amis qui sont sur ma gauche comprennent qu'ils ne sont pas là pour dire $x=x$ ou $a=a$, il y a des variables.

En ce qui concerne la question des rapports opposition- majorité, nous avons débattu du terme de « consensus » en atelier. Le consensus n'est pas la caractéristique d'un Parlement démocratique.

L'action politique est fondée sur le compromis politique, pas sur le consensus qui est la négation de la démocratie, qui est la négation du multipartisme. Le consensus, Mesdames,

Messieurs, est le signe d'une culture de parti unique, c'est la survivance d'une tare que l'on est pas encore arrivé à surmonter.

Nous sommes pour le compromis, nous sommes pour la critique, et soyez-en assurés, nous sommes une opposition démocratique. Les rapports entre l'opposition et la majorité sont fondés également sur des rapports d'intelligence politique, d'analyses politiques. La politique ne peut être arithmétique : si une personne a « 20 », une autre « 2 » est-ce forcément la première qui doit l'emporter.

Si le Parlement était l'expression de la force, nous n'aurions que des bérets verts dans cet hémicycle, or nous ne voyons que des chéchias. C'est la règle de droit qui doit régner, le respect des textes sans lesquels il n'y a pas de Parlement, si on ne fait pas les textes de loi, et bien il n'y a pas de démocratie.

Je relèverais les trois points essentiels qui ont été abordés en atelier : il s'agit de la question de la configuration de l'Assemblée, de la neutralité de l'administration et du respect des libertés fondamentales.

Majorité et opposition ne sont que des vocables politiques qui n'ont aucune signification du point de vue des expressions des idées au sein du Parlement. L'Assemblée fonctionne par groupes, nous sommes tous d'accord sur ce point.

En ce qui concerne la création de ces groupes, il a été dit que dans plusieurs pays le seuil nécessaire à la constitution d'un groupe a été abaissé, et là nous revenons non à l'idée du consensus mais à l'idée du compromis. Notre ami M. Richard Cazenave nous a retracé la situation lorsqu'il a été élu, en 1988. Sur 577, 20 députés pouvaient créer un groupe. M. Cazenave a été tour à tour dans l'opposition et dans la majorité, et ce taux n'a pas été remis en cause.

Le deuxième point concerne l'administration : l'administration doit être permanente, elle doit être la réalisation de l'État, et non la réalisation d'un parti. Il faut que l'administration fonctionne, dans la continuité et donc dans la neutralité politique.

Enfin, je souhaiterais évoquer l'importance du respect des libertés fondamentales : liberté d'expression, liberté syndicale...lorsque vous pourchassez des grévistes, des journalistes, et que vous les gardez à vue, ce qui est le cas à l'heure où je parle, et bien il y a violation des textes. Nous vous répétons que l'opposition n'est pas pour le consensus, elle est pour la liberté de critique, elle défend l'alternance démocratique, c'est cela le rôle de l'opposition. Alors revenons à la légalité, ou bien retournons dans la rue.

Je vous remercie.

Allocution de S.E.M Mahamane OUSMANE, Président de l'Assemblée nationale du Niger, ancien Président de la République
-Jeudi 26 octobre 2000-

Excellences,
Monsieur le Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,
Honorables Conférenciers,
Madame et Messieurs les Députés,

Permettez - moi tout d'abord d'exprimer au nom de l'Assemblée nationale et en mon nom propre notre profonde gratitude à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, pour son assistance technique à l'organisation des journées parlementaires qui s'achèvent aujourd'hui.

Les efforts déployés par l'APF en direction des divers parlements membres, sont à ce jour considérables. Faut-il le rappeler, c'est sur proposition de l'APF qu'il a été décidé en 1991 à Paris, lors du Sommet des Chefs d'États et de Gouvernements ayant le français en partage, du lancement dans le cadre de la coopération juridique et judiciaire que mène l'Agence de la Francophonie, d'un programme décennal d'appui aux services documentaires des Parlements que l'on appelle couramment le Pardoc. En 1999, le Niger a fait parti des douze Assemblées législatives qui ont été retenues comme bénéficiaires du programme Pardoc. La période d'exception qui est survenue en avril de la même année n'a pas permis de concrétiser cet appui dans les délais prévus. Aujourd'hui, avec l'avènement de la V^{ème} République et le retour de notre Assemblée dans la grande famille des Parlements francophones, des dispositions sont déjà prises pour que le Pardoc fournisse un appui à notre Parlement pour l'amélioration des performances de notre centre de documentation parlementaire et pour la mise en place d'un site internet.

Madame et Messieurs les députés, au moment où prennent fin ces journée d'échanges, je voudrais remercier en votre nom tous les éminents conférenciers qui ont bien voulu partager leurs expériences avec nous. Trois jours durant notre séminaire parlementaire sur le thème du travail et du rôle du parlementaire, a connu un engouement certain de la part des députés, en raison non seulement de l'importance des sujets en discussion mais également des talents et de l'expérience des conférenciers eux-mêmes.

À cela s'ajoute la méthode pédagogique qui a été adoptée et qui a consisté à discuter en trois ateliers différents le même sujet et à en faire l'objet d'exposés préliminaires en plénière. Cela a permis à chaque député de participer pleinement aux travaux et de procéder ainsi à une analyse approfondie des questions en débats.

Sur le processus législatif et sur le cas particulier de la loi de finances, les discussions menées ont permis de comparer les pratiques respectives des différents pays, notamment sur le processus de son élaboration et de son examen, sur le contrôle de l'exécution du budget ainsi que sur la responsabilité des différentes institutions qui sont concernées à savoir : le Gouvernement, le Parlement et la Cour des comptes.

Cependant, il a été unanimement noté que la technicité des questions budgétaires constitue une difficulté réelle à l'examen approfondi des budgets et a fortiori au contrôle de son exécution. Du reste, même les gouvernements qui disposent pourtant de structures et de personnels qualifiés en la matière, ne sont pas à l'abri des difficultés que j'ai évoqué tantôt.

Quant aux institutions législatives et judiciaires, elles sont en général insuffisamment outillées pour faire face à ce genre d'obligations. Or, la démocratie et la bonne gouvernance exigent que soit rendu compte au peuple souverain de la gestion effectuée en son nom par ses représentants à tous les niveaux. Les résultats des travaux du présent atelier ont montré que ces difficultés peuvent être surmontées à travers la formation des députés en général et en particulier des membres de la Commission des finances et à travers le renforcement des moyens et des outils de contrôle mis au service des parlementaires.

Pour être profitable à l'ensemble de la Nation, les débats budgétaires doivent être ni trop techniques ni trop politiques mais politiques, c'est à dire, exercés pour le compte exclusif du peuple qui doit savoir et comprendre le bien fondé des décisions prises et les modalités de leur mise en application.

Madame et Messieurs les députés, au-delà du contrôle budgétaire qui reste primordial, il s'est dégagé un intérêt tout particulier aux autres formes de contrôle de l'action gouvernementale, à savoir les questions orales, les questions d'actualité ainsi que les commissions d'enquêtes. Elles ont comme principal objectif d'assurer la transparence dans toute action entreprise par les gouvernants. A cet effet, les parlementaires ont évoqué tout en les déplorant, les lacunes constatées dans la publicité du débat parlementaire, or en plus du caractère pédagogique qu'il revêt, ce débat vise un objectif double : d'une part prendre la nation à témoin sur le contrôle de l'action du gouvernement et d'autre part montrer les degrés de perspicacité des représentants du peuple dans l'exécution de leur mandat et des missions à eux confiées.

Madame et Messieurs les députés, je vous remercie.

Discours de clôture de M. Nicolas AMOUGOU NOMA
1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun,
Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,
Chers collègues députés,

Nous voici à la fin de nos travaux.
Durant trois jours nous avons bravé la chaleur et le soleil pour nous atteler à une réflexion approfondie sur notre travail de parlementaire.

L'APF est très sensible à l'exercice de la démocratie, et plus particulièrement à celui de la démocratie parlementaire.

C'est la justification même de notre décision pour tenir chez vous la rencontre d'aujourd'hui.

Au terme de notre séjour, nous tenons, une fois de plus, à remercier très chaleureusement le Peuple, l'Assemblée nationale et le Gouvernement nigériens pour l'accueil qui nous a été réservé et l'hospitalité dont ils ont fait preuve durant notre séjour à Niamey.

Nous rentrons chez nous dans l'espoir de revenir bientôt dans le cadre de l'Assemblée Régionale Afrique.

Dans cette perspective, je déclare clos les travaux du séminaire parlementaire sur le rôle et le travail du parlementaire.

Je vous remercie.



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

ANNEXES

- ◆ Présentation de l'Assemblée nationale du Niger
- ◆ Extraits de la Constitution de la V^{ème} République du Niger
- ◆ Liste des séminaires organisés par l'APF depuis 1994

PRESENTATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DU NIGER

A.- PARTIS POLITIQUES REPRESENTES

Aux Elections Législatives du 24 Novembre 1999, Onze Partis Politiques ont présenté des candidats. Cinq des onze sont représentés à l'Assemblée nationale. Il s'agit de :

- Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD-Nassara) (38 députés),
- Convention Démocratique et Sociale (CDS-Rahama) (17 députés),
- Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme (PNDS-Tarraya) (16 députés) ,
- Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès (RDP-Jama'a) (8 députés),
- Alliance Nigérienne pour la Démocratie et le Progrès (ANDP-Zaman Lahiya) (4 députés).

B.- LES DEPUTÉS A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale du Niger compte quatre vingt trois (83 députés) dont une femme.

- Le doyen d'âge des députés est âgé de 64 ans ;
- Le benjamin des députés âgé de 32 ans
- La moyenne d'âge est de 49 ans ;

- 36 Opérateurs économiques ;
- 13 Enseignants du Premier et Second Degré ;
- 7 Ingénieurs spécialisés en Mines, en Géologie, Agriculture, Electronique, Statisticien Economiste ;
- 6 Représentants du monde rural (Agriculture et Eleveurs) ;
- 1 Avocat à la Cour ;
- 1 Huissier de Justice Commissaire Priseur ;
- 1 Représentant du Secteur Bancaire, 1 Représentant assurances ;
- 4 Fonctionnaires en activité ;
- 8 Fonctionnaires à la retraite ;
- 1 Officier supérieur à la retraite ;
- 1 ancien Président de la République ;
- 3 anciens Présidents de l'Assemblée nationale (II^{ème} III^{ème} et IV^{ème} République) ;
- 4 anciens Ministres et un Ministre d'État ;
- 1 ancien Vice Gouverneur de la BCEAO ;
- 24 Elus avaient siégé dans les précédentes législatures.

C.- LES ORGANES

1.- Le Bureau

Le Bureau de l'Assemblée nationale compte onze membres :

- Président de l'Assemblée nationale: Elh. Mahamane Ousmane, élu pour la durée de la législature qui est de cinq ans.

Les autres membres du Bureau sont renouvelables chaque année et à la première Session Ordinaire.

Premier Vice-Président: M. Mounkeila Arouna
 Deuxième Vice-Président: M. Maidagi Alambeye
 Troisième Vice-Président : non pourvu
 Quatrième Vice-Président : M. Bawa Oubandawaki
 Premier Questeur : M. Habi Mahamadou Salissou
 Deuxième Questeur: M. Ibrahim Abbalélé
 Secrétaire Élu : Bonkano Maifada
 Secrétaire Élu : Salissou Mamane
 Secrétaire Élu : non pourvu
 Secrétaire Élu : non pourvu

2. - La Conférence des Présidents

La Conférence est composée de :

- du Président de l'Assemblée nationale ;
- des quatre Vice-Présidents de l'Assemblée nationale ;
- des Présidents des Groupes Parlementaires ;
- des Présidents des Commissions Générales Permanentes ;
- du Rapporteur Général de la Commission des Finances ;

La Conférence des Présidents arrête le calendrier et règle l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale en tenant compte des priorités fixées par le Gouvernement.

3. - La Plénière

La plénière adopte les textes, résolution et recommandations préparés par les commissions ou les députés.

4.- Les Groupes Parlementaires

Les députés peuvent se regrouper par affinité politique. Aucun groupe ne peut comprendre moins du dixième des membres de l'Assemblée nationale, non compris les députés apparentés dans les conditions prévues à l'alinéa 3 ci-dessous.

Les Groupes parlementaires à l'Assemblée nationale sont :

- MNSD - Nassara : Président: Sidikou Oumarou
- CDS - Rahama : Président: Maidagi Allambaye
- PNDS - Tarraya : Président : Hassoumi Massaoudou
- RDP - Jama'a : Président: Moutari Moussa

Non inscrits : 4 Députés de l'ANDP - Zaman Lahiya

5. - Les Commissions Générales Permanentes :

L'Assemblée nationale compte sept Commissions générales permanentes :

- Commission Développement Rural et de l'Environnement (CDR/E)
Président : Oumarou Ibrahim
- Commission Défense et Sécurité (CD/S)
Président : Saidou Ama
- Commission des Finances (CF)
Président : Oumarou Sidikou
- Commission des Affaires Economiques et du Plan (CAE/P)
Président : poste vacant
- Commission des Affaires Sociales et Culturelles (CAS/C)
Présidente : Mounkaila Aissata Karidio
- Commission des Affaires Générales et Institutionnelles (CAG/1)
Président : Moussa Ali Oumar
- Commission des Affaires Etrangères (CA/E)
Président : Abdourahim Balarabé

Des commissions spéciales peuvent être créées au besoin.

6.- Le Secrétariat Général

Le Secrétariat Général est l'organe administratif et technique chargé de préparer le travail parlementaire.

D. - RÔLE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Conformément aux dispositions de la Constitution, l'Assemblée nationale vote la loi et consent l'impôt. Elle contrôle l'action du gouvernement au moyen :

- des questions écrites et orales ;
- de l'interpellation ;
- des enquêtes parlementaires.

E. - LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

Chaque année, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires sur convocation de son Président.

Première Session (1^{ère} semaine du mois de mars) ne peut excéder 90 jours.

Deuxième Session dite budgétaire (2^{ème} semaine du mois d'octobre) ne peut excéder 60 jours.

Il peut y avoir des sessions extraordinaires n'excédant pas quinze jours.

Document : Secrétariat général de l'Assemblée du Niger.

CONSTITUTION DU 18 JUILLET 1999

[...]

TITRE IV: DU POUVOIR LÉGISLATIF

Art. 66 - Le pouvoir législatif est exercé par une chambre unique dénommée Assemblée nationale dont les membres portent le titre de député.

Art. 67 - Les députés sont élus au suffrage universel, libre, direct, égal et secret.

La durée de la législature est de cinq ans. Les élections générales en vue du renouvellement de l'Assemblée ont lieu dix jours au moins et vingt jours au plus avant la fin de la législature en cours.

La loi fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, les modalités du scrutin, ainsi que les conditions dans lesquelles il y a lieu d'organiser de nouvelles élections en cas de vacance de sièges de députés.

Art. 68 - La Cour Constitutionnelle statue sur l'éligibilité des candidats.

Elle statue également sur la validité de l'élection des députés.

Art. 69 - Chaque député est le représentant de la Nation.

Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des députés est personnel. Toutefois, la délégation de vote est permise lorsqu'un député est absent pour cause de maladie, pour exécution d'un mandat ou d'une mission à lui confié par l'Assemblée ou le gouvernement ou pour remplir ses obligations militaires. Nul ne peut recevoir pour un scrutin plus d'une délégation de vote.

Pendant la législature, les députés ne peuvent pas démissionner des groupes parlementaires dans lesquels ils sont inscrits soit à titre individuel, soit au titre de leurs partis politiques.

Tout député qui démissionne ou qui est exclu de son parti politique au cours de la législature, est remplacé à l'Assemblée nationale par son suppléant.

Art. 70 - Les membres de l'Assemblée nationale jouissent de l'immunité parlementaire.

Aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Sauf cas de flagrant délit, aucun député ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière correctionnelle ou criminelle qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale.

Aucun député ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de l'Assemblée nationale, sauf au cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnations définitives.

Art. 71 - L'Assemblée nationale est dirigée par un Président assisté d'un Bureau. Le Président et les autres membres du Bureau sont élus dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

La composition doit refléter la configuration de l'Assemblée nationale.

Le Président est élu pour la durée de la législature et les autres membres du Bureau le sont chaque année.

Lorsqu'il assure l'intérim du Président de la République dans les conditions prévues à l'article 42 de la présente Constitution, le Président de l'Assemblée nationale est remplacé dans ses fonctions conformément au règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

En cas de vacance de la présidence de l'Assemblée par décès, démission ou toute autre cause, l'Assemblée élit un nouveau Président dans les quinze jours qui suivent la vacance si elle est en session ; le cas échéant elle se réunit de plein droit dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

Art. 72 - L'Assemblée nationale vote la loi et consent l'impôt. Elle contrôle l'action du Gouvernement.

Art. 73 - Chaque année, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires sur convocation de son Président.

La première session s'ouvre la première semaine du mois de mars et ne peut excéder quatre vingt dix jours.

La seconde session, dite session budgétaire, s'ouvre la première semaine du mois d'octobre et ne peut excéder soixante jours.

Art. 74 - L'Assemblée nationale est convoquée en session extraordinaire par son Président sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Premier ministre ou des deux cinquièmes des députés.

Les sessions extraordinaires, hors les cas où elles ont lieu de plein droit, sont ouvertes et closes par décret du Président de la République. La clôture intervient sitôt l'ordre du jour épuisé.

Leur durée ne peut excéder quinze jours.

Art. 75 - Les séances de l'Assemblée nationale sont publiques. Il est publié un procès verbal intégral des débats au Journal Officiel.

A la demande du Premier ministre ou du tiers des députés, l'Assemblée peut siéger à huis clos.

Art. 76 - Les travaux de l'Assemblée nationale ont lieu suivant le règlement intérieur qu'elle adopte conformément à la Constitution.

Le règlement intérieur détermine notamment :

- la composition, les règles de fonctionnement du Bureau ainsi que les pouvoirs et prérogatives de son Président ;
- le nombre, le mode de désignation, la composition, le rôle et la compétence de ses commissions permanentes ainsi que celles qui sont spéciales et temporaires ;
- la création de commissions d'enquêtes parlementaires dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale ;
- l'organisation des services administratifs dirigés par un Secrétaire général placé sous l'autorité du Président de l'Assemblée nationale ;
- le régime disciplinaire des députés lors des séances de l'Assemblée ;
- les différents modes de scrutins, à l'exclusion de ceux prévus expressément par la présente Constitution ;
- les conditions d'exercice du droit d'interpellation ainsi que les règles applicables en matière de questions écrites et orales.

TITRE V : DES RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF

Art. 77 - L'Assemblée nationale informe le Président de la République et le Gouvernement de l'ordre du jour de ses sessions, de ses séances, ainsi que celui de ses commissions.

Art. 78 - Le Président de la République communique avec l'Assemblée nationale soit directement, soit par des messages qu'il fait lire par le Président de l'Assemblée nationale.

Ces messages ne donnent lieu à aucun débat.

Art. 79 - Les membres du gouvernement ont accès à la plénière et aux commissions de l'Assemblée nationale. Ils sont entendus soit à la demande de celles-ci, soit à leur propre demande.

Ils peuvent se faire assister par leurs collaborateurs.

Art. 80 - Les membres de l'Assemblée nationale, soit individuellement, soit collectivement peuvent interpellier le Premier ministre ou tout membre du gouvernement au moyen d'une requête.

Les membres de l'Assemblée nationale peuvent également obtenir, au moyen de questions écrites ou orales, toutes informations sur les activités ou les actes de gestion du gouvernement.

Art. 81 - La loi fixe les règles concernant :

- la citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales pour l'exercice des libertés publiques
- les sujétions imposées dans l'intérêt de la défense nationale et de la sécurité publique aux citoyens en leur personne et en leurs biens
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités
- la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la Constitution ;

- la détermination des crimes et délit ainsi que des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l’amnistie ;
- l’organisation des juridictions de tous ordres et la procédure suivie devant ces juridictions, la création de nouveaux ordres de juridiction, le statut des magistrats, des officiers ministériels et des auxiliaires de la Justice ;
- l’assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ;
- le régime d’émission de la monnaie ;
- le régime électoral du Président de la République, des membres de l’Assemblée nationale et des assemblées locales ;
- la création de catégories d’établissements publics ;
- les nationalisations d’entreprises et les transferts de propriété d’entreprise du secteur public au secteur privé ;
- le statut général de la Fonction Publique ;
- le statut du personnel militaire, des Forces de sécurité publiques et assimilées ;
- le statut de la chefferie traditionnelle ;
- l’organisation générale de l’Administration ;
- l’organisation territoriale, la création et la modification de circonscriptions administratives ainsi que les découpages électoraux ;
- l’état de siège et l’état d’urgence ;
- le régime associatif ;
- la communication ;
- le statut de l’opposition.

Art. 82 - La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l’organisation de la défense nationale ;
- de la liberté d’administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l’enseignement et la recherche scientifique ;
- de la santé ;
- de la protection de la famille de la protection de l’environnement et la conservation des ressources naturelles ;
- de la protection, de la conservation et de l’organisation de l’espace ;
- de la protection du patrimoine culturel ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical et du droit de grève ;
- de l’aliénation et de la gestion du domaine de l’Etat
- de la mutualité et de l’épargne ;
- du régime des transports, des postes et télécommunications ;
- du régime de la comptabilité publique ;
- du régime pénitentiaire ;
- de l’éducation ;
- du Code Rural;
- de la politique de l’habitat ;
- du Code des baux à loyer.

Art. 83 - La Loi de finances de l’année prévoit et autorise pour chaque année civile l’ensemble des ressources et des charges de l’État.

Les Lois de finances dites rectificatives peuvent en cours d'année modifier les dispositions de la Loi de finances de l'année.

La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année.

Les lois de programme fixent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Art. 84 - Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Constitution peuvent être modifiés par décret pris après avis de la Cour Constitutionnelle.

Art. 85 - La déclaration de guerre et l'envoi de troupes à l'étranger sont autorisées par l'Assemblée nationale.

Art. 86 - L'état de siège est décrété en Conseil des ministres après avis du Bureau de l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale se réunit alors de plein droit, si elle n'est pas en session.

La prorogation de l'état de siège au-delà de quinze jours ne peut être autorisée que par l'Assemblée nationale.

Art. 87 - Le gouvernement peut pour l'exécution de son programme demander à l'Assemblée nationale l'autorisation de prendre par ordonnance (s) pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Cette autorisation prend la forme d'une loi d'habilitation.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation.

À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans leurs dispositions qui sont du domaine de la loi.

Art. 88 - Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Si la motion est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session, sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous.

Le Premier ministre peut après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues par l'alinéa précédent.

Art. 89 - Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du gouvernement, le Premier ministre remet au Président de la République la démission du gouvernement.

Art. 90 - Le gouvernement a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale.

Art. 91 - Les députés et le gouvernement ont le droit d'amendement.

Art. 92 - Les propositions, projets et amendements qui ne sont pas du domaine de la loi ou qui portent atteinte aux bonnes mœurs, sont irrecevables. L'irrecevabilité est prononcée par le Président de l'Assemblée.

En cas de contestation, la Cour Constitutionnelle, saisie par le Premier ministre ou le Président de l'Assemblée nationale, statue dans un délai de huit jours.

Art. 93 - Les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.

Art. 94 - La discussion des projets de loi porte sur le texte présenté par la commission compétente de l'Assemblée nationale.

À la demande du Gouvernement, la commission doit porter à la connaissance de l'Assemblée nationale, les points sur lesquels il y a désaccord avec le Gouvernement.

Art. 95 - L'Assemblée nationale vote le projet de Loi de finances dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 96 - L'Assemblée nationale est saisie du projet de Loi de finances dès l'ouverture de la session budgétaire; le projet de Loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

L'Assemblée nationale vote le budget en équilibre.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans les soixante jours du dépôt du projet, les dispositions de ce projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Le gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée nationale convoquée en session extraordinaire, dans un délai de quinze jours.

Si l'Assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance.

Si le projet de Loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Premier ministre demande d'urgence à l'Assemblée nationale l'autorisation de continuer à percevoir les impôts et à reprendre en dépenses le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires.

Art. 97 - L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la Loi de finances.

La Loi de règlement doit être déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale à la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget pour être débattue à la prochaine session parlementaire et adoptée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit l'exécution du budget.

L'Assemblée nationale peut demander à la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire de la Cour Suprême de mener toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques.

[...]

Séminaires d'information et d'échanges organisés par l'APF

Bangui (Centrafrique) 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 (Togo) 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 (Mali) 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 (Roumanie) 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 (Maurice) 1996 : Le mandat parlementaire

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

Le Caire (Egypte) 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 (Togo) 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 (Bulgarie) 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 (Laos) 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 (Madagascar) 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 (Centrafrique) 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 (Vanuatu) 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