



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

**ACTES DU SÉMINAIRE PARLEMENTAIRE**

**SUR**

**DÉMOCRATIE**

**ET**

**BONNE GOUVERNANCE**

*Avec le concours de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie*

\* \*  
\*

**PORT-VILA – VANUATU**

**17 AU 19 AVRIL 2000**

## SOMMAIRE

|   |       |
|---|-------|
| Note de présentation de l'APF .....   | p. 3  |
| Note de présentation du séminaire .....   | p. 7  |
| Programme .....   | p. 11 |
| Liste des participants .....  | p. 13 |
| Biographies des conférenciers.....  | p. 17 |
| <b>Séance d'ouverture</b> .....   | p. 24 |
| Allocution de M. Paul Ren Tari, Président du Parlement de Vanuatu .....   | p. 25 |
| Allocution de l'Honorable Serge Vohor Rialuth, Ministre des Affaires<br>étrangères de Vanuatu, en charge de la Francophonie .....                       | p. 26 |
| Message de M. Nicolas Amougou Noma, 1 <sup>er</sup> Vice-Président de<br>l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de l'APF .....                    | p. 29 |
| Message de M. Jacques Legendre, Sénateur du Nord (France), Secrétaire<br>général parlementaire de l'APF.....  | p. 30 |
| <b>Les fonctions législative et de contrôle du Parlement</b> .....  | p. 31 |
| Allocution de M. Georges Guédou, Député (Bénin), Président de la<br>Commission de l'éducation, de la culture de l'emploi et des affaires sociales ..... | p. 32 |
| Allocution de M. Roger Bertrand, Député (Québec), ancien Ministre,<br>ancien Président de l'Assemblée nationale, ancien Président de l'APF .....        | p. 37 |
| Allocution de M. Simon Loueckhote, Sénateur (France),<br>Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie .....  | p. 42 |
| Synthèse des travaux des trois ateliers .....   | p. 48 |
| <b>Les mécanismes de la stabilité gouvernementale</b> .....   | p. 51 |
| Allocution de M. Roger Bertrand, Député (Québec), ancien Ministre,<br>ancien Président de l'Assemblée nationale, ancien Président de l'APF .....        | p. 52 |
| Allocution de M. Simon Loueckhote, Sénateur (France),<br>Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie .....  | p. 56 |
| Allocution de M. Georges Guédou, Député (Bénin), Président de la<br>Commission de l'éducation, de la culture de l'emploi et des affaires sociales ..... | p. 61 |
| Synthèse des travaux des 3 ateliers .....   | p. 66 |
| <b>Les groupes politiques au Parlement</b> .....  | p. 71 |
| Allocution de M. Simon Loueckhote, Sénateur (France),<br>Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie .....  | p. 72 |
| Allocution de M. Georges Guédou, Député (Bénin), Président de la<br>Commission de l'éducation, de la culture de l'emploi et des affaires sociales ..... | p. 77 |
| Allocution de M. Roger Bertrand, Député (Québec), ancien Ministre,<br>ancien Président de l'Assemblée nationale, ancien Président de l'APF .....        | p. 81 |
| Synthèse des travaux des ateliers .....   | p. 86 |
| <b>Synthèse générale</b> .....  | p. 89 |
| Synthèse générale par M. Maxime Carlot, Député de Port-Vila.....  | p. 90 |
| <b>Conclusion du Séminaire</b> .....  | p. 91 |
| Discours de clôture de M. Irénée Bongnaim LEINGKONE,<br>1 <sup>er</sup> Vice-Président du Parlement, Président du Séminaire .....                       | p. 92 |
| <b>Annexes</b> .....  | p. 94 |
| Extraits de la Constitution de la République de Vanuatu.....  | p. 95 |
| Loi portant organisation du Conseil national des Chefs.....   | p. 98 |

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

Léopold Sedar Senghor  
Février 1966

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Elle mène également des actions dans le domaine de la coopération interparlementaire en aidant les parlements des jeunes démocraties.

## **UN LIEU D'ÉCHANGES 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<sup>e</sup> 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

La tenue de ce séminaire parlementaire s'inscrit parmi les préoccupations des chefs d'État et de gouvernement ayant le français en partage dans le cadre des actions de coopération parlementaire. Elle constitue la mise en œuvre de la résolution n° 51 sur le renforcement de la coopération parlementaire, adoptée lors de la XXV<sup>e</sup> Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie tenue à Ottawa en juillet 1999.

Les travaux se sont tenus en langue française, une traduction simultanée en langue anglaise et en bislama pour les parlementaires anglophones ayant été assurée par des traducteurs recrutés par le Parlement.

Ainsi que l'avaient souhaité les parlementaires du Vanuatu, les trois conférenciers venus des régions Afrique, Amérique et Europe, ont traité du thème de la **Bonne gouvernance et de la démocratie**, en abordant chaque jour un des sous-thèmes suivants :

- **les fonctions législatives et de contrôle du Parlement;**
- **les mécanismes de stabilité gouvernementale;**
- **les groupes politiques au Parlement.**

Ces trois conférenciers étaient :

*Région Afrique* : **M. Georges Guédou**, député (Bénin), président de la commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales.

*Région Amérique* : **M. Roger Bertrand**, député (Québec), ancien ministre, ancien président de l'Assemblée nationale, ancien Président de l'APF.

*Région Europe* : **M. Simon Loueckhote**, sénateur (France), Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Chaque thème a fait l'objet d'un exposé en séance plénière par chacun des trois conférenciers, puis de séances en ateliers avec jeux de questions-réponses et échanges d'expériences. Les parlementaires ni-vanuatu, aussi bien anglophones que francophones, se sont montrés très assidus et très intéressés par ces séances. Ils se sont trouvés des points communs avec chaque pays représenté par les conférenciers : le système institutionnel d'inspiration anglo-saxonne décrit par M. Bertrand, l'apprentissage de la démocratie au Bénin commentée par M. Guédou et l'expérience d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie, territoire voisin, exposé par M. Loueckhote.

Le séminaire s'est déroulé sous le signe de l'échange et du partage d'expériences et les parlementaires ni-vanuatu, très ouverts sur les systèmes institutionnels étrangers, ont participé aux débats dans un esprit de cohésion et de conciliation.



La dernière journée s'est terminée par l'élaboration en atelier et l'exposé en séance plénière d'une série de vœux émis par l'ensemble des parlementaires ni-vanuatu.

En marge du séminaire, une convention de coopération du programme d'appui à l'organisation des services documentaires des Parlements du Sud (Pardoc) a été signée par M. Paul Ren Tari, Président du Parlement du Vanuatu. La bibliothèque parlementaire bénéficiera ainsi dans des délais proches d'une première livraison d'un fonds documentaire en langue française et de la formation d'une bibliothécaire francophone qui devrait être recrutée prochainement par le Parlement.

## DÉROULEMENT DES SÉANCES PLÉNIÈRES ET DES ATELIERS

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

### LES EXPOSÉS EN SÉANCE PUBLIQUE

Un conférencier de chaque région est intervenu durant une dizaine de minutes sur le thème du jour afin d'exposer la situation dans son pays, suscitant ainsi les questions et les réactions qui ont été exprimées en ateliers. Une traduction simultanée a été assurée par Mme Jennifer Nichols, traductrice auprès du Parlement du Vanuatu.

Thèmes :

- Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement : 1<sup>er</sup> jour
- Les mécanismes de stabilité gouvernementale : 2<sup>ème</sup> jour
- Les groupes politiques au Parlement : 3<sup>ème</sup> jour

### LES TRAVAUX EN ATELIERS

Ils se sont déroulés dans trois ateliers distincts, portant chacun sur le thème du jour, et dirigés par les trois conférenciers étant intervenu en séance publique.

Les ateliers dont la composition a été préalablement définie par le Parlement du Vanuatu, de manière équilibrée, étaient animés par les conférenciers selon la répartition suivante :

#### Atelier 1

Lundi 17 avril : le conférencier africain  
Mardi 18 avril : le conférencier américain  
Mercredi 19 avril : le conférencier européen

#### Atelier 2

Lundi 17 avril : le conférencier américain  
Mardi 18 avril : le conférencier européen  
Mercredi 19 avril : le conférencier africain

#### Atelier 3

Lundi 17 avril : le conférencier européen  
Mardi 18 avril : le conférencier africain  
Mercredi 19 avril : le conférencier américain

Un rapporteur désigné au sein de chaque atelier en début de réunion parmi les parlementaires vanuatuans francophones était chargé d'établir, à l'issue des travaux de chaque journée, la synthèse de leur atelier.

### EXPOSÉ DES CONCLUSIONS EN SÉANCE PLÉNIÈRE

Ensuite, chaque rapporteur a donné lecture de ses conclusions en séance plénière, de sorte que les parlementaires participant à un atelier bénéficient des travaux des deux autres ateliers.

### DISCUSSION GÉNÉRALE DE CLÔTURE

Cette discussion a permis à la plate forme de la majorité et à la plate forme de l'opposition de s'exprimer chacune pendant vingt minutes sur le thème général du séminaire consacré à « démocratie et bonne gouvernance », ce temps étant réparti entre un ou plusieurs parlementaires à discrétion de chaque plate forme.

### SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU SEMINAIRE

Les conférenciers et rapporteurs se sont enfin réunis afin de dégager les conclusions générales du séminaire. Celles-ci ont consisté en une liste de recommandations qui ont été présentées par M. Maxime Carlot, Rapporteur général, en séance plénière de clôture.

## PROGRAMME

### Lundi 17 avril

10h00 Ouverture solennelle

- Allocution de **M. Paul Ren Tari**, Président du Parlement du Vanuatu
- Allocution de **M. Serge Vohor Rialuth**, ministre des Affaires étrangères du Vanuatu, en charge de la Francophonie
- Lecture du message de **M. Nicolas Amougou Noma**, Premier vice-président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
- Lecture du message de **M. Jacques Legendre**, sénateur français, Secrétaire général parlementaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

10h45 Exposés des conférenciers en séance plénière

#### **Thème 1 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement**

*Région Afrique* : **M. Georges Guédou**, député (Bénin), président de la commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales.

*Région Amérique* : **M. Roger Bertrand**, député (Québec), ancien ministre, ancien président de l'Assemblée nationale, ancien président de l'APF.

*Région Europe* : **M. Simon Loueckhote**, sénateur (France), président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

14h00 Travaux en ateliers

16h00 Synthèse des ateliers par les rapporteurs - Pause café

16h30 Exposé des conclusions en séance plénière

16h45 Clôture des travaux de la journée

18h30 Cocktail offert par l'Assemblée nationale

### Mardi 18 avril

08h30 Exposés des conférenciers en séance plénière

#### **Thème 2 : Les mécanismes de stabilité gouvernementale**

*Région Amérique* : **M. Roger Bertrand**, député (Québec), ancien ministre, ancien président de l'Assemblée nationale, ancien président de l'APF

*Région Europe* : **M. Simon Loueckhote**, sénateur (France), président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

*Région Afrique* : **M. Georges Guédou**, député (Bénin), président de la commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales.

09h30 Travaux en ateliers

- 14h00 Reprise des travaux en ateliers  
15h45 Synthèse des ateliers par les rapporteurs - Pause café  
16h15 Exposé des conclusions en séance plénière  
16h30 Clôture des travaux de la journée

### **Mercredi 19 avril**

- 08h30 Exposés des conférenciers en séance plénière

#### **Thème 3 : Les groupes politiques au Parlement**

*Région Europe* : **M. Simon Loueckhote**, sénateur (France), président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

*Région Afrique* : **M. Georges Guédou**, député (Bénin), président de la commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales.

*Région Amérique* : **M. Roger Bertrand**, député (Québec), ancien ministre, ancien président de l'Assemblée nationale, ancien président de l'APF

- 09h30 Travaux en ateliers  
11h30 Déjeuner et synthèse des travaux par les rapporteurs  
  
14h30 Exposé des conclusions en séance plénière  
14h45 Discussion générale de clôture sur le thème démocratie et bonne gouvernance -  
Synthèse générale du séminaire entre conférenciers et rapporteurs  
16h00 Exposé de la conclusion générale du séminaire par le rapporteur général  
16h30 Fin des travaux



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

## LISTE DES PARTICIPANTS

## **Atelier N° 1**

### *Chambre du Parlement*

M. IMBERT Jimmy  
M. RIALUTH V. Serge  
M. WELLS Georges A.  
M. POSEN Willy  
M. CARLOT Maxime  
M. MAKI Korah  
M. ALICK John Robert  
M. AVOK Sam Dan  
M. BANGTOR Daniel A.  
M. BULL James  
M. ESMON Saimon  
M. LEO Clément  
M. MERIFAR Josiah Tom  
M. KILMAN Sato  
M. NATAPEI N. Edward  
M. PASVU I. Philip  
M. TABIKURAN Jonas

#### **Rapporteurs :**

M. WELLS Georges A.  
M. CARLOT Maxime

## **Atelier N° 2**

*Salle de Conférence du Président*

M. RAKOM Foster  
M. MAHE Jean-Alain  
M. MORKING Stevens  
M. TAGA Henri  
M. NAUNUN Iarris  
M. BOMAL Calo Joe  
M. HAKWA Silas C.  
M. JIMMY Willie  
M. LINI Ham  
M. MOLI Josias  
M. NATUMAN Joe  
M. SOPE Barak Tame  
M. REN TARI Paul  
M. TINWAKU Annas  
M. TITEKS Jackleen R.  
M. WILSON Barnabas  
M. YAUKO Henry

### **Rapporteurs**

M. MAHE Jean-Alain  
M. MORKING Stevens

### **Atelier N° 3**

*Salle de Conférence C.02*

M. SESE Jacques  
M. THYNA Jacob  
M. TELUKLUK Paul B.  
M. BOULEKONE Vincent  
M. PISUVOKE R. Albert  
M. KALPOKAS Donald  
M. MOLISA Sela  
M. NAFUKI Allen  
M. NICKLAM Jimmy  
M. RAYARU Wilson  
M. REGINOLD Stanley  
M. SONG Keasipai  
M. TABI Barnabas A.  
M. TARI MOLBARAF John  
M. TITONGOA Amos  
M. VARASMAITE Willie O.  
M. MORRISON Willie John

#### **Rapporteurs**

M. THYNA Jacob  
M. BOULEKONE Vincent

#### **RAPPORTEURS GÉNÉRAUX :**

**M. SESE Jacques**  
**M. CARLOT Maxime**





ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

## BIOGRAPHIE DES CONFÉRENCIERS

**Gangbé Georges Agossou GUEDOU**  
**Député de l'Assemblée nationale du Bénin**

Né à Tindji Zêko (Abomey, Bénin) en 1946

Marié

FORMATION  
UNIVERSITAIRE

- 1965 . Baccalauréat série Philosophie - Lettres classiques
- 1965-1966 . Institut d'enseignement supérieur du Bénin, Lomé
- 1966-1967 . Université de Dakar
- 1967-1968 . Université de Caen
- 1970-1976 . Institut d'Études Linguistiques et Phonétiques de Paris – Sorbonne

EXPÉRIENCE  
PROFESSIONNELLE

- 1968 . Professeur certifié de Lettres classiques au Lycée Toffa 1<sup>er</sup> et Béhanzin (Porto-Novo, Bénin).
- 1970 . Conseiller technique auprès du Ministre de l'Éducation nationale  
. Chargé des Enseignements secondaires et des affaires culturelles.
- 1976 . Professeur certifié de Lettres classiques au Lycée d'État Classique de Villepinte (France)
- 1977 . Professeur-assistant de Linguistique à l'Université nationale du Bénin.
- 1978 . Chef du Département d'Études Littéraires et Traditions Orales (DELTO) de l'Université nationale du Bénin, Coordinateur, chargé du projet de création du Centre béninois des Langues Étrangères (CEBELAE).
- 1981 . Directeur – Fondateur du Laboratoire de didactique des langues (LABODIL) de l'Université nationale du Bénin.
- 1982 . Président du PELA (Programme pour l'Enseignement des Langues en Afrique), Paris. Action concertée AUPELF-ACCT-UNESCO, Paris (France).
- 1983 . Délégué permanent adjoint du Bénin auprès de l'UNESCO

- 1987-1991 . Directeur général adjoint du Bureau Africain des Sciences de l'Éducation (BASE). Institution spécialisée de O.U.A., Kinshasa, Zaïre.
- 1991-1995 . Directeur général du BASE-OUA

FONCTIONS POLITIQUES,  
PARLEMENTAIRES ET  
MINISTÉRIELLES

- 1995 . Député de l'Assemblée nationale du Bénin (Invalidé pour raison séjour)
- 1995-1996 . Ministre des Travaux Publics et des Transports  
. Ministre de la Défense Nationale
- 1999 . Député de l'Assemblée nationale du Bénin  
. Président de la Commission de l'Éducation, de la Culture, de l'Emploi et des Affaires sociales  
. Président de l'Institut Panafricain de Communication – Éducation pour la Démocratie et le Développement à la Base (IPACED – MEDIAAFRIK 2000)

COLLABORATION  
SCIENTIFIQUE  
EXTÉRIÈRE

- . Enseignant chercheur associé à l'Institut d'Études linguistiques et phonétiques, Sorbonne – Paris III
- . Enseignant associé à l'Institut d'Études africaines, Université de Humboldt (anciennement RDA)
- . Enseignant chercheur associé à l'équipe de recherche « Langues et Cultures en Afrique de l'Ouest » du Centre national de Recherches scientifiques (CNRS)
- . Enseignant chercheur associé à l'Université de Bujumbura, Burundi
- . Enseignant chercheur associé à l'Université de Malawi, Zomba
- . Mission de consultation, d'enseignement et de recherche pour AUPELF, ACCT, COFEMEN, UNESCO, BASE, OUA
- . Nombreuses productions de travaux et publications scientifiques

**Simon LOUECKHOTE**  
**Sénateur de la Nouvelle-Calédonie (France)**



Né à Nouméa (Nouvelle-Calédonie) le 07 mai 1957

Marié et père de six enfants

EXPÉRIENCE  
PROFESSIONNELLE

. Instituteur et Directeur d'école

ENGAGEMENT  
COMMUNAUTAIRE ET  
POLITIQUE

- . Membre de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale
- . Membre du Groupe du Rassemblement pour la République (RPR)
- . Membre de la Délégation sénatoriale pour l'Union Européenne
- . Membre du Comité directeur du Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDESTOM)

FONCTIONS POLITIQUES  
ET PARLEMENTAIRES

Depuis 1983

. Conseiller municipal, adjoint au maire d'Ouvéa (Iles Loyauté)

Novembre 1984

. Conseiller territorial de Nouvelle-Calédonie, représentant les Iles Loyauté (proclamé en tant que suivant de liste de Goïne Wamo nommé au gouvernement territorial)

Septembre 1985

. Élu Conseiller territorial de Nouvelle-Calédonie, représentant les Iles Loyauté

Novembre 1986

. Suppléant de Jacques Lafleur, Député (RPR) de la Nouvelle-Calédonie

Avril 1988

. Réélu Conseiller régional, Président de la région des Iles Loyauté

- Mars 1989 . Réélu conseiller municipal d'Ouvéa
- Juin 1989 . Membre de l'Assemblée de la province des Iles Loyauté
- Juin 1989 à 1995 . Président du Congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie
- Depuis le 27 septembre 1992 . Sénateur (RPR) de la Nouvelle-Calédonie
- Avril 1993 à octobre 1995 . Vice-Président du groupe RPR au Sénat
- Mai 1993 à juin 1995 . Secrétaire national du RPR auprès du Secrétaire général
- Avril à mai 1998 . Membre de la Délégation du RPCR pour les discussions tripartites sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie
- Depuis le 3 juin 1998 . Président du Congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie
- 9 mai 1999 . Tête de liste du RPCR aux élections à l'Assemblée de la province des Iles Loyauté de Nouvelle-Calédonie
- 21 mai 1999 . Réélu Président (RPCR) du Congrès de la Nouvelle-Calédonie

**Bureau au Sénat**

Casier postal  
Palais du Luxembourg  
75291 PARIS CEDEX 06  
Téléphone : 01 42 34 28 17

**Bureau en Nouvelle-Calédonie**

Congrès de la Nouvelle-Calédonie  
1 Boulevard Vauban  
BP 31  
98800 Nouméa  
Nouvelle-Calédonie  
Téléphone : 00 687 28 57 24  
Télécopieur : 00 687 27 48 45

**Roger BERTRAND**  
**Député de Portneuf (Québec)**



Né à Donnacona (Portneuf) le 26 juillet 1947  
Père de deux enfants

FORMATION

- 1968 . Baccalauréat ès arts, Université Laval, Québec
- 1971 . Baccalauréat en sciences sociales avec spécialité en économie, Université Laval, Québec

EXPÉRIENCE

PROFESSIONNELLE

- 1971 - 1973 . Assistant de recherche au laboratoire d'économétrie de l'Université Laval
- 1973 – 1978 . Économiste et chef du Service des études spéciales au Bureau de la statistique du Québec
- 1978 . Responsable de l'équipe chargée des études sur différents aspects reliés à l'exploitation des jeux de hasard et d'argent au Québec, Loto-Québec
- 1979 – 1980 . Directeur de la planification et du développement, Société d'exploitation des loteries et courses du Québec
- 1980 – 1984 . Directeur des programmes sociaux et des programmes de santé, Conseil du trésor
- 1984 . Vice-Président aux nouveaux marchés à la Société d'exploitation des loteries et courses du Québec
- 1985 – 1987 . Vice-Président et commissaire, Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux (Commission Rochon)
- 1988 – 1993 . Directeur général du Conseil de la santé et des services sociaux de la région de Québec (CRSSS) devenu la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec
- . Conseiller à la révision du système de santé des provinces canadiennes de Nouvelle-Écosse, du Manitoba et de la Saskatchewan

ENGAGEMENT

COMMUNAUTAIRE ET  
POLITIQUE

- 1989 – 1993 . Membre substitut du conseil d'administration du Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec
- 1990 – 1993 . Membre de la Commission d'administration de l'Université Laval
- 1992 . Vice-président au programme de l'Institut d'administration publique du Canada, section Québec
- 1992 – 1993 . Vice-président de la Conférence des Régies régionales de la santé

- 1993
- et des services sociaux du Québec
  - . Coordonnateur des directeurs généraux des Régies régionales
  - . Membre du Comité de développement de Centraide Québec

FONCTIONS POLITIQUES,  
PARLEMENTAIRES ET  
MINISTÉRIELLES

- 5 juillet 1993
- 12 septembre 1994
- 29 nov. 1994 au 12 mars 1996
- Janvier à juillet 1995
- Juillet à décembre 1995
- 1er au 29 janvier 1996
- 29 nov. 1994 au 29 janv. 1996
- 29 janv. 1996 au 25 août 1997
- 25 août 1997 au 23 sept. 1998
- 23 sept. 1998 au 15 déc. 1998
- 23 sept. au 15 déc. 1998
- 30 novembre 1998
- depuis le 4 mars 1999
- 9 septembre au 20 octobre 1999
- . Élu député de la circonscription de Portneuf à l'élection partielle
  - . Réélu député de la circonscription de Portneuf aux élections générales
  - . Président de l'Assemblée nationale
  - . Président du Bureau de l'Assemblée nationale
  - . Président de la Commission de l'Assemblée nationale
  - . Président de la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire
  - . Président de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF)
  - . Vice-président de l'Eastern Regional Conference du Council of State Governments (ERC/CSG)
  - . Président de l'Eastern Regional Conference du Council of State Governments (ERC/CSG)
  - . Président de la section du Québec de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF)
  - . Président de la section du Québec de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC)
  - . Ministre délégué au Revenu
  - . Ministre délégué à l'Industrie et au Commerce
  - . Ministre responsable des Services gouvernementaux
  - . Vice-Président du Conseil du trésor
  - . Réélu député de la circonscription de Portneuf aux élections générales
  - . Président de la Commission des institutions
  - . Président de la Commission spéciale sur le nouveau cadre de gestion pour la fonction publique

**Bureaux au Québec et en circonscription**

Hôtel du Parlement  
Bureau RC. 49  
Québec (Québec) G1A 1A4  
Téléphone : (418) 646-5794  
Télécopieur : (418) 646-0707

278, route 138  
Bureau 170  
Neuville (Québec) G0A 2R0  
Téléphone : (418) 876-3636  
Téléphone : 1-800-463-8224  
Télécopieur : (418) 876-3737  
Courriel: [rogerbertrand@assnat.qc.ca](mailto:rogerbertrand@assnat.qc.ca)



**Lundi 17 avril 2000**

SÉANCE D'OUVERTURE

- ◆ Allocution de M. Paul Ren Tari, Président du Parlement
- ◆ Allocution de M. Serge Vohor Rialuth, ministre des Affaires étrangères du Vanuatu, en charge de la Francophonie
- ◆ Message de l'honorable Nicolas Amougou Noma, 1<sup>er</sup> Vice-Président de l'Assemblée nationale du Cameroun, Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
- ◆ Message de M. Jacques Legendre, Sénateur du Nord (France), Secrétaire général parlementaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie



**Cérémonie d'ouverture du Séminaire  
de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie  
- Lundi 17 avril 2000 -**

|  |
|--|
| <b>Allocution d'ouverture de M. Paul Ren Tari<br/>Président du Parlement</b> |
|--|

Monsieur le Vice-Premier Ministre  
Messieurs les Ministres  
Excellence,  
Messieurs les Conférenciers,  
Mes chers collègues,

Je voudrais tout d'abord, en ma qualité de Président du Parlement, remercier chaleureusement le Bureau de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie d'avoir choisi le Parlement de la République de Vanuatu pour la tenue de ce séminaire. Dans l'histoire de notre Parlement, il s'agit là de la première manifestation francophone, et je m'en réjouis.

Cela dit, il est pour moi un insigne honneur et un plaisir immense, au nom de la section Ni-Vanuatu de l'APF et en mon nom personnel, de souhaiter la bienvenue la plus cordiale à tous et en particulier aux conférenciers qui ont bien voulu faire un très grand déplacement jusqu'à nous.

Je veux bien croire que les dispositions prises pour la bonne marche de ce séminaire seront de nature à vous satisfaire. Il nous sera toutefois agréable de considérer toute lacune de notre part que vous voudrez bien apporter à notre attention en vue d'y remédier.

Le thème « Démocratie et bonne gouvernance » retenu par notre Parlement, sera décliné en trois sous-thèmes, à savoir: les fonctions législatives et de contrôle du Parlement, les mécanismes de stabilité gouvernementale et les groupes politiques au Parlement. Il va sans dire que le thème est d'un intérêt particulier pour les parlementaires que nous sommes. En effet le Programme de Réforme Globale mis en œuvre au Vanuatu à compter de 1997 a reconnu entre autres, la nécessité de renforcer le rôle du Parlement, le maintien de la stabilité gouvernementale et l'encouragement des partis politiques de jouer un rôle directeur pour promouvoir un Parlement plus efficace, ce qui implique, entre autres, l'institution du rôle du Chef de l'Opposition.

Je ne voudrais pas ici anticiper les arguments que, et j'en suis certain, vous développerez pendant ces trois jours. Je sais que l'apport des idées nouvelles provenant des experts conférenciers et vos contributions recherchées seront les garants de la réussite de notre séminaire. Notre Parlement, l'APF et la francophonie en sortiront grandies.

Lorsqu'il arrivera le moment où nous devons nous séparer, j'espère alors que vous aurez apprécié à sa juste valeur ce contact humain que rien ne peut surpasser et que, de surcroît, l'expérience nouvelle et enrichissante que vous aurez acquise vous sera utile pour mieux servir notre Parlement.

J'ai maintenant le grand plaisir de déclarer ouverts les travaux de ce séminaire de l'APF sur la « Démocratie et Bonne Gouvernance ».  
Je vous remercie.

## **Allocution de l'Honorable Serge Vohor Rialuth Ministre des Affaires étrangères**

C'est pour moi un grand honneur que de vous adresser aujourd'hui à l'occasion de ce Séminaire parlementaire organisé avec le concours de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

En tant que Ministre de tutelle de la Francophonie, C'est avec plaisir que je saisis cette occasion pour souhaiter la bienvenue à nos collègues venus spécialement des autres contrées de la Francophonie pour nous entretenir sur le thème de la Démocratie et de la Bonne Gouvernance.

Malgré l'éloignement et la distance qui nous sépare, votre venue démontre que nous partageons certains principes fondamentaux qui constituent la fondation même de nos sociétés et pays.

En effet, l'organisation dans toute société humaine est fondée sur certains principes fondamentaux et l'histoire politique nous enseigne qu'il existe d'innombrables exemples d'organisation politique et sociale des États. L'histoire nous enseigne également qu'il peut aussi bien y avoir des régimes libéraux que des régimes dictatoriaux.

Chaque peuple choisit l'organisation étatique la mieux appropriée en tenant compte des facteurs tels que la culture, la tradition, les circonstances du moment mais de manière plus importante des aspirations profondes du peuple en question.

Pour ce qui concerne le Vanuatu et comme nous le savons tous, l'article premier de notre Constitution proclame que la République du Vanuatu constitue un « État souverain et démocratique ». D'après le dictionnaire « Petit Robert » la Démocratie est la doctrine politique d'après laquelle la souveraineté doit appartenir à l'ensemble des citoyens.

De nos jours, la plus grande majorité des pays a adopté un système fondé sur les principes démocratiques. Dans le cadre de la Constitution du Vanuatu, ces principes démocratiques se retrouvent au Chapitre 2 intitulé Droits et devoirs fondamentaux. Il s'agit entre autres du droit à la vie, la liberté, à la sécurité de la personne et des biens, de la liberté d'expression, de rassemblement et de la liberté d'association, etc.

L'organisation politique que nous nous sommes donnée doit permettre aux représentants du peuple, autrement dit nous, les Députés, de gouverner le pays, par l'intermédiaire de l'Exécutif, de manière à répondre aux besoins de bases, aux attentes de nos électeurs et des investisseurs et plus particulièrement doit nous permettre de négocier, faciliter le consensus autour d'une direction politique éclairée et une vision claire de l'avenir.

Cependant, il convient de noter que l'organisation politique adoptée à une période donnée peut être sujette à contestation à une période ultérieure, voire à son rejet, remplacement et sa réforme. L'histoire nous enseigne que les changements institutionnels radicaux entraînent la plus part du temps une confusion totale et souvent la paralysie des institutions mêmes de l'État.

L'importance pour tout État ou organisation politique est de durer et de s'adapter aux changements parfois voulus ou forcés, initiés de l'intérieur ou de l'extérieur.

La souveraineté de l'État indépendant du Vanuatu s'exerce par l'intermédiaire des représentants du peuple, élus au suffrage universel. L'exercice de ce pouvoir est accordé à la majorité des représentants du peuple qui forment le Gouvernement ou l'exécutif.

La Constitution prévoit également que le Gouvernement doit gouverner et gérer les affaires publiques de manière transparente et raisonnable et selon le cadre légal démocratique pré-établi par la Constitution.

Pour assurer la sanction des principes fondamentaux proclamés dans la Constitution, la Constitution reconnaît également la séparation des pouvoirs entre le Judiciaire, le Législatif et l'Exécutif ou le Gouvernement. Ces différents pouvoirs ont des fonctions spécifiques qui se contre-balaencent et se complètent. En principe aucun pouvoir ne doit s'immiscer dans les affaires d'un autre pouvoir.

Dans le cadre de notre séminaire nous nous limiterons aux deux derniers pouvoirs, à savoir le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

De manière générale, le Parlement a pour fonction principale de débattre et adopter les lois, et de contrôler les actions du Gouvernement dans la gestion des affaires publiques. C'est le noyau même de l'exercice du pouvoir du peuple et il est reconnu comme légitime que la voix de la majorité des représentants du peuple l'emporte pour soutenir ou rejeter les politiques du gouvernement. Le contrôle du Parlement s'effectue soit directement par l'adoption ou le rejet des propositions des lois en général et de la loi de finances en particulier, soit indirectement par l'intermédiaire des différentes institutions telle que le Contrôleur général des Comptes publics, le Médiateur ou des différents Comités parlementaires.

Notre Constitution stipule à l'article 16, alinéa premier que le Parlement peut adopter des lois relatives à la paix, à l'ordre public et au bon gouvernement de Vanuatu.

Il ressort en effet clairement de cet article que notre Constitution a prévu la nécessité pour le Parlement d'adopter des lois qui visent à assurer un bon gouvernement, autrement dit une bonne administration ou une bonne gestion du Vanuatu. Aujourd'hui on parle de Bonne Gouvernance et c'est l'un des objets de notre séminaire.

En tant qu'ultimes représentants du peuple, le pouvoir de décision nous appartient et il est de notre responsabilité première de porter notre soutien ou de remettre en cause de manière constructive les politiques du Gouvernement qui visent à faciliter et à fournir les biens et services publics aux gouvernés et une bonne gestion des affaires de l'État en général.

Toute organisation administrative de l'État n'est que la partie submergée de l'iceberg étatique et a pour rôle de permettre au pouvoir exécutif de traduire en stratégies politiques réalisables ses politiques de développement et d'exécuter les décisions du Gouvernement dans le cadre légal décidé par le Parlement. Tout État doit se doter d'un système administratif apte à permettre le bon fonctionnement de l'État dans l'accomplissement de ses fonctions tout en facilitant la mise en œuvre des décisions des autorités de l'État.

Cependant l'organisation administrative peut nécessiter des adaptations voire des réformes dans le but de mieux jouer son rôle en tant que machine gouvernementale dans le bon sens du terme pour ne pas devenir une obstruction aux décisions légitimes et légales du gouvernement.

Cependant comme le montre notre propre expérience politique, les actions du Gouvernement ne porteront ses fruits qu'à la condition que ce Gouvernement puisse durer pour décider des

stratégies politiques qui se renforcent mutuellement et prendre des décisions consistantes qui contribuent à maintenir et renforcer la confiance.

Dans les pays où les changements de Gouvernement sont malheureusement trop fréquents, il est primordial qu'une attention particulière et les ressources suffisantes soient accordées dans la révision des mécanismes permettant d'assurer une certaine stabilité gouvernementale. Nos expériences politiques passées et récentes nous prouvent qu'aussi bien notre système électoral que notre Constitution ne permettent pas d'assurer une stabilité gouvernementale permettant à une législature et donc à un gouvernement de compléter son mandat constitutionnel de quatre ans. Il s'agit pour nous d'une question d'actualité et d'importance capitale que, je l'espère, notre séminaire nous aidera à résoudre ou au moins à nous éclairer sur les options possibles.

Le point faible de notre système actuel demeure la question non résolue de changement d'affiliation partisane et la pratique du « Krosem Flo » qui a souvent abouti à des changements de Gouvernement.

Pour tout Gouvernement qui se met en place aujourd'hui à Vanuatu, la question qui se pose immédiatement est : Comment retenir les députés du côté du Gouvernement ? Comment faire en sorte qu'un ou deux députés ne changent pas de camp pour renverser un Gouvernement ? Ces changements nuisent au développement à cause de la confusion au sein de l'appareil gouvernemental et de l'absence de confiance des investisseurs locaux et étrangers.

Je concluais mon allocution sur cette question de la stabilité gouvernementale en espérant qu'au terme du séminaire, nous aurons des idées plus éclairées et un plan d'action clair pour pratiquer pleinement notre Démocratie et améliorer nos mécanismes de bonne gouvernance.

Chers Collègues Députés, je vous remercie de votre aimable attention.  
Merci.

**Message de l'honorable Nicolas Amougou Noma  
1<sup>er</sup> Vice-président de l'Assemblée nationale du Cameroun,  
Président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie**

Monsieur le Président,  
Monsieur le ministre des affaires étrangères,  
Messieurs les ministres,  
Excellences,  
Chers collègues et amis de l'APF,

Ce douzième séminaire organisé sous les auspices de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, et portant sur la démocratie et la bonne gouvernance, illustre de façon concrète la pertinence, l'utilité et la vitalité de notre Assemblée internationale.

A cet égard, j'adresse ici mes félicitations les plus sincères aux organisateurs et souhaite à tous les participants de Vanuatu mais aussi à nos collègues du Bénin, de France et du Québec, des échanges fructueux.

Il s'agit du deuxième séminaire organisé dans la région Asie-Pacifique de l'APF, après celui tenu à Vientiane (Laos) en 1998 sur les fonctions législatives et de contrôle du Parlement qui avait rassemblé, outre des parlementaires laotiens francophones, deux délégations de huit parlementaires venant du Cambodge et du Vietnam. Je me réjouis que la première manifestation de l'APF dans le Pacifique soit ce séminaire, premier séminaire parlementaire francophone de l'an 2000. Je me réjouis également que l'ensemble des contributions en langue française puissent être comprises de tous grâce aux mécanismes de traduction prévus par le Parlement. En outre je tiens à souligner que le bilinguisme officiel et paritaire français-anglais constitue un élément que je connais bien dans mon pays, le Cameroun, qui appartient également au Commonwealth et à la Francophonie.

Le thème du séminaire, « Démocratie et bonne gouvernance », invite naturellement à s'interroger sur les fonctions parlementaires comme sur les mécanismes de stabilité gouvernementale qui sont au cœur de la mécanique démocratique.

De plus, dans le débat permanent sur la vitalité de nos démocraties, il convient également d'examiner quel rôle peuvent jouer, au sein de nos Assemblées parlementaires, les groupes politiques au Parlement dans la bonne gouvernance démocratique.

Puisse cette édition du séminaire parlementaire apporter des éclairages nouveaux à nos interrogations fondamentales sur la vie démocratique.

**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 ministres,  
Messieurs les Ambassadeurs,  
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'APF organise, pour la première fois, en terre de Vanuatu, à Port-Vila. Je tiens en particulier à rendre hommage au Président Paul Ren Tari et à remercier très vivement le Parlement de la République de Vanuatu qui nous accueille pour cette occasion. Je regrette cependant que mes obligations ne me permettent pas d'être parmi vous pour ces trois journées. Toutefois, je souhaite m'associer à travers ce message à vos travaux auxquels je souhaite plein succès.

En l'espèce, cette rencontre constitue la mise en œuvre de la résolution n° 51 adoptée lors de la XXV<sup>e</sup> Session ordinaire de l'APF tenue à Ottawa en juillet 1999, initiée par mes contacts depuis 1997 avec les présidents successifs de notre section de Vanuatu.

Le thème proposé « Démocratie et bonne gouvernance » répond quant à lui au souhait exprimé par le Parlement de Vanuatu. Je souhaite que les échanges que vous aurez dans vos ateliers permettront de tirer des conclusions qui puissent faire l'objet d'une proposition de résolution à notre Commission des affaires parlementaires lors de sa prochaine réunion. Celle-ci se tiendra en juillet 2000 à Yaoundé (Cameroun), dans le cadre de notre XXVI<sup>e</sup> session ordinaire où je serais heureux qu'une délégation du Parlement de Vanuatu puisse être à nouveau présente, comme ce fut notamment le cas le mois dernier à Phnom Penh (Cambodge).

Mon dernier mot en sera un pour témoigner ma gratitude à l'endroit des conférenciers provenant de nos trois régions, Afrique, Amérique et Europe, qui ont accepté d'animer ces travaux.

Mesdames, Messieurs, chers collègues, aujourd'hui, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle l'affermissement démocratique constitue un véritable défi de notre proche avenir. Il nous appartient ensemble, dans la solidarité francophone, de le relever au bénéfice de tous. Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance en constituent une composante fondamentale. Puisse cette rencontre y contribuer, tel est mon message, tel est mon espoir.



**Lundi 17 avril 2000**

LES FONCTIONS LÉGISLATIVE

ET

DE CONTRÔLE DU PARLEMENT

- ◆ Allocution de M. Georges Guédou, Député (Bénin), Président de la Commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales.
- ◆ Allocution de M. Roger Bertrand, Député (Québec), ancien Ministre, ancien Président de l'Assemblée nationale, ancien Président de l'APF.
- ◆ Allocution de M. Simon Loueckhote, Sénateur (France), Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

**Allocution de M. Georges Guédou**  
**Député (Bénin)**  
**Président de la Commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi**  
**et des affaires sociales.**  
- Lundi 17 avril -

**Sous-thème n°1**

**LES FONCTIONS LÉGISLATIVES ET LE CONTRÔLE  
DU PARLEMENT**

Plan d'exposé

I - Le parlement béninois : un organe de « contre-pouvoir »

1- Point sur les expériences parlementaires antérieures : le Parlement comme caisse de résonance du pouvoir exécutif

- La constance du monopartisme
- La soumission du Parlement au Gouvernement

2- La décision de la Conférence nationale des Forces Vives de la Nation de fonder un État de droit

- Le rejet du monopartisme
- La volonté de donner la parole au peuple
- La volonté d'élections libres

3- La place du Parlement béninois dans les institutions de l'État

- Le Parlement : 24<sup>ème</sup> institution de l'État
- Le Parlement : haut lieu d'expression démocratique
- Le Parlement : haut lieu d'expression des préoccupations du peuple

II- Les fonctions législatives du Parlement béninois

1- L'examen et le vote des projets de lois

- Le Gouvernement : initiateur de lois
- Le Parlement : concrétisation des propositions

2- L'examen et le vote des propositions de lois

- La procédure des propositions de lois
- La concrétisation des propositions



### 3- Les relations avec les autres institutions au sujet des lois

- *avec le Gouvernement*
- *avec la Cour constitutionnelle*
- *avec les autres institutions : Cour suprême, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, Conseil Économique et Social*

### III - Les fonctions l'action de contrôle de l'action gouvernementale

#### 1 - Les questions orales et écrites

- Les questions orales et leur pratique
- Les questions écrites et leur pratique

#### 2- Les interpellations

- Le contenu de l'interpellation
- La pratique de l'interpellation

#### 3- Les moyens de suivi

- Les commissions d'enquête
- Les communiqués
- Les conférences de presse
- Les débats dans les médias

# LES FONCTIONS LÉGISLATIVES ET DE CONTRÔLE DU PARLEMENT

## INTRODUCTION

Comme tous les Parlements en régime démocratique, celui du Bénin a deux fonctions essentielles : examiner et voter les lois d'une part, contrôler l'action gouvernementale d'autre part. Ainsi en a disposé la Constitution du 11 décembre 1990, sur la base des orientations dégagées par la Conférence nationale des forces vives de février 1990.

## I- LE PARLEMENT BÉNINOIS : UN ORGANE DE « CONTRE-POUVOIR ».

La Constitution du 11 décembre 1990 a institué le Parlement dit Assemblée nationale, comme un organe de poids devant permettre le développement de la démocratie. Ce ne fut pas là une simple copie de ce qui se fait dans les démocraties occidentales, mais une véritable leçon tirée de l'histoire récente du Dahomey/Bénin.

### 1 - Point sur les expériences parlementaires antérieures : le Parlement comme caisse de résonance du pouvoir exécutif.

L'histoire des Parlements du Dahomey/Bénin est marquée depuis l'indépendance en 1960 par la constance d'un système monopartite. En effet, presque toujours, même lorsqu'il a existé des partis politiques autorisés, leur influence était pratiquement nulle face à un parti dominant, contrôlant le pouvoir politique dans ses divers compartiments. D'ailleurs, il y avait ouvertement un parti unique de droit ou au moins de fait. C'était le cas en 1961-1963 avec le Parti Dahoméen de l'Unité (PDU) de Hubert Maga et Sourou Migan Apithy, en 1964-1965 avec le Parti Démocratique Dahoméen (PDD) de Sourou Migan Apithy, et Justin Tométin Ahomadegbe, en 1972-1990 avec le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPS) du Général Kérékou.

Chaque fois, le Parlement était l'émanation du parti unique. Le cas de la période dite révolutionnaire (1972-1990) était le plus éclatant. L'Assemblée nationale Révolutionnaire (ANR) était composée de membres élus par les différentes couches socio-professionnelles mais sous la férule du PRPB, sur la base des instructions du Comité Central du Parti. Dans ces conditions, on comprend que le Parlement ne fasse que la volonté du parti unique, ce qui est contraire à la démocratie.

### 2- La décision de la Conférence nationale des Forces - Vives (CNFV) de fonder un État de droit

La CNFV a décidé de mettre fin à la confiscation des libertés du peuple. Tenue à Cotonou, du 19 au 28 février 1990, elle a :

- rejeté le monopartisme en proclamant la principe d'un multipartisme intégral, permettant à chaque citoyen béninois de militer librement dans le parti politique de son choix,
- exprimé la volonté de donner la parole au peuple en assurant le respect des libertés sous toutes leurs formes, notamment la liberté de la presse
- souligné la volonté d'organiser des élections libres, démocratiques et transparentes

C'était là les bases de la Constitution d'un État de droit dont le Parlement devrait être un des piliers.

### **3- La place du Parlement béninois dans les Institutions de l'État**

La Constitution du 11 décembre 1990 institue en son titre IV, articles 79 à 113, un Parlement dit Assemblée nationale. Les députés sont élus au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans. Ils sont rééligibles.

Après le Gouvernement, l'Assemblée nationale constitue la principale institution du Renouveau Démocratique. Il est le haut lieu de l'expression démocratique puisque les députés ne peuvent pas être poursuivis en justice pour les propos tenus dans l'hémicycle. Il est également le haut lieu d'expression des préoccupations des populations, chaque député étant « le représentant de la nation toute entière » selon l'article 80.

L'Assemblée nationale est ainsi placée dans les conditions d'un examen libre des lois.

## **II- LES FONCTIONS LÉGISLATIVES DU PARLEMENT BÉNINOIS**

L'Assemblée nationale examine et vote des lois provenant du Gouvernement et des députés.

### **1 - L'examen et le vote des projets de lois**

Comme dans toutes les démocraties, le Gouvernement, qui a en charge la gestion quotidienne des affaires de la nation, est l'institution qui prépare le plus grand nombre de lois. Ces projets de lois sont transmis à l'Assemblée nationale par décret du Président de la République, pris en Conseil des ministres. Les députés examinent ces projets en commissions et en plénière, les votent (avec ou sans amendement) ou les rejettent. La loi votée est promulguée par le Président de la République pour devenir exécutoire.

### **2- L'examen et le vote des propositions de lois**

Les députés peuvent prendre l'initiative des lois : on parle alors de propositions de lois. Ces propositions de lois déposées auprès du Bureau de l'Assemblée nationale sont soumises à la même procédure d'étude, de vote et de promulgation que les projets de lois émanant du Gouvernement.

Ce processus commande les relations avec les autres institutions de l'État.

### **3- Les relations avec les autres institutions de l'État**

Avec le Gouvernement, l'examen des projets et des propositions de lois permet des discussions en commissions et en séance plénière. Ces discussions sont parfois difficiles, notamment sur les textes concernant ou impliquant les finances : budget, prêts et dons étrangers notamment.

Avec la Cour constitutionnelle, des difficultés surviennent notamment autour de la vérification de la constitutionnalité des lois votées par l'Assemblée nationale. En effet, la Cour se montre parfois très tatillonne, renvoyant à l'Assemblée les textes pour des insuffisances très mineures, de pure forme, comme les ponctuations non respectées. Les décisions de la Cour étant sans aucun recours (article 14 de la Constitution), l'Assemblée est obligée de revoir sa copie, plusieurs fois si la Cour en juge ainsi.

Les relations avec les autres institutions : Cour Suprême, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, le Conseil Économique et Social sont moins fréquentes. Mais il est à souhaiter qu'on les développe, notamment avec le Conseil Économique et Social dont les avis devraient être plus fréquents pour aider l'Assemblée nationale dans ses études, car il est composé de compétences en matière économique et social. Cela rendrait la tâche plus facile à l'Assemblée, notamment dans sa deuxième fonction.

### **III- LES FONCTIONS DE CONTRÔLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE**

Elles s'exercent à travers les questions orales ou écrites au Gouvernement et les interpellations.

#### **1- Les questions orales ou écrites**

Le Gouvernement est tenu de fournir à l'Assemblée toutes explications qui lui sont demandées, sur sa gestion et ses activités. Ces demandes sont adressées par le biais du Président de l'Assemblée nationale au Président de la République, Chef du Gouvernement. Sur programmation de L'Assemblée, le Gouvernement vient répondre en séance plénière, habituellement le jeudi pour ce qui est de la pratique actuelle.

#### **2- Les interpellations**

Elles s'exercent conformément à l'article 71 de la Constitution. Le Président de la République ou tout membre du Gouvernement peut, dans l'exercice de ses fonctions, être interpellé par l'Assemblée nationale. Le Président répond par lui-même ou par l'un des ministres qu'il délègue spécialement. En la circonstance, l'Assemblée peut prendre une résolution pour faire des recommandations au gouvernement. Les cas d'interpellation restés les plus célèbres ont été celui sur les privatisations d'entreprises nationales et celui après la dévaluation du franc CFA, le tout sous le Président Nicéphore D. SOGLO.

#### **3- Les moyens de suivi**

Afin que les discussions sur les questions relatives au contrôle de l'action gouvernementale ne restent pas lettres mortes, l'Assemblée dispose d'un certain nombre de moyens de suivi. Elle peut mettre sur pied des commissions d'enquête parlementaires pour approfondir les données fournies par le Gouvernement, elle peut publier des communiqués de presse pour informer l'opinion sur les questions débattues et les résultats obtenus, elle peut organiser des conférences de presse ou participer à des débats dans les médias, dans le même but.

### **CONCLUSION**

Les deux grandes fonctions exercées par le Parlement béninois - le vote des lois et le contrôle de l'action gouvernementale - font de lui un pilier de la démocratie, de l'État de droit en construction dans le pays depuis 1990. Même si ce rôle connaît des insuffisances, il est exercé jusqu'aujourd'hui avec une dose de rigueur qui contribue à faire du Bénin l'un des modèles de démocratie en Afrique.

**Allocution de M. Roger Bertrand**  
**Député (Québec), Ancien Ministre, Ancien Président de l'Assemblée nationale**  
**Ancien Président de l'APF**

« Le Parlement fait les lois et le Gouvernement les applique » Cette assertion permet de résumer les fonctions respectives du législatif et de l'exécutif dans le système politique québécois. Cette explication, sans être fausse, simplifie considérablement la réalité. Il serait plus juste de dire que le Parlement étudie les projets de loi que le gouvernement lui soumet. C'est le gouvernement, c'est-à-dire le premier ministre et ses ministres, qui conçoit et prépare la quasi-totalité des projets de loi. Le Parlement les étudie, les adopte ou les rejette ; il surveille aussi l'application des lois par le gouvernement et exerce un contrôle sur l'ensemble des activités gouvernementales. Cette dernière fonction est devenue aussi importante que la première qui consiste à légiférer. D'ailleurs, la réforme parlementaire de 1984 a permis de renforcer les mécanismes de contrôle de l'activité gouvernementale tandis que le processus législatif est demeuré pratiquement inchangé.

## **LA FONCTION LEGISLATIVE**

Le Règlement de l'Assemblée nationale définit les règles à suivre pour l'étude et l'adoption des projets de loi. Ces règles visent à assurer un examen sérieux des textes et à permettre l'expression des opinions favorables ou défavorables. Elles empêchent le gouvernement de présenter des projets de loi à la dernière minute, en fin de session, par exemple, comme cela se faisait autrefois.

Les projets de loi sont d'abord présentés à l'Assemblée nationale par un ministre ou un député qui propose que l'Assemblée en soit saisie. L'auteur ou le « parrain » du projet lit simplement les notes explicatives qui accompagnent le texte proposé. À cette étape, il n'y a pas de débat.

Après un délai d'au moins une semaine, ce qui permet l'examen attentif du projet par toutes les parties intéressées, l'Assemblée entreprend l'étude des principes fondamentaux du projet.

Chaque député, à commencer par le « parrain » et le porte-parole de l'Opposition, peut alors s'exprimer sur l'opportunité du projet, sa pertinence et sa valeur, sans toutefois entrer dans les détails et les modalités.

Si l'Assemblée adopte le principe du projet de loi, l'étude détaillée est ensuite confiée à une commission parlementaire réunissant une douzaine de députés. Ce groupe de députés examine le projet de loi, article par article, et le remet à l'Assemblée qui l'adopte ou le rejette.

Enfin, l'Assemblée adopte le projet de loi qui est ensuite transmis au lieutenant-gouverneur pour recevoir la sanction royale. Cette étape, qui est devenue une formalité, donne néanmoins au projet de loi un caractère officiel. La plupart des projets de lois entrent en vigueur le jour de leur sanction.

Ce cheminement peut varier selon l'importance des projets de loi, leur effet ou l'opposition qu'ils suscitent. Après leur présentation, certains projets de loi importants font l'objet d'une consultation publique. L'Assemblée nationale laisse à une commission parlementaire le soin d'entendre tous ceux qui désirent exprimer leurs opinions sur le projet. Les groupes et les

individus peuvent soumettre des mémoires exprimant leurs points de vue. Au terme de cette consultation, le projet de loi peut être substantiellement modifié avant de franchir les autres étapes.

Au moment de l'étude du principe, à l'Assemblée, puis au cours de l'étude détaillée en commission, il arrive que l'Opposition organise une obstruction systématique (un « filibuster ») afin d'empêcher l'adoption d'un projet de loi. On multiplie alors les discours et les propositions d'amendement, afin de ralentir le processus d'adoption du projet et susciter un courant d'opposition au sein de la population et des médias. De son côté, le gouvernement peut réagir à cette obstruction en faisant adopter une motion de clôture (la « guillotine ») pour limiter la durée des débats.

L'examen de la fonction législative serait incomplet s'il ne tenait pas compte des études et des enquêtes menées par les commissions. Ces travaux ont souvent des répercussions sur les lois. À titre d'exemple, citons la commission parlementaire qui a étudié la question de la législation déléguée, c'est-à-dire les règlements que le gouvernement prépare pour assurer l'application des lois et sur lesquels l'Assemblée n'avait pas alors de contrôle. À la suite de cette étude, l'Assemblée a adopté une loi sur les règlements.

Pour apprécier le rôle législatif de l'Assemblée nationale, il convient de dépasser la simple question de savoir qui rédige et qui soumet les lois à l'attention des parlementaires. Certes, l'Assemblée nationale réagit aux projets qui lui sont soumis beaucoup plus qu'elle n'agit de sa propre initiative. C'est particulièrement le cas de l'Opposition, tandis que les députés du parti ministériel ont l'occasion de s'exprimer, avant le dépôt des projets, au caucus du parti. En outre, les ministres invitent parfois des députés de la majorité à participer à des comités de travail chargés d'étudier diverses questions d'intérêt public, par exemple, la sécurité routière et les heures d'ouverture des magasins.

## **LE CONTRÔLE DES ACTIVITES GOUVERNEMENTALES**

Alors que les réformes parlementaires précédentes avaient surtout facilité le travail législatif en rendant le Parlement plus efficace, la réforme de 1984 visait principalement un meilleur contrôle des activités gouvernementales et des finances publiques. En effet, la hausse phénoménale des dépenses de l'État, la multiplication des organismes publics et la croissance des activités gouvernementales justifiaient de nombreux changements dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale afin de l'adapter à l'évolution des affaires publiques.

La période de questions de chaque séance de l'Assemblée nationale constitue le mode de contrôle parlementaire le mieux connu. Les ministres répondent à des questions posées sans préavis sur n'importe quel sujet d'intérêt public et de compétence québécoise.

Cette activité attire le public et les journalistes de la Tribune de la presse en raison de son caractère spectaculaire. C'est une sorte de joute qui permet de marquer des points aux dépens de ses adversaires politiques. Toutefois, ce n'est pas nécessairement le mode de contrôle parlementaire le plus efficace.

Un député insatisfait des réponses données à ses questions peut demander la tenue d'un débat, en fin de séance, le mardi et le jeudi, pour approfondir le sujet dans un face à face avec le ministre interrogé. Le vendredi, un député peut interpellier un ministre, en commission parlementaire, sur

toute question d'intérêt général relevant de sa compétence. Il est aussi possible d'obtenir des renseignements d'un ministre par écrit et de demander le dépôt de documents. D'ailleurs, les lois obligent les ministres à déposer divers documents afin d'informer les députés des activités de leurs ministères.

Tous ces moyens de contrôle sont de portée générale. Ils permettent d'obtenir des renseignements, des données statistiques et des faits sur les activités gouvernementales, les politiques, le personnel, les dépenses, les contrats accordés ou les orientations des ministères. Il en existe d'autres, plus spécialisés, qui assurent plus spécifiquement le contrôle des finances et des dépenses publiques. Ces modes de contrôle prennent place dans le processus budgétaire.

### **Les crédits budgétaires**

Au début de chaque année financière, le ministre des Finances dépose un état des crédits nécessaires pour faire face aux dépenses publiques. Il prononce ensuite le discours du budget qui expose les moyens que le gouvernement prendra pour financer les opérations de l'année.

Le discours du budget est suivi d'un débat de 25 heures où les députés peuvent s'exprimer sur tout sujet. De leur côté, chacune des commissions sectorielles étudie une partie des crédits demandés par le gouvernement. L'étude des crédits d'un ministère peut durer 20 heures. Elle débute par l'exposé du ministre, suivi des commentaires de l'Opposition et des questions des députés. Au total, l'étude des crédits peut durer 200 heures. Elle donne aux députés l'occasion de passer en revue les activités de chacun des ministères.

### **La vérification des engagements financiers**

Au cours de l'année financière, la vérification des engagements financiers en commission, une fonction unique au Canada, vise à s'assurer que les sommes allouées aux ministères et organismes ont effectivement été dépensées suivant les règles d'une saine gestion. En scrutant les dépenses, la Commission s'assure du respect des règles et des normes gouvernementales qui encadrent l'octroi des contrats et des subventions, ainsi que de l'équité dans l'attribution des deniers publics.

### **L'examen trimestriel des finances publiques**

Une autre commission, celle des finances publiques, se réunit également une fois par trimestre pour un examen général de la politique budgétaire du gouvernement et de l'évolution des finances publiques<sup>1</sup>.

### **Les contrôles après la fin de l'année financière**

Au terme de l'année financière, les députés disposent de deux autres moyens pour vérifier si le gouvernement s'est acquitté de ses responsabilités dans le respect des lois, des règles administratives et des crédits alloués en fin d'année. Il y a d'abord les comptes publics qui donnent l'état exact des revenus et des dépenses de l'année précédente. Ce document n'est plus étudié formellement mais les députés l'utilisent comme outil de référence. En outre, les députés reçoivent le rapport du Vérificateur général, dont la tâche consiste notamment à vérifier si les comptes ont été tenus de manière convenable et si les crédits ont été utilisés aux fins pour lesquelles ils avaient été autorisés. Ce rapport constitue une aide précieuse dans l'analyse des

activités gouvernementales. La Commission de l'administration publique entend chaque année le Vérificateur général sur son rapport annuel.

### **Le contrôle de l'administration**

D'autres moyens de contrôle sont plus particulièrement orientés vers la surveillance des activités de l'administration. Ainsi, chaque commission permanente, de sa propre initiative, examine annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public (office, régie, société d'État) soumis à son pouvoir de surveillance.

De son côté, la Commission des institutions est chargée d'entendre annuellement le Protecteur du citoyen<sup>ii</sup> pour discuter de son rapport annuel. Ce rapport porte sur les plaintes formulées par ceux qui s'estiment lésés dans leurs droits ou qui croient avoir été injustement traités par un ministère ou un organisme du gouvernement.

Les commissions peuvent aussi examiner de leur propre initiative les règlements ou les projets de règlements adoptés par le gouvernement.

Enfin, outre, les mandats qui leur sont confiés par l'Assemblée nationale ou par des lois, les commissions parlementaires peuvent décider, par elles-mêmes, d'étudier toute matière d'intérêt public (elles disposent d'un pouvoir autonome d'étude ou d'enquête).

### **L'imputabilité des hauts fonctionnaires**

Un développement récent du système parlementaire québécois a permis la mise en place d'un mécanisme d'imputabilité de certains hauts fonctionnaires. L'imputabilité consiste en l'obligation de rendre des comptes de sa gestion et de l'exécution des programmes gouvernementaux. La nouvelle Commission de l'administration publique, créée en 1997, a donc été chargée, en vertu de la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, de convoquer les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics afin de discuter plus spécifiquement de la façon dont ils administrent les budgets qui leur sont confiés<sup>iii</sup>.

### **Les motions de censure**

Dans notre système parlementaire, les divers contrôles exercés par les députés obligent les ministres à rendre des comptes. L'Opposition peut, ultimement, mettre en cause l'ensemble ou une partie des politiques et des activités gouvernementales au moyen d'une motion de censure qui propose à l'Assemblée de blâmer le gouvernement et de lui retirer sa confiance. Outre celles qui sont présentées de façon quasi automatique pendant le débat sur le discours d'ouverture de la session et le débat sur le discours du budget, six motions de censure peuvent être proposées au cours d'une même session.

L'adoption d'une motion de censure par la majorité des membres de l'Assemblée obligerait le premier ministre à remettre sa démission en tant que chef du gouvernement. L'adoption d'une telle motion signifierait que le gouvernement n'a plus la confiance de la majorité des députés. Dans ce cas, le lieutenant-gouverneur pourrait demander au chef de l'Opposition de former un gouvernement, ou prononcer la dissolution de l'Assemblée et annoncer la tenue d'élections générales.



Cette possibilité apparaît cependant bien théorique, pour le moment. En effet, le bipartisme dominant au Québec assure de façon continue la constitution de gouvernements soutenus par une majorité de députés. Ceci, ajouté à la discipline de parti (la solidarité parlementaire), fait en sorte qu'aucun gouvernement n'a été renversé par la Chambre depuis 1887. D'autre part, la dernière défaite en Chambre sur une mesure gouvernementale remonte à 1933.

---

i- l'une de ces réunions a lieu dans le cadre du débat sur le discours du budget. Cet exercice s'appuie principalement sur la Synthèse des opérations financières publiée par le ministère des Finances. Ce document trace l'évolution des revenus et des dépenses gouvernementales en regard des prévisions énoncées lors du discours sur le budget.

ii- le Protecteur est, tout connue le Vérificateur général, un officier nommé directement par l'Assemblée nationale.

iii- cette commission a choisi de centrer son attention sur les cibles annuelles suivantes: 1, entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes dont l'entité a été mise en cause dans le rapport annuel le plus récent du Vérificateur général; 2, entendre certains sous-ministres et dirigeants d'organismes dont l'entité a fait l'objet d'un signalement ou d'une enquête par le Protecteur du citoyen ou la Commission de la fonction publique. 3, entendre au moins deux administrateurs d'unités autonomes de services. Une unité autonome de service (UAS) est une unité opérationnelle constituée au sein d'un ministère et dont les produits et les services sont mesurables. En vertu de l'entente de gestion et du plan d'action convenus entre le sous-ministre et le dirigeant de l'unité, cette dernière se voit fixer des objectifs de performance, axés sur la recherche de résultats en ce qui a trait à la qualité de services et à la productivité, en échange d'allègements administratifs. Les résultats des opérations de FUAS sont ensuite mesurés à l'aide d'indicateurs de performance et publiés dans le rapport annuel de gestion de l'unité. Voir: Conseil exécutif, Les unités autonomes de service, Québec, novembre 1996. <http://www.cex.gouv.qc.ca/dra/uas/Uas.html>

**Allocution de M. Simon Loueckhote**  
**Sénateur (France),**  
**Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie**

Rénover le travail parlementaire, légiférer moins et mieux, développer et diversifier les méthodes de contrôle... Toutes ces questions liées à la modification du rôle du Parlement sous la V<sup>e</sup> République, ont une actualité quasi permanente.

La particularité du système français est que la prépondérance de l'Exécutif dans le processus législatif, que l'on retrouve dans la plupart des pays, se situe autant sur le plan institutionnel que sur le plan politique. Elle ne tient pas seulement à l'existence depuis 1962, d'une majorité parlementaire de soutien, mais provient aussi de l'ensemble de moyens constitutionnels dont dispose le gouvernement pour faire prévaloir ses vues.

Quant au pouvoir de contrôle du Parlement, la Constitution de 1958 établit une séparation très stricte entre le droit à information et à investigation, et le droit de censurer le Gouvernement.

Nous examinerons plus en détail les restrictions apportées aux fonctions législative et de contrôle du Parlement (I), avant d'évoquer les correctifs apportés depuis une vingtaine d'années, pour renforcer le rôle de la représentation nationale (II).

## **I - DES FONCTIONS LEGISLATIVE ET DE CONTROLE RESTREINTES**

### **A) Par la délimitation du domaine de la loi**

Jusqu'en 1958, la loi se définit comme l'acte voté par le Parlement, et apparaît, à ce titre, comme l'« expression de la volonté générale » ; la conséquence est qu'il n'y a pas d'autorité supérieure à celle de la loi, et que son domaine est illimité. Le pouvoir réglementaire est un pouvoir dérivé, dont la vocation est d'« assurer l'exécution des lois ».

En réaction, la Constitution de 1958 délimite a priori le domaine de la loi et reconnaît l'existence d'un domaine réglementaire autonome. La loi devient une catégorie d'acte juridique, soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, institution nouvelle chargée de veiller à la conformité des lois à la Constitution, ce qui limite la puissance du Parlement et permet au Gouvernement de résister aux empiétements de la loi, dans le domaine réglementaire.

### **B) Par la prépondérance du Gouvernement dans le processus législatif**

Comme sous les Républiques précédentes, l'élaboration de la loi exige une collaboration constante entre les organes législatif et exécutif. Mais cette collaboration a été rationalisée au profit du Gouvernement.

## **a) l'initiative législative**

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement (cf. art. 39.1). Mais le Gouvernement dispose de la priorité dans l'établissement de l'ordre du jour (cf. art. 48). En pratique, si le nombre de propositions de lois déposées est plus élevé que celui des projets, le nombre des lois d'origine gouvernementale l'emporte de beaucoup sur celui des lois d'origine parlementaire<sup>1</sup>.

Le droit d'amendement (cf. art. 44) représente certainement l'élément le plus efficace de l'initiative législative, parce qu'il permet d'infléchir l'action du gouvernement.

Toutefois, la marge de manœuvre de l'opposition est faible ; ce sont les rapporteurs des commissions, représentants des groupes majoritaires, qui ont le plus de chance de faire adopter leurs amendements ; en outre, la distinction entre amendement d'origine gouvernementale ou parlementaire est faussée par le fait que le gouvernement peut faire déposer un amendement par un membre de la majorité<sup>2</sup>. Enfin et surtout, la possibilité pour le Gouvernement de recourir au vote bloqué (procédure prévue à l'art. 44.3), suspend le droit d'amendement du Parlement sur tout ou partie d'un texte.

Enfin, les irrecevabilités législatives concernant les textes et les amendements prévues en matière financière et pour inconstitutionnalité (art. 40 et 41 de la Constitution) profitent essentiellement au Gouvernement et limitent l'initiative législative des parlementaires.

## **b) La maîtrise du Gouvernement sur le bicamérisme**

*Le Gouvernement choisit l'assemblée de dépôt des projets de loi* (cf. art. 39.2), et c'est le texte présenté par le Gouvernement qui est discuté en séance publique par la première Assemblée saisie (cf. art. 42).

*Le Gouvernement détermine le rythme des débats* : Il a la faculté de déclarer l'urgence sur un texte, ce qui en limite l'examen à une seule lecture dans chaque chambre. Il peut laisser la navette se poursuivre entre les deux assemblées ou l'interrompre après deux lectures, en provoquant la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion (cf. art. 45) ; en cas d'échec de la commission mixte paritaire, il peut mettre fin au désaccord entre les deux chambres, en donnant le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Si les parlementaires disposent de ressources de procédure pour pratiquer l'obstruction et allonger démesurément les discussions (comme les motions de procédure et le dépôt massif d'amendements), le Gouvernement peut écourter le débat en recourant au vote bloqué (possible à chaque stade de la procédure et dans les deux chambres), voire le suspendre en engageant sa responsabilité (devant l'Assemblée nationale uniquement).

---

<sup>1</sup> Sur les 92 lois adoptées en 1999, 17 étaient d'origine parlementaires

<sup>2</sup> Ainsi, en 1999, sur la totalité des amendements adoptés, dix pour cent étaient présentés par le gouvernement, vingt-cinq pour cent par les parlementaires et soixante-cinq pour cent par les commissions

### **C) Par un encadrement strict du pouvoir de censure**

La mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, organisée par les articles 49 et 50, s'effectue uniquement devant l'Assemblée élue au suffrage direct, l'Assemblée nationale, à l'initiative du Premier ministre, ou des députés.

#### **a) L'initiative du Premier Ministre (art. 49.1 et 49.3)**

1) Il faut distinguer deux cas :

- celui de *l'engagement de responsabilité sur le programme* du Gouvernement ou éventuellement *sur une déclaration de politique générale*. C'est un « vote de confiance » qui a lieu à la majorité absolue des suffrages exprimés, par scrutin public à la tribune.

- celui de l'engagement de responsabilité *sur un texte*, dont nous aurons l'occasion de reparler. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure est votée.

#### **b) L'initiative des députés : la motion de censure spontanée (art. 49.2)**

La motion de censure, qui ne peut être déposée qu'en période de session, doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée, un même député ne pouvant signer plusieurs motions de censure à la fois. Le vote ne peut intervenir que 48 heures après le dépôt de la motion - afin de laisser aux députés un délai de réflexion, et de mobiliser les troupes.

*La principale innovation de l'article 49.2 de la Constitution réside dans le mode d'adoption de la motion. Seuls sont recensés les votes qui la soutiennent ; c'est-à-dire que seuls les députés favorables à la censure participent au scrutin, qui a lieu à la tribune.*

La motion est adoptée à la majorité des membres composant l'Assemblée. Les députés qui ne participent pas au vote sont donc censés appuyer le Gouvernement. Si la motion de censure est adoptée, le Premier Ministre est tenu de remettre la démission du Gouvernement au Président de la République (art.50 de la Constitution) ; si elle est repoussée, ses signataires ne peuvent en déposer une nouvelle, au cours de la même session.

En pratique, cette forme de motion a perdu beaucoup de sa raison d'être, à partir du moment où a existé une majorité homogène et disciplinée.

### **D) Par le « fait majoritaire »**

À partir de 1962, la formation d'une majorité de soutien, soumise à une stricte discipline de groupe (cf. l'exposé sur les groupes politiques), s'accompagne de la concentration, à son profit, de la plupart des responsabilités.

Si dans chaque assemblée, les six commissions permanentes doivent refléter dans leur composition, la configuration politique de la Chambre, la majorité se répartit les présidences, sans que l'on puisse se référer à des règles bien établies. Le Règlement du Sénat précise que tous

les groupes politiques sont représentés au Bureau des commissions ; à l'Assemblée nationale, l'attribution des présidences a soulevé des controverses<sup>3</sup>.

## II - LE RENOUVEAU DU PARLEMENT

La restriction du droit de censure a conduit les deux Assemblées à renforcer progressivement les autres formes du contrôle de l'activité gouvernementale ; par ailleurs, la révision constitutionnelle d'août 1995 a apporté un correctif au mouvement de rationalisation du Parlement opéré en 1958.

### A) Vers de nouvelles formes de contrôle

Le souci de « décriper » la vie politique et de doter l'opposition d'une plus large possibilité d'expression avait conduit le Président Giscard d'Estaing à élargir, en 1974, à soixante parlementaires, la saisine du Conseil constitutionnel sur la conformité d'une loi votée, avant sa promulgation<sup>4</sup>.

#### a) Des pouvoirs d'information en développement

1) 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.

Le temps de séance est réparti entre les groupes, en fonction de leur importance numérique. Les questions sont appelées selon un ordre d'alternance par groupe politique, qui varie à chaque séance, ce qui permet à chaque groupe de prendre régulièrement la parole en premier. Tous les membres du Gouvernement sont présents dans l'Hémicycle.

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 Finance 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.

Indépendamment de l'intérêt suscité par la procédure, le foisonnement législatif et réglementaire a entraîné une croissance très rapide du nombre des questions écrites.

---

<sup>3</sup> En 1981, le Premier ministre proposa qu'elles soient réparties à la proportionnelle des groupes ; l'opposition de droite refusa au motif que la majorité doit assumer toute la responsabilité du travail parlementaire. Lors de l'alternance, en 1986, cette doctrine fut reprise, et le groupe socialiste n'eut aucune présidence, ni vice-présidence.

<sup>4</sup> Cf. révision constitutionnelle du 29 octobre 1974. Cette faculté était initialement réservée par l'art.61.2 de la Constitution au Président de la République, au Premier ministre et aux Présidents des assemblées.

## 2) 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 ministères<sup>5</sup>, et disposent du concours de la Cour des Comptes.

## 3) Le Parlement tente en outre de se doter d'instruments d'évaluation qui lui soient propres

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.

### **b) Un accroissement des pouvoirs d'investigation**

Considéré dès l'origine comme le corollaire indispensable des pouvoirs du Parlement, le droit d'enquête a suscité de nombreux abus sous les Républiques précédentes. C'est pourquoi, les constituants de 1958 l'ont enfermé dans un cadre contraignant, tandis que le phénomène majoritaire le privait, par la suite, 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.

De ce fait, les commissions d'enquête jouissent d'une influence certaine, même si leurs conclusions ne constituent pas des décisions : leur publication et l'écho donnés aux travaux dans les médias placent le Gouvernement dans une quasi-obligation d'agir.

*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).

### **B) L'instauration d'une session unique a élargi le cadre de l'activité parlementaire**

La révision constitutionnelle du 4 août 1995 instaure le principe d'une session annuelle<sup>6</sup>, dont la durée a été fixée par le Parlement à cent vingt jours. Destinée, au plan technique, à aménager le

---

<sup>5</sup> Cf. ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

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.

Dorénavant, l'Assemblée nationale peut déterminer chaque mois l'ordre du jour de deux de ses séances et y inscrire les propositions de lois, de débats, etc...de ses membres. Cette faculté profite bien sûr à tous les groupes politiques.

Il faut ajouter, en conclusion, que la disproportion des moyens d'information mis à la disposition, respectivement, du Gouvernement et du Parlement, a poussé les assemblées à moderniser leurs méthodes et leurs instruments de travail, et à développer les effectifs d'aide et d'assistance aux parlementaires.

D'autres réformes sont en projet :

- augmenter le nombre des commissions permanentes (dix au lieu de six), où s'accomplit l'essentiel du travail parlementaire, ce qui permettrait, en outre, de diversifier leurs présidences entre les différentes sensibilités de la majorité, voire de l'opposition ;
- étendre la fonction de contrôle à d'autres domaines de l'action publique (défense ou politique étrangère, par exemple) ;
- approfondir le contrôle en matière de finances publiques et de dépenses sociales.

---

<sup>6</sup> L'art. 28 de la Constitution de 1958 prévoyait, dans sa rédaction initiale, que la première session s'ouvrait le 2 octobre, pour quatre-vingt jours ; la seconde session, le 2 avril, pour quatre-vingt-dix jours.

**Synthèse de l'Atelier n° 1**  
**« Fonctions Législatives et de contrôle du Parlement »**  
**Conférencier : Prof. G. GUEDOU, Député**  
**- Lundi 17 avril 2000 -**

Après une rapide présentation de la mise en œuvre des fonctions législatives et de contrôle du Parlement béninois, le Professeur Guédou a surtout essayé de dégager les difficultés d'un jeune Parlement dans l'exercice de ce double mandat législatif et de contrôle de l'action gouvernementale.

Après de nombreux et riches échanges d'expériences, le conférencier Guédou et les députés du Parlement du Vanuatu ont procédé à quelques approches comparatives de leurs deux parlements en vue de dégager des propositions de coopération et d'action communes pour améliorer leurs pratiques législatives et le contrôle parlementaire.

Ainsi les points suivants ont fait l'objet de leurs préoccupations :

- 1) Les chances de succès d'une proposition de loi d'origine parlementaire par rapport à celles d'un projet de loi d'origine gouvernementale
- 2) Le déficit d'information et de communication pour faire connaître les actions et les efforts du Parlement face aux actions souvent spectaculaires du Gouvernement, détenteur exclusif de la puissance dans les jeunes démocraties.
- 3) L'étude et le vote des lois de finances, du budget d'investissement public et de la loi de règlement (étude du cas du budget 2000 du Bénin rejeté par le Parlement et adopté par Ordonnance présidentielle).
- 4) Insuffisance notoire des moyens d'informations et d'investigations des Parlements de jeune tradition pour accomplir leur double mandat de législation et de contrôle de l'action du gouvernement face aux moyens naturellement grands de l'exécutif (comparaison du système béninois et Ni-Vanuatu)
- 5) Difficultés de « décollage démocratique » dues quelquefois à l'adaptation des exigences de la culture démocratique aux originalités des cultures traditionnelles.

## **PROPOSITIONS**

A) Favoriser des occasions de rencontres telles que ce séminaire parlementaire d'échange, par exemple par le biais d'un groupe parlementaire d'amitié BÉNIN/VANUATU

B) Échanges de documentations parlementaires telles que :

- Constitution et Règlement Intérieur ;
- débats parlementaires ;
- échanges entre les parlementaires.

C) Diffusion, exploitation et vulgarisation interparlementaire des travaux de ce séminaire tout en encourageant l'APF à en organiser d'autres du même genre sur d'autres thèmes.

*Rapporteurs : M. Maxime CARLOT, Député de Port Vila  
M. Georges WELLS, Député de Luganville*



**Synthèse de l'atelier n° 2**  
**« Fonctions Législatives et de contrôle du Parlement »**  
**Conférencier : M. Roger Bertrand, Député**  
**- Lundi 17 avril 2000 -**

La séance a été très animée et nous voudrions remercier M. Roger Bertrand qui en a assuré la présidence. L'atelier n° 2 s'est concentré sur 3 points essentiels :

1. Fonctions législatives

Les participants ont :

- soulevé la question de la mise en place d'un Service de Législation pour le Parlement ;
- souhaité la collaboration des deux groupes : Gouvernement – Opposition au Parlement et la mise en place de commissions permanentes.

2. Le Contrôle de l'action gouvernementale:

Les participants ont noté l'importance de la procédure de l'interpellation d'un ministre, de l'intervention d'un député non satisfait par la réponse d'un ministre et les motions du censure.

3. Procédure Budgétaire

La procédure budgétaire est similaire à ce qui se passe dans les autres pays mais toutefois, la notre doit être améliorée.

*Rapporteurs : M. Jean-Alain Mahé, Député de Santo*  
*M. Stevens Morking, Député de Tanna.*

**Synthèse de l'atelier n° 3**  
**Fonctions Législatives et de contrôle du Parlement**  
**Conférencier : M. Simon Loueckhote, Sénateur**  
**- Lundi 17 avril 2000 -**

Les participants ont souhaité que :

- les commissions parlementaires soient beaucoup plus actives et opérationnelles ;
- le nombre des commissions parlementaires soit augmenté – comme par exemple l'institution d'une commission des affaires économiques et des affaires culturelles;
- le Parlement prépare et présente son budget à la session budgétaire sans passer par le Gouvernement ;
- le Parlement ait un conseiller juridique en dehors de celui du Gouvernement ;
- les débats sur les projets de loi soient élargis par l'intervention des commissions parlementaires ;
- la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif soit une séparation véritable et effective ;
- la durée du mandat du parlementaire de Vanuatu soit augmenté de 4 à 5 ans.

*Rapporteurs : M. Jacob Thyna, Député de Mallicolo*  
*M. Vincent Boulékone, Député de Pentêcote*



**Mardi 18 avril 2000**

LES MÉCANISMES  
DE  
STABILITÉ GOUVERNEMENTALE

- ◆ Allocution de M. Roger Bertrand, Député (Québec), ancien ministre, ancien Président de l'Assemblée nationale, ancien Président de l'APF.
- ◆ Allocution de M. Simon Loueckhote, Sénateur (France), Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.
- ◆ Allocution de M. Georges Guédou, Député (Bénin), Président de la Commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales.

**Allocution de M. Roger Bertrand**  
**Député (Québec), Ancien Ministre, Ancien Président de l'Assemblée nationale**  
**Ancien Président de l'APF**  
- Mardi 18 avril 2000 -

## INTRODUCTION

Aux yeux de plusieurs, la « stabilité » représente la caractéristique principale d'un système politique « efficace ». Cette stabilité est souvent assimilée à la durée ou encore à la longévité des formes de gouvernement<sup>1</sup>. Considérée sous l'angle de la continuité gouvernementale, la stabilité politique ne pose aucun problème, au Québec. En effet, nos gouvernements survivent généralement tout le temps que le premier ministre l'estime nécessaire, dans le respect toutefois d'un terme maximal de cinq ans. Aucun cabinet québécois n'a été renversé par l'Assemblée nationale, anciennement l'Assemblée législative, depuis 1887. Enfin, depuis quarante ans, le parti au pouvoir a presque toujours été réélu pour un deuxième mandat consécutif. On ne trouve qu'une seule exception à cette pratique, le gouvernement de l'Union nationale, défait en avril 1970, après un seul mandat de quatre ans.

Mais quelles sont donc les causes de cette stabilité du gouvernement au Québec ?

## LE MODE DE SCRUTIN

D'abord, la stabilité résulte de notre « mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour »<sup>2</sup>, un système encore utilisé dans la plupart des pays du Commonwealth, ainsi qu'aux États-Unis. Ce système donne une « prime au vainqueur », c'est-à-dire qu'il entraîne presque toujours la surreprésentation parlementaire du parti arrivé en tête, aux dépens des autres partis<sup>3</sup>. Ce mode comporte les caractéristiques suivantes :

- il est majoritaire, puisque le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix dans une circonscription remporte l'élection. La majorité nécessaire est relative; un candidat peut donc être élu avec moins de cinquante pour cent des suffrages exprimés,
- il est uninominal, car un seul candidat est élu dans chaque circonscription,
- il ne comporte qu'un tour, étant donné que l'électeur ne vote qu'une seule fois, pour un seul candidat et à un seul endroit.

Le mode de scrutin majoritaire provoque habituellement l'élection de gouvernements appuyés par une forte majorité parlementaire. Depuis 1867, le parti majoritaire a obtenu plus de 60 % des sièges 29 fois sur 36 scrutins tenus. Le dernier gouvernement détenant une courte majorité (de seulement 52 % des sièges) fut le même gouvernement de l'Union nationale dont nous avons parlé, un gouvernement élu en 1966.

Le mode de scrutin actuel est perçu par plusieurs comme assurant une relation privilégiée entre l'électeur et l'élu, un mode d'une grande simplicité et qui permet à l'électeur de choisir directement l'équipe qui formera le gouvernement. Malgré que les partisans de l'opposition se savent sous-représentés, ils peuvent croire que le parti qu'ils appuient pourra prendre le pouvoir éventuellement avec une sur-représentation parlementaire, selon la « règle » de l'alternance au pouvoir des deux grands partis. Cependant, d'autres critiquent le mode de scrutin majoritaire,

alléguant qu'il restreint l'expression au Parlement d'idéologies variées. Pour ces détracteurs, la stabilité n'est pas garantie par la seule majorité parlementaire et la « stabilité sociale » est toute aussi importante que la « stabilité politique ». L'objectif d'un mode de scrutin serait donc de permettre la formation d'une Assemblée nationale qui représente fidèlement toutes les tendances politiques de la société<sup>4</sup>.

## LE BIPARTISME

Le bipartisme représente un deuxième facteur de stabilité gouvernementale, car il garantit l'arrivée au pouvoir de gouvernements « majoritaires » et il élimine toute nécessité de coalitions gouvernementales. Le bipartisme est favorisé par le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour puisque

«[la présence d'un] tour unique empêche les alliances électorales et amène les électeurs à «voter utile», c'est-à-dire à choisir immédiatement un grand parti qui a quelque chance de remporter les élections et, par conséquent, de former le gouvernement. Avec ce mode de scrutin, les partis de faible importance n'ont guère de chance de s'affirmer, d'autant plus que les «distorsions» propres au système majoritaire les pénalisent en ne leur accordant qu'une proportion des sièges parlementaires fortement inférieure à leur pourcentage du vote»<sup>5</sup>

Cependant, les spécialistes s'entendent sur le fait que le mode de scrutin ne détermine pas à lui seul le nombre de partis<sup>6</sup>. Selon certaines études, les Assemblées comportant un nombre de sièges restreint (telle l'Assemblée nationale et ses 125 sièges) comptent aussi un moins grand nombre de partis que les parlements regroupant plusieurs centaines de personnes<sup>7</sup>.

Depuis ses origines, le Québec n'a pratiquement connu que le bipartisme. De 1867 à 1935, les libéraux et les conservateurs se sont échangé le pouvoir. En 1935, des dissidents libéraux se sont unis aux conservateurs pour former l'Union nationale qui a partagé le pouvoir avec les libéraux jusqu'aux années 1970. L'élection de 1970 a constitué un tournant car elle a donné une assemblée formée de quatre partis. Deux d'entre eux se sont vite marginalisés tandis que le Parti québécois a continué le système de bipartisme avec les libéraux. De temps en temps, des tiers partis réussissent à faire élire quelques députés. Ce fut le cas du Bloc populaire dans les années 1940, du Parti Égalité dans les années 1980, de l'Action démocratique dans les années 1990. Ces incursions ne durent généralement pas. Seul le Parti québécois, depuis 1867, a réussi un parcours complet : parti extraparlementaire en 1968, tiers parti en 1970, opposition officielle en 1973, parti majoritaire en 1976.

Dans le bipartisme québécois, les députés élus « sans étiquette » sont aussi très peu nombreux. Seulement quatre candidats indépendants ont réussi cet exploit, depuis 1936 et plus aucun après 1966. Le coût élevé des campagnes électorales, notamment celui de la publicité nationale et le fait que les campagnes sont centrées sur la personnalité des chefs de partis plutôt que sur les candidats locaux expliquent en partie ce résultat.

On ne s'étonnera donc pas de constater que le système parlementaire québécois est surtout conçu en fonction de deux partis, à commencer par l'aménagement de la salle des séances qui est conçu pour deux groupes, contrairement aux hémicycles de certains parlements européens. De même, les Règles de procédure et la Loi sur l'Assemblée nationale limitent la reconnaissance de « groupe parlementaire » et des privilèges qui s'y rattachent (droits de parole, attribution de

présidences de commissions, indemnités de fonctions) aux partis ayant obtenu 12 élus ou 20 % du vote. Les députés élus sous la bannière d'un tiers parti qui n'atteint pas cette limite sont donc considérés comme des « indépendants ». Or les parlementaires indépendants ne bénéficient nullement des nombreux droits de parole reconnus aux chefs de groupes parlementaire ou à leurs représentants. Cela réduit d'autant la visibilité des « indépendants » membres de tiers partis et peut nuire indirectement à l'enracinement de leur parti au cours d'élections subséquentes.

## LA DISCIPLINE DE PARTI

Le troisième pilier de la stabilité du régime est la forte discipline de parti qui règne au Parlement, définie comme une « position commune imposée aux membres d'un parti politique ou d'un groupe parlementaire »<sup>8</sup>. La discipline de parti est donc une pratique politique contemporaine qui prévient l'effritement de la majorité.

Cette pratique n'a pas toujours existé, puisque dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les députés avaient une attitude fort indépendante face aux premiers partis. Les dissidences étaient nombreuses; les majorités dégagées lors des votes à l'Assemblée fluctuaient, ce qui amenait fréquemment la défaite du gouvernement, surtout, il est vrai, sur des projets de loi publics déposés par des députés ou sur des projets de loi d'intérêt privé. Une partie importante de la législation adoptée était l'initiative des députés eux-mêmes. On parle parfois de l'âge d'or du parlementarisme, ou en Grande-Bretagne, du « Golden Age of Parliament », pour décrire cette époque. Néanmoins, dès 1905 environ, on assista à une reprise en main de la députation québécoise, jusqu'à l'élimination complète de la dissidence, entre 1944 et 1969<sup>9</sup>. Au cours des 20 années suivantes (1970-1989), 5 % seulement des votes à l'Assemblée nationale provoquèrent des dissidences au sein du parti gouvernemental (83 votes sur 1640). De 1985 à 1989, on en retrouve un seul cas (la dissidence de 5 députés anglophones, dont 3 ministres, au sujet du projet de loi 178 sur la langue d'affichage).

Le professeur Louis Massicotte a attribué cette tendance centenaire à la réduction du nombre de projets de loi publics présentés par des députés et de projets de loi d'intérêt privé, qui constituaient traditionnellement le terrain le plus fertile pour la dissidence. Mais il y a d'autres facteurs, dont le risque de subir diverses sanctions pouvant aller jusqu'à l'expulsion du caucus<sup>10</sup>.

L'extension du suffrage a aussi provoqué le développement de la discipline de parti. En effet, l'accroissement du nombre d'électeurs a amené les partis à développer leurs organisations électorales et celles-ci ont rapidement dominé la vie politique. Les députés, traditionnellement des notables simplement « affiliés » à un parti sans grande cohésion, sont devenus de plus en plus dépendants de l'appui de « l'organisation », pour se faire réélire. Et pour conserver cet appui, ils ont dû de plus en plus suivre les directives de leur parti et voter en fonction des consignes des whips.

## La responsabilité ministérielle et la dissolution

Au XIX<sup>e</sup> siècle, le représentant du chef de l'État, soit le lieutenant-gouverneur du Québec, a démis le premier ministre à deux occasions, soit en 1878 (destitution de Charles Eugène Boucher de Boucherville) et en 1891 (destitution d'Honoré Mercier). Le 29 janvier 1887, l'Assemblée forçait elle-même la démission du gouvernement Louis-Olivier Taillon, nommé quatre jours plus tôt.

Dans la situation contemporaine cependant, l'existence de la discipline de parti, combinée au bipartisme, fait en sorte que le gouvernement bien que toujours responsable de ses actes devant l'Assemblée, ne peut plus en pratique être renversé par celle-ci. La durée du Parlement dépend donc uniquement du pouvoir de dissolution, exercé par le lieutenant-gouverneur, sur l'avis du premier ministre. Il peut arriver que le premier ministre déclenche une élection bien avant la fin du terme constitutionnel, notamment pour des raisons de conjoncture électorale.. Le premier ministre peut choisir un moment où les sondages d'opinion semblent avantager le parti au pouvoir.

De 1892 à 1998, les élections générales ont été tenues à un intervalle moyen de 3,7 années. La durée maximale d'une législature était de quatre ans, selon la Constitution de 1867, mais cette durée fut portée à cinq ans par une loi de 1881. La première fois que l'on utilisa la totalité du mandat de cinq ans fut en 1892-1897, une législature marquée par le passage aux affaires des premiers ministres conservateurs Louis-Olivier Taillon et Edmund James Flynn.

## CONCLUSION

Pour conclure, rappelons que trois grands facteurs, le mode de scrutin majoritaire, le bipartisme et la discipline de parti contribuent à l'émergence d'un pouvoir exécutif fort et de gouvernements stables. Dans cet exposé, nous avons présenté la stabilité du régime à travers les facteurs affectant la durée des gouvernements. Quant au système politique québécois lui-même, il a évolué de façon plutôt pacifique et prudente. Ainsi, la monarchie absolue du début a permis la formation d'une première assemblée législative élue, dès 1792. En 1848, la monarchie absolue s'est effacée devant un régime parlementaire, par l'octroi de la responsabilité du Conseil exécutif devant l'Assemblée. Depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, le parlementarisme a été de plus en plus dominé par le gouvernement mais des gestes importants pour restaurer un équilibre ont été posés, au cours des quinze dernières années. Le suffrage universel a été acquis par l'abolition du cens électoral, en 1936 et l'octroi du droit de vote aux femmes, en 1944. Durant 237 années, le Québec n'a connu que cinq régimes constitutionnels différents, soit de 1763, la date de la cession de la Nouvelle-France à l'Angleterre, à aujourd'hui.

Citons finalement et comme matière à réflexion sur la stabilité politique quelques mots des politologues Madeleine Grawitz et Jean Leca.

« La stabilité politique n'est pas l'immobilisme. Elle permet d'appréhender le changement et la transformation, elle est étroitement liée aux modifications des régimes politiques. Il y a même un paradoxe de la stabilité: elle ne va pas sans le changement. En effet, les régimes politiques comme n'importe quel organisme changent continuellement [ ... ] pour s'adapter à l'évolution ou aux mutations de leur environnement. La capacité d'un régime à effectuer cet accommodement au changement social et à la conjoncture est essentielle pour sa stabilité, c'est-à-dire pour éviter les ruptures politiques »<sup>11</sup>

---

1 Madeleine Grawitz, Jean Leca, *Traité de science politique*, tome 2, *Les régimes politiques contemporains*, Paris, Les Presses universitaires de France, 1985, p. 602, citant Seymour Martin Lipset, *L'homme et la politique*, Paris, Le Seuil, 1963 . collection "Esprit" et L. Hurwit7, *Contemporary Approaches to Political Stability*, Comparative Politics, V, p. 449-469.

2 Les dernières circonscriptions plurinominales furent abolies en 1861.

- 3 André Bernard, *Systèmes parlementaires et modes de scrutin*, Le Directeur général des élections du Québec, 1984, page 66.
- 4 *Pour un mode de scrutin équitable. La proportionnelle territoriale*. Rapport de la Commission de la représentation électorale, 1984, p. 59-60.
- 5 José Woerbrling, «Les paradoxes du système parlementaire québécois», 1992, document non publié.
- 6 Pour un mode..., op. cit., p. 50.
- 7 Bernard, op. cit., p. 64.
- 8 Jean-Pierre Bloch, Claude Rémy et Gaston Deschênes, *Lexique des termes parlementaires en usage en Belgique, en France et au Québec*, Assemblée nationale, 1986.  
Cette même année 1969, deux députés de l'Union nationale, Jérôme Proulx et Antonio Flamand, refusèrent d'endosser la politique de leur gouvernement sur le libre choix de la langue d'enseignement (lors du débat sur le « bill » 63).
- 10 Louis Massicotte, *Un parlement provincial en transition. Le cas du Québec 1867-1990*, thèse de doctorat en science politique, Université Carleton, 1990, p. 189 et suiv.
- 11 Grawitz, op. cit., p. 602.



**Allocution de M. Simon Loueckhote**  
**Sénateur (France),**  
**Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie**  
- Mardi 18 avril 2000 -

Les échecs du parlementarisme à la française ont inspiré, après la seconde guerre mondiale, un courant de réformes qui, en utilisant la technique de réglementation juridique des rapports politiques, visait à préserver la stabilité gouvernementale des débordements parlementaires.

Mise en œuvre sans succès sous la IV<sup>e</sup> République, cette entreprise a été relancée de manière plus radicale en 1958, en vue de supprimer les deux maux qui avaient paralysé les institutions des Républiques précédentes : la prépondérance négative d'un Parlement, qui entrave l'action gouvernementale, tout en renonçant lui-même à légiférer ; l'utilisation de la crise ministérielle comme instrument de gouvernement.

Sans rompre avec la tradition républicaine, libérale et parlementaire, la Constitution de la V<sup>e</sup> République fonde la stabilité du régime sur un rééquilibrage des pouvoirs et une rationalisation des mécanismes parlementaires (I) ; mais cette réforme profonde des institutions s'est accompagnée d'excès, engendrés par l'évolution de la vie politique et par la pratique institutionnelle (II).

## **I - LES FONDEMENTS INSTITUTIONNELS DE LA STABILITÉ GOUVERNEMENTALE**

La stabilité du nouveau régime est fondée d'une part sur le rééquilibrage des pouvoirs et l'indépendance de l'Exécutif par rapport au Législatif, et d'autre part sur la mise en place de mécanismes parlementaires permettant au gouvernement d'agir sans majorité.

### **A) Le renforcement et l'indépendance de l'Exécutif, conditions du rééquilibrage des pouvoirs**

*a) La Constitution de 1958 dote le Président de la République et le Premier Ministre de pouvoirs importants*

Si le Premier Ministre dirige l'action du gouvernement (art.21.1), dispose à titre principal du pouvoir réglementaire et engage la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale (art.49.1), la direction de l'État est entièrement confiée en cas de crise au Président (art.16).

La décision de dissoudre l'Assemblée nationale lui appartient (art.12). La possibilité d'un dialogue direct avec le peuple lui est ouverte par la voie du référendum (art.11). C'est lui qui nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions (art.8).

Selon la conception du Général de Gaulle, qui a largement inspiré la Constitution, le Président de la République est le détenteur initial du pouvoir exécutif, au même titre que le Parlement l'est du pouvoir législatif.

L'autorité du Chef de l'État est renforcée par la réforme constitutionnelle de 1962, qui instaure le suffrage universel direct pour son élection, et lui confère de ce fait, une légitimité démocratique équivalente à celle des membres de l'Assemblée nationale.

*b) La Constitution de 1958, en délimitant le domaine de la loi, dépouille le Parlement de son monopole normatif*

Jusqu'à présent, la souveraineté de la loi, corollaire de la souveraineté parlementaire, constituait un dogme intangible et son domaine, par définition illimité, ne connaissait de bornes que celles que le Législateur acceptait de s'imposer ; aussi, les gouvernements des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques avaient tenté de doter le pouvoir réglementaire d'une assise plus large, en faisant voter par les assemblées des « lois de pleins pouvoirs », ou « d'habilitation »...

A partir de 1958, la loi votée par le Parlement et dont le domaine est défini par l'art.34 de la Constitution, constitue une catégorie d'acte juridique, au même titre que les décrets et les règlements pris par le Gouvernement.

Simultanément, un contrôle effectif de la constitutionnalité des lois est mis en place et confié au Conseil constitutionnel, nouvelle institution, chargée également de préserver le domaine réglementaire des empiétements de la loi.

L'indépendance de l'exécutif est confortée par l'incompatibilité des fonctions ministérielles avec le mandat parlementaire, qui contribue par ailleurs à réduire l'influence du Parlement.

## B) La rationalisation des mécanismes parlementaires

Elle est destinée à encadrer une majorité faible, divisée ou encore indisciplinée ; l'opposition, par définition minoritaire, peut en effet moins facilement provoquer une crise.

*a) La réforme parlementaire assure au Gouvernement les moyens de diriger effectivement le travail législatif.*

Pour les rédacteurs de la Constitution, l'action politique se traduit avant tout par l'édiction de normes. On rappellera les prérogatives qui permettent au gouvernement d'impulser et d'ordonner le déroulement des travaux parlementaires :

- la priorité pour la fixation de l'ordre du jour (art. 48.1) ;
- la maîtrise du bicamérisme : les projets de lois sont déposés au choix du gouvernement, dans l'une ou l'autre assemblée (art. 39.2) ;
- la possibilité de déclarer l'urgence sur un texte, ce qui en limite le nombre des lectures (art. 45.2) ;
- celle d'interrompre la navette entre les deux assemblées pour donner le dernier mot à l'Assemblée nationale (art. 45.4) ;
- ou encore celle d'utiliser la procédure du vote bloqué (art. 44.3).

En outre, le gouvernement contrôle l'exercice du droit d'amendement et encadre la procédure budgétaire. Des restrictions financières sont apportées à l'initiative législative (art.40).

*b) La procédure relative à l'engagement de responsabilité du gouvernement sur un texte est soigneusement organisée*

Le régime précédent avait tenté de rationaliser les rapports entre le Président du Conseil et l'Assemblée nationale, notamment ceux concernant l'engagement de responsabilité, par le jeu de la question de confiance. Mais ce moyen de pression s'est avéré inopérant pour faire adopter un texte.

En effet, lorsque la confiance était demandée aux députés par le Président du Conseil, à l'occasion du vote d'un texte, le vote qui intervenait était apprécié sous deux angles : celui de la confiance, qui devait être refusée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée ; et celui de l'adoption du texte, qui était repoussée à la majorité simple. Le texte pouvait donc être rejeté sans que le gouvernement tombe, mais ce mécanisme de dissociation des majorités conduisait en fait à un blocage institutionnel, le gouvernement restant en place sans pouvoir agir.

La Constitution de 1958 remédie à ce dysfonctionnement. Aux termes de l'art. 49.3, lorsque le Premier Ministre engage la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte, le texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est adoptée à la majorité. Rappelons que la motion de censure doit être signée par un dixième au moins des députés et que seuls sont recensés les votes qui la soutiennent .

Les cohabitations successives que la France a connues, à partir de 1986, ont permis d'éprouver l'adaptabilité des mécanismes mis en place en 1958.

Le renforcement de l'Exécutif profite pendant ces périodes au Premier Ministre qui, appuyé par sa majorité parlementaire, ne « procède » plus du Président de la République, exerce pleinement les compétences qui lui sont dévolues par la Constitution, en utilisant les instruments du parlementarisme rationalisé ; le Président de la République ne joue plus le rôle moteur du couple exécutif, mais devient de facto, chef naturel de l'opposition.

L'efficacité des mécanismes s'est toutefois avérée excessive, suite à la formation d'un système de partis structurés, et la pratique institutionnelle qui s'est instaurée, dès les premières années du régime, a conduit à une instrumentalisation du Parlement.

## **II - LES EXCÈS DES MÉCANISMES DE STABILITÉ**

### **A) L'apparition du fait majoritaire et la mise sous le boisseau de la majorité**

*a) L'apparition du fait majoritaire, qui marque une profonde rupture avec les régimes sans vraie majorité qui avaient précédé, doit beaucoup à la fois au mode de scrutin adopté, et au nouveau mode d'élection du Président de la République.*

La Constitution de 1958 a substitué à la représentation proportionnelle, pratiquée sous la IV<sup>e</sup> République, le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, pour l'élection des députés. Ce mode de scrutin a favorisé la formation de majorités de coalitions stables.

L'émergence d'une configuration politique nouvelle s'accomplit véritablement en 1962, avec la crise qui accompagne le référendum, concernant l'élection du Président de la République au

suffrage universel direct ; se regroupent d'un côté des formations d'opposition, et de l'autre l'alliance de soutien au Général de Gaulle.

La création d'un système bipolaire se confirme, lors des élections législatives qui suivent le référendum.

Ces caractères sont renforcés par le mode d'élection du Président, qui impose que seuls les deux candidats arrivés en tête au premier tour se présentent au second. Le système exige donc que les partis mènent une stratégie d'alliance pour accéder au pouvoir et l'exercer.

*b) Avec la constitution d'une majorité cohérente, la rationalisation des mécanismes parlementaires se révèle très contraignante car les prérogatives réglementaires se superposent à la discipline politique de la majorité*

Ainsi, l'arrivée d'une majorité cohérente dans l'hémicycle après 1962, n'entraîna pas un relâchement des contraintes. Ce n'est qu'à partir des années 1970 qu'un aménagement moins unilatéral du travail parlementaire fut introduit à l'Assemblée nationale, et qu'un dialogue s'instaura entre le gouvernement et les groupes qui le soutenaient, les contraintes étant intériorisées ; et la même rigueur parlementaire fut appliquée à nouveau aux députés socialistes, qui avaient obtenu la majorité absolue des sièges en 1981.

## B) L'instrumentalisation du Parlement

- Fondamentalement, l'abaissement du Parlement provient du fait qu'en période de majorités cohérentes, comme cela a été le cas jusqu'en 1986, le gouvernement tire son autorité non pas de la majorité parlementaire, mais du Président de la République, qui dispose d'une légitimité démocratique équivalente à celle des élus de l'Assemblée nationale.
- De toute façon, la collusion entre une majorité parlementaire et un Exécutif fort, qu'il soit dirigé par le Président de la République en période de majorités cohérentes, ou par le Premier Ministre en période de cohabitation, confine les députés dans un rôle passif, parfois poussé à l'absurde.

L'engagement de responsabilité sur un texte permet au gouvernement de faire adopter un texte, sans que les députés se prononcent sur le texte lui-même (cf. art. 49.3). Couplé avec l'art. 38, selon lequel le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement, l'autorisation de prendre pendant une durée limitée, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, il permet à l'Exécutif de légiférer sans le Parlement.

- Les techniques du parlementarisme rationalisé ont servi à plusieurs reprises (notamment entre 1962 et 1974, puis entre 1981 et 1986) à exclure l'opposition du débat parlementaire.

Les excès du parlementarisme rationalisé ont suscité des tentatives pour réhabiliter le Parlement, en encourageant, comme on l'a vu, ses capacités d'initiative en matière législative, et surtout en développant ses fonctions de contrôle.

Par ailleurs, il ne faut pas conclure que la discipline majoritaire rend superflue les armes du parlementarisme rationalisé ; elles conservent une utilité, lorsque la majorité repose sur une coalition, et qu'il faut contenir les rivalités et l'indocilité des différentes composantes.

**Allocution de M. Georges Guédou**  
**Député (Bénin)**  
**Président de la Commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi**  
**et des affaires sociales**  
- Mardi 18 avril 2000 -

**LES MÉCANISMES DE STABILITÉ GOUVERNEMENTALE**

Plan d'exposé

**I – Bénin : un pays à l'instabilité gouvernementale légendaire**

- 1- Avant l'indépendance du Dahomey: la valse des gouverneurs (cf. liste des gouverneurs de la colonie du Dahomey)
- 2- De 1960 à 1972. la série des coups d'État  
Ceux réussis : 1963, 1965, 1967, 1969, 1972
- 3- Les ressorts de l'instabilité :
  - Le mécontentement populaire
  - Les intrigues politiques
  - L'hétérogénéité des populations

**II – Les mécanismes constitutionnels de la stabilité gouvernementale depuis 1960**

- 1- Un régime présidentiel :
  - Le mode d'élection du Président
  - Les pouvoirs du Président
- 2- Une armée républicaine :
  - au service de la défense nationale
  - neutre, dans le débat politique
- 3- Les institutions de « contre-pouvoir » comme facteur de temporisation :
  - nature de garde-fou
  - Possibilité de médiation

**III – La mise en application du système et ses problèmes**

- 1- La résistance du système aux échéances électorales et aux crises politiques
  - exemples d'échéances électorales
  - exemples de crises politiques entre institutions
- 2- Des risques de pouvoir personnel

- dans le principe
- cas d'illustration pratique

3- Quelles retouches ou dispositions éventuelles ?

- La clarification des zones d'ombre de la Constitution
- L'éducation de la population

# LES MÉCANISMES DE STABILITÉ GOUVERNEMENTALE

## INTRODUCTION

Les changements répétés de gouvernements ont constitué un des blocages du développement politique, économique, social et culturel du Dahomey. En effet, chaque équipe qui arrive se croit presque en devoir de diaboliser ce qui a été fait avant lui et de tout recommencer à zéro. La CNFV de février 1990 a décidé de mettre fin à cette situation en engageant le pays dans la voie de la disposition de textes et de mécanismes réglementaires stables.

## I. LE BÉNIN : UN PAYS À L'INSTABILITÉ GOUVERNEMENTALE LÉGENDAIRE

L'instabilité gouvernementale semble avoir été une vieille histoire, une vieille pratique au Dahomey.

### 1 – Avant l'indépendance : la valse des gouverneurs

La colonie du Dahomey si est illustrée au sein de l'Afrique Occidentale Française (AOF) par le passage de nombreux gouverneurs à sa tête, durant les 66 ans de l'époque coloniale (1894-1960) : cf. liste des gouverneurs de la colonie.

### 2- De 1960 à 1972 : la série des coups d'État

La matérialisation de l'instabilité gouvernementale a été durant cette période de la multiplication des coups d'État, notamment militaires. Sur une douzaine d'années seulement, cinq coups d'État militaire ont réussi à balayer le régime en place :

- en 1963 : le régime PDU du Président Maga est renversé par le Colonel Christophe Soglo,
- en 1967 : le général Christophe Soglo est renversé par les « jeunes cadres de l'armée ».
- en 1969 : le Président Emile D. Zinsou est renversé par le commandant Kouandété.
- en 1972 : le régime du Conseil Présidentiel (Maga-Ahornadégbé-Apithy) est renversé par le commandant Kérékou.

Mais qu'est ce qui a rendu si faciles ces nombreux changements ?

### 3- Les ressorts de l'instabilité

Il y avait en tout premier lieu le mécontentement populaire. Le peuple dahoméen est un peuple épris de liberté et de justice. Il n'a jamais accepté les bras croisés la domination coloniale française et ses luttes pour s'en débarrasser furent multiformes. Cela rendit la direction de la colonie difficile et explique la valse des gouverneurs.

Mais l'accession à l'indépendance n'a pas amélioré la situation du peuple. Les nouveaux dirigeants se sont complus dans les intrigues politiques de toutes sortes. Tout en proclamant l'Unité nationale, ils ont dans les faits approfondi et renforcé les barrières ethniques et régionalistes. Cela devint un fonds de commerce pour eux, dans un pays où les ethnies dépassent la cinquantaine. Il en a résulté une situation explosive aggravée par les échecs économiques des

gouvernements. Ainsi, l'occasion fut souvent belle pour les militaires de dénoncer la déconfiture des régimes, pour se hisser au pouvoir.

La Conférence des Forces vives de la Nation tira des leçons de cette carence.

## **II - LES MECANISMES CONSTITUTIONNELS DE STABILITÉ GOUVERNEMENTALE DEPUIS 1990**

Ils résident dans le type de régime institué par la Constitution du 11 décembre 1990 et de quelques principes admis par tous.

### **1- Un régime présidentiel**

La nouvelle Constitution fait du Président de la République une véritable institution à lui seul tant par le mode de son élection que grâce aux pouvoirs qui lui sont attribués.

Le Président est élu au suffrage universel direct, il émane du peuple et en est l'expression de la volonté, Il est la seule personnalité élue par l'ensemble du corps électoral béninois.

Quant aux pouvoirs du Président, ils sont très étendus : Chef de l'État, il incarne celui-ci et le représente, Chef du gouvernement, il nomme et démet ses ministres, il oriente la politique de l'État, il n'est pas responsable devant l'Assemblée nationale, sauf pour les cas d'outrage et de parjure qui peuvent le conduire devant la Haute Cour de Justice.

### **2 - Une armée républicaine**

L'engagement pris par l'armée devant la CNFV de retourner dans les casernes a été codifié par la Constitution en faisant d'elle une armée au service de la défense nationale et non d'intérêts partisans. L'armée est tenue de rester neutre dans les débats politiques.

Ainsi, tout militaire prétendant à des fonctions électives publiques (Président de la République, député, etc.) devrait démissionner de l'armée. De plus, la clause de conscience (démocratique) permet au militaire de refuser d'exécuter tout ordre qu'il estimerait contraire aux Droits de l'homme.

### **3 - Les institutions de « contre-pouvoir » comme facteur de temporisation**

Les institutions autres que le Gouvernement ont une nature de garde-fou qui permet d'éviter les déviances susceptibles de conduire à des crises gouvernementales. Elles éclairent par leur avis motivé le Gouvernement sur l'action à mener par lui.

Bien plus, ces institutions peuvent intervenir pour calmer le jeu, servir de médiateurs entre le gouvernement et les travailleurs ou la société civile. C'est le cas notamment de la Cour suprême pour les problèmes administratifs ou du Conseil Économique et Social dans les négociations avec les travailleurs, notamment les fonctionnaires.



### **III - LA MISE EN APPLICATION DU SYSTÈME ET SES PROBLÈMES**

La résistance du système aux soubresauts politiques a été jusqu'ici forte, mais il n'en demeure pas moins qu'il comporte des insuffisances.

#### **1- La résistance du système aux échéances électorales et aux crises politiques**

Depuis 1991, le Bénin a connu deux élections présidentielles (1991 et 1996) et trois législatives (1991, 1995 et 1999). Ces élections ont donné lieu à des campagnes très vives où les candidats ne se sont pas ménagés du tout. Parfois, des arguments très démagogiques et même des mensonges, ont été utilisés, rendant l'atmosphère politique très tendue. Mais les Béninois ont su toujours éviter le pire et le calme est chaque fois revenu après les élections.

Par ailleurs, le système a résisté aux crises qui sont intervenues entre les institutions, notamment entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, singulièrement au sujet du vote du budget de l'État gestion 1994 et gestion 2000, le recours aux ordonnances prévues aux articles 68 et 110 de la Constitution ayant permis au gouvernement d'avoir un budget pour diriger les affaires de l'État.

#### **2- Les risques de pouvoir de personnel**

L'étendue des attributions du Président de la République comporte des risques de dérapage. Dans le principe, le Président est tellement au dessus de tous, qu'il pourrait, s'il n'est pas un vrai démocrate ouvert sur le dialogue, être tenté d'abuser de son pouvoir.

Dans la pratique, l'article 110 et surtout l'article 68, sont de maniement délicat et toute interprétation abusive (notamment la menace sur le fonctionnement régulier des institutions de l'État et sur l'exécution des accords internationaux) pourrait conduire à des décisions unilatérales dangereuses. Mais ces risques deviennent aujourd'hui seulement virtuels.

#### **3- Quelles retouches ou dispositions éventuelles ?**

Il convient d'avancer dans la voie de la clarification des zones d'ombre de la Constitution du 11 décembre 1990, c'est à dire ses dispositions susceptibles de prêter à confusion et d'entraîner des dérapages antidémocratiques.

Il convient de noter également et surtout d'éduquer l'ensemble de la population au respect des normes démocratiques pour que le peuple par sa clairvoyance et sa vigilance devienne le meilleur garant du respect du jeu démocratique.

### **CONCLUSION**

Grâce à la Constitution du 11 décembre 1990 et aux structures et règles qu'elle a instituées, le Bénin connaît désormais la stabilité gouvernementale. L'alternance politique s'y effectue assez paisiblement, sans remettre en cause les bases fondamentales de l'État de droit.

**Synthèse de l'atelier n°1**  
**« Les mécanismes de stabilité gouvernementale »**  
**Conférencier : M. Roger Bertrand, Député**  
**- Mardi 18 avril 2000 -**

Monsieur le Président du séminaire parlementaire, messieurs les conférenciers, chers collègues,

Dans les exposés de ce matin, nous avons vu que la stabilité représente les caractéristiques principales d'un système politique pour avoir un gouvernement à long terme.

Nous avons aussi vu qu'au Québec, la stabilité politique ne pose aucun problème. C'est un exemple pour le Vanuatu de considérer ces exemples et peut être d'emprunter quelques éléments de ces systèmes qui favorisent une stabilité pour le bien aussi bien d'un gouvernement que du peuple.

Le mode de scrutin « majoritaire uninominal à un tour » est un système encore utilisé dans la plupart des pays du Commonwealth. Ce système donne une "prime au vainqueur" et il en ressort un bipartisme qui constitue par excellence un facteur de stabilité gouvernementale.

La « discipline de parti » est également un facteur très important qui contribue à la stabilité d'un gouvernement au Parlement et contribue aussi à la stabilité d'un parti politique pour le bien du peuple d'un pays indépendant.

M. le conférencier a parlé de la manière de renforcer la discipline de parti et cet aspect fut très discuté. Plusieurs questions furent posées notamment en regard du pourcentage des votes obtenus par un parti politique dans les élections générales qui permettent le remboursement pouvant atteindre 50 % des dépenses électorales et l'attribution des privilèges parlementaires au parti ayant atteint ces résultats.

Propositions:

Au cours des débats, il ressort un désir de procéder à un examen approfondi des dispositions du système électoral québécois qui mène à une stabilité gouvernementale.

Je vous remercie de votre attention.

*Rapporteurs: Maxime Carlot, député de Port-Vila*  
*Georges André Wells, député de Luganville*

**Synthèse de l'atelier n°2**  
**« Les mécanismes de stabilité gouvernementale »**  
**Conférencier : M. Simon Loueckhote, Sénateur**  
**- Mardi 18 avril 2000 -**

Les participants ayant écouté les exposés sur les mécanismes de stabilité gouvernementale, ont souhaité :

1. que la Constitution soit modifiée afin qu'un député ne puisse se joindre à un autre groupe que celui d'origine. En cas de défection, le député doit donner sa démission et retourner devant les électeurs.
2. que la Constitution soit modifiée afin de limiter le temps ou la durée du mandat du Premier Ministre.
3. que la Constitution soit modifiée pour faire passer la durée du mandat parlementaire de 4 ans à 5 ans.
4. que la Constitution soit modifiée pour permettre de financer les partis politiques suivant certains critères.
5. qu'aucune motion de censure ne puisse être déposée contre un parti dans l'année qui suit son investiture.
6. que le système électoral soit révisé de même que le nombre de sièges au conseils des ministres.

*Rapporteurs : Jean-Alain Mahé, député de Santo*  
*Stevens Morking, député de Tanna*

**Synthèse de l'atelier n°3**  
**« Les mécanismes de stabilité gouvernementale »**  
**Conférencier : Prof. Georges Guédou, Député**  
**- Mardi 18 avril 2000 -**

Monsieur le Président du séminaire,  
M. le Sénateur,  
Président du Congrès de la Nouvelle Calédonie,  
M Simon Loueckhote,  
M. le Professeur Georges Guédou, Député du Bénin,  
M. Roger Bertrand, Député du Québec,  
Chers collègues,

Les participants de l'atelier n° 3 remercient les trois intervenants de ce matin, pour leurs exposés très clairs et instructifs pour notre séminaire. Les trois conférenciers représentent chacun l'Europe, l'Afrique Francophone, et les Amériques francophones du Nord.

Notre atelier s'est penché notamment sur l'exposé de notre conférencier, M. le Professeur Georges Guédou, Député du Bénin. Ce qui nous a permis de faire une analyse comparative entre les institutions du Bénin et du Vanuatu, en tenant compte également des institutions et du structures des États comme la France et le Québec.

Pour ce qui est du Bénin nous avons retenu, pour ne relever que les points les plus pertinents et les plus significatifs pour notre Atelier et certainement pour notre séminaire :

- L'effort national et populaire du peuple Béninois à s'engager pour mettre une fin à l'histoire et à la faiblesse de leurs institutions des années 1972-1990 qui ont permis plus facilement plusieurs coups d'État militaires durant cette période.
- Les participants de l'Atelier 3, saluent, respectent et admirent la population Béninoise, leurs élus nationaux et leurs déterminations à prendre des mesures strictes, claires, et en même temps ouvertes aux débats et dialogues entre les instances étatiques et les citoyens du Bénin.
- En résumé nous avons retenu qu'en 1990, il y a eu un grand processus de consultation dans l'ensemble du Bénin afin de parfaire et de renforcer à cette époque la Constitution nationale.
- La Constitution est la clé du respect de la démocratie, des droits fondamentaux et plus particulièrement du respect des libertés individuelles.
- La Constitution Nationale prévoit deux grandes instances politiques qui dirigent le pays :
  - Il y a d'une part le Président élu au suffrage universel, lequel est en même temps chef du gouvernement ou de l'Exécutif ;
  - il y a d'autre part l'Assemblée nationale élue au suffrage universel et qui a pour fonction première de débattre et de délibérer sur des textes de lois ordinaires et de lois organiques.
- Nous avons également retenu le rôle important du Conseil Constitutionnel qui est en quelque sorte le "Chien de garde" du respect, par les deux instances politiques, l'Assemblée

nationale et la Présidence, de la Constitution et de la pratique scrupuleuse de l'esprit même de cette Constitution. A côté de ces instances politiques et du Conseil Constitutionnel, il existe d'autres organes ayant des pouvoirs et des attributions plus techniques, professionnels et administratives, tels que :

- La Cour Suprême et la Haute Cour de justice: la Cour Suprême et la Cour d'Appel assurent et garantissent l'égalité de tout citoyen devant la loi ; la Haute Cour de Justice connaît des infractions et délit commis par le Président du Bénin et des membres de l'Exécutif d'une part et des infractions et délits commis par un membre de l'Assemblée nationale d'autre part.
  - La Haute Autorité de l'Audiovisuel qui est un organe indépendant des médias donnant accès à l'information aux citoyens béninois sur les projets et activités des différents partis politiques représentés au sein de l'Assemblée nationale et au sein de l'exécutif. Chaque parti a un temps d'antenne limité par rapport à certains critères fixés par cette autorité indépendante.
  - Le Conseil Economique et Social, représentatif de tous les corps de métier dans le pays.
- Ceci dit nous avons procédé à des analyses comparatives dans certains secteurs d'activités institutionnelles du Bénin et du Vanuatu.
  - Nous avons par exemple un Président de la République que est élu par un collège et qui a un rôle de symbole d'unité de la Nation et du Peuple de Vanuatu.
  - Alors que le Président du Bénin est élu au suffrage universel et jouit d'un pouvoir politique fort, étant lui-même chef de l'Exécutif, lequel Gouvernement est également nommé par le Président lui-même en choisissant soit des membres de l'Assemblée nationale, soit des personnes compétentes et de confiance en dehors de l'Assemblée nationale.
  - Il faut retenir que le membre choisi au sein de l'Assemblée nationale doit démissionner de son poste de député, s'il accepte sa nomination. Il est alors remplacé par son suppléant à l'Assemblée nationale.
  - Nous avons également retenu que l'Assemblée nationale et le Président du Bénin élus tous les deux au suffrage universel exercent des pouvoirs et attributions indépendamment l'un de l'autre, mais ils peuvent être censurés soit par l'un soit par l'autre en des circonstances et conditions bien définies par la Constitution Nationale. Ainsi pour renverser le Président, la majorité de deux tiers (2/3) des membres de l'Assemblée nationale est requise.
  - Nous avons noté l'importance et la portée de la séparation des pouvoirs entre le Président et l'Assemblée nationale. Il reste cependant à préciser que le Président possède une certaine largesse de pouvoirs pour influencer la formation de groupement dans la mouvance gouvernementale et de celui de l'Opposition au sein de l'Assemblée nationale en nommant un député de tel ou tel parti politique comme membre de son Cabinet ; lequel député sera remplacé par son suppléant qui devrait tout naturellement se mettre du côté du parti de la mouvance Présidentielle au sein du Parlement.
  - L'Assemblée nationale a le pouvoir d'intenter une action judiciaire contre le Président avec l'autorisation de 60 députés au moins sur un total de 83 membres de l'Assemblée nationale.
  - La Constitution limite le nombre de mandats présidentiels à deux et précise que le candidat à la Présidence doit être un Béninois âgé d'au moins 40 ans et d'au plus 70 ans.

- L'armée joue désormais, de par la Constitution, un rôle et des fonctions apolitiques. Tout membre de l'armée prête serment d'assurer uniquement la sécurité et la protection de l'État.
- La Constitution Nationale de Vanuatu assure et protège la séparation des pouvoirs entre le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire. Le Règlement Intérieur du Parlement respecte cet esprit et le renforce.
- La stabilité politique de Vanuatu est assurée si l'on respecte l'esprit de la Constitution et si on met en pratique ce qui est prévu dans le cadre de cette mission de garantie de stabilité politique du pays.
- Le groupe de l'atelier n° 3 constate cependant que le Parlement n'exploite pas suffisamment les termes de la Constitution et du Règlement Intérieur pour permettre un meilleur débat, sur un projet de loi ou une proposition de loi.
- Les participants de l'atelier n° 3 proposent qu'il soit prévu dans la Constitution, un suppléant au député élu pour éviter toute élection partielle afin d'économiser des fonds dans le budget.
- Ils proposent également qu'à l'occasion de cette réforme institutionnelle globale, il y ait une réforme du Parlement. Cette réforme pourrait se traduire par le renforcement des dispositions de la Constitution et du Règlement intérieur qui permettent une participation plus grande des citoyens dans les débats, plus de place au travail des Commissions parlementaires.
- Tout cela nécessite une révision de la Constitution et du Règlement Intérieur du Parlement. Cette révision serait introduite dans le but de mieux assurer et de mieux garantir la stabilité politique du pays, ainsi que la démocratie et la bonne gouvernance.

*Rapporteurs : M. Vincent Boulékone, député de Pentecôte  
M. Jacob Thyna, député de Mallicolo*



**Mercredi 19 avril 2000**

LES GROUPES POLITIQUES

AU

PARLEMENT

- ◆ Allocution de M. Simon Loueckhote, sénateur (France), président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.
- ◆ Allocution de M. Georges Guédou, député (Bénin), président de la commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales.
- ◆ Allocution de M. Roger Bertrand, député (Québec), ancien ministre, ancien président de l'Assemblée nationale, ancien président de l'APF.

**Allocution de M. Simon Loueckhote**  
**Sénateur (France),**  
**Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie**  
- Mercredi 19 avril -

En France, la constitution de groupements politiques au sein des assemblées a longtemps paru contraire au principe de la souveraineté nationale, reconnu à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, selon lequel les élus représentent la Nation toute entière, et à l'interdiction du mandat impératif, qui en est le corollaire et assure à chaque élu sa liberté de vote et d'action au Parlement.

Ce n'est donc qu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, sous la III<sup>e</sup> République, que les groupes politiques, qui s'étaient en fait formés au sein des Assemblées, se sont organisés, et en 1946, leur existence a été reconnue par la Constitution de la IV<sup>e</sup> République.

L'accroissement progressif du rôle des groupes, au sein des assemblées, a été de pair avec la formation des partis politiques modernes et avec l'établissement d'un système de partis. À l'heure actuelle, les groupes politiques assurent l'expression des partis au sein des Assemblées (I) et constituent un des rouages essentiels de la vie parlementaire (II).

### **I - Les groupes politiques : expression parlementaire des partis**

Les principaux partis de la vie politique française sont représentés au Parlement, mais contrairement à la Constitution précédente, la Constitution de 1958, qui a fondé la V<sup>e</sup> République, ne mentionne pas expressément les groupes parlementaires.

L'article 4 fait état des « partis et groupements politiques » qui « concourent à l'expression du suffrage et doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie », tandis que l'article 23 interdit la formation au sein de l'Assemblée nationale, de « groupes de défenses d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ».

Ce sont les Règlements des Assemblées adoptés en 1959, qui précisent le rôle dévolu aux groupes politiques.

#### A) La coïncidence entre groupes parlementaires et partis politiques s'est accentuée sous la V<sup>e</sup> République

- a) Les groupes de nature exclusivement parlementaire, qui existaient sous les Républiques précédentes, ont disparu.
  - 1) Pour éviter la multiplication des groupes, préjudiciable au bon fonctionnement du régime, les Règlements des Assemblées ont augmenté l'effectif minimum nécessaire à la création d'un groupe.



Le Sénat, où le quota a été fixé à 15 membres, compte 6 groupes ; à l'Assemblée nationale, le nombre de membres, initialement établi à 30, a été ramené à 20 en 1988, pour permettre au parti communiste, dont l'effectif parlementaire après les élections était tombé à 27 députés, de continuer à disposer d'un groupe.

- 2) Si la création d'un groupe n'est pas une obligation<sup>7</sup>, le fait de n'appartenir à aucun groupe, qui est conforme au principe d'indépendance inhérent au mandat parlementaire, représente cependant une situation marginale et comporte des inconvénients tels, qu'on a imaginé des solutions intermédiaires, l'apparementement à un groupe ou la formation d'un groupe des « non-inscrits »<sup>8</sup>.

Les groupes se constituent en remettant au Président de l'Assemblée une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ses membres et du nom du président du groupe. Ces documents sont publiés au Journal Officiel. Par ailleurs, l'appartenance à plusieurs groupes est interdite.

- b) Il n'y a pas de rapports, en droit, entre groupe et parti, mais en pratique, l'orientation, les initiatives, la stratégie du groupe s'inscrivent très largement dans la ligne de la formation politique

Les groupes, qui réunissent des parlementaires « par affinités politiques », et les formations politiques ressortissent à des ordres juridiques différents<sup>9</sup>. Formations intérieures des Assemblées, les groupes sont des réunions de députés ou de sénateurs, dépourvus de personnalité morale ; les partis politiques sont constitués sous forme d'associations, et sont soumis à la législation applicable à ce type de groupement.

En fait, les relations entre les groupes et les partis sont facilitées par la présence, au sein du groupe, des principaux dirigeants élus du parti, et, réciproquement, par celle des dirigeants du groupe dans les instances du parti.

L'autonomie des groupes, par rapport aux partis, est plus ou moins large ; à l'exception du groupe communiste, dont le fonctionnement est régi par les statuts du parti, la plupart des groupes établissent leurs règles de fonctionnement interne.

---

<sup>7</sup> Le Règlement de l'Assemblée nationale dispose ainsi que « les députés peuvent se grouper par affinités politiques » ; celui du Sénat, que « nul ne peut être contraint de faire partie d'un groupe ».

<sup>8</sup> baptisé « réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe », au Sénat, et « Députés n'appartenant à aucun groupe », à l'Assemblée nationale.

<sup>9</sup> C'est ainsi que l'exclusion par un parti d'un de ses membre élu n'a pas d'effet sur l'appartenance au groupe politique, tant que le groupe n'a pas pris de décision dans le même sens.

B) La participation des élus aux différents aspects du travail parlementaire passe très largement par les groupes politiques auxquels ils appartiennent.

a) Les groupes politiques 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.

b) Ils leur fournissent une assistance technique

Les groupes politiques offrent aux parlementaires une source d'information appréciable, 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.

Certains groupes éditent régulièrement un bulletin d'information très détaillé, où figurent des éléments de réponse à des questions ou à des courriers adressés au président du groupe. Par ailleurs, l'utilisation des techniques informatiques a renforcé les relations entre les parlementaires et leurs groupes.

## **II - Les groupes politiques : rouages essentiels de la vie parlementaire**

*Remarque préliminaire : les groupes sont représentés au sein du Bureau des Assemblées et dans les formations intérieures - commissions permanentes et non permanentes - en fonction de leur importance numérique.*

Leur organisation repose sur deux organes : le bureau du groupe, élu par l'ensemble des membres du groupe ; le secrétariat, organe technique placé sous le contrôle du bureau.

### A) Le bureau du groupe

a) Chaque groupe détermine les règles de composition de son bureau.

Ainsi, au groupe RPR, les anciens Premiers ministres sont membres de droit du bureau ; les vice-présidents sont de permanence un jour par semaine, et assurent la représentation du bureau du groupe. Le secrétaire général du RPR assiste aux réunions du bureau et fait le lien entre le groupe et le parti.

b) A quelques détails près, le fonctionnement des bureaux de groupe est identique.

Les bureaux des groupes se réunissent chaque semaine pendant la session.

- ◆ Le bureau exécute les décisions prises par le groupe ou les prend lui-même, en cas d'urgence.
- ◆ Il propose au groupe la désignation des orateurs dans les débats inscrits à l'ordre du jour, chaque groupe disposant d'un temps de parole limité.
- ◆ Les propositions de loi, voire les questions lui sont soumises.
- ◆ Au sein des bureaux, les prérogatives des présidents des groupes sont importantes. Ils assistent à la Conférence des Présidents, qui détermine l'ordre du jour de l'assemblée ; ils jouent souvent dans les grands débats, le rôle de porte-parole de leur groupe ou assurent les explications de vote ; ils ont la faculté de demander des suspensions de séance, des scrutins, et l'application du quorum.

C'est pourquoi les groupes élisent en général, à leur tête, des parlementaires chevronnés, rompus aux techniques parlementaires, qui sont reconduits plusieurs années de suite dans cette fonction.

#### B) Le secrétariat général du groupe remplit trois fonctions :

a) Il assure la bonne marche de l'activité législative :

- ◆ il supervise les candidatures des membres du groupe aux commissions permanentes et non permanentes (commissions d'enquête et de contrôle).

Les groupes disposent, en effet, dans les commissions, d'un nombre de sièges proportionnel à leur importance numérique. Si le nombre des candidatures pour une commission est trop élevé, c'est le groupe qui tranche entre les parlementaires intéressés.

- ◆ il vérifie que chaque texte inscrit à l'ordre du jour, est pourvu d'un rapporteur (pour les groupes de la majorité), ou d'un responsable de groupe, qui fait fonction de porte-parole du groupe (pour l'opposition).
- ◆ il adresse, au Service de la séance, la liste des parlementaires qui interviendront dans les débats.
- ◆ il organise « le tour de garde » en séance, c'est-à-dire une présence minimum des députés membres du groupe, et s'assure, notamment lors des votes de censure, que chaque absent a pu donner procuration à un collègue.
- ◆ dès que les textes sont votés, il transmet à son homologue de l'autre assemblée, les consignes appliquées sur tel ou tel texte, pour éviter que des amendements contradictoires soient adoptés par les groupes homologues des deux assemblées.

b) Il s'assure que les initiatives des députés respectent les statuts du groupe.

c) Il assure la liaison entre les parlementaires, répond à leurs demandes et transmet les décisions du bureau en veillant à leur exécution.

Les groupes contribuent ainsi de manière significative à améliorer le travail parlementaire, en favorisant l'information et la spécialisation des parlementaires. On peut toutefois déplorer, que les travaux menés au sein des groupes, déplacent les discussions de la séance publique vers des salles à huis-clos.

Par ailleurs, la question essentielle que pose l'appartenance à un groupe, demeure celle de la liberté de l'élu ; isolé, celui-ci dispose de moindres possibilités d'intervention ; membre d'un groupe, il est soumis à certaines contraintes, et notamment à une discipline de vote, qui est appliquée de manière stricte dans plusieurs groupes.

**Allocution de M. Georges Guédou**  
**Député (Bénin)**  
**Président de la Commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi**  
**et des affaires sociales**  
- Mercredi 19 avril 2000 -

**Sous-thème N° 3**

**LES GROUPES POLITIQUES AU PARLEMENT**

Plan d'exposé

I – Le groupe politique : nature et constitution

1- Définition

2- Le processus de la constitution des groupes parlementaires

- le rôle des partis dans l'élection des députés
- Les critères de constitution des groupes

3- Le fonctionnement des groupes parlementaires

- la direction des groupes
- les prérogatives et les contraintes

II - Les groupes parlementaires du Bénin en action

1- Dans le travail parlementaire

- répartition dans les commissions permanentes
- débats en plénière
- présence dans les structures intérieures et extérieures de l'Assemblée nationale

2- Dans l'animation de la vie politique

- interventions sur les questions d'intérêt national
- l'écoute des populations

3- Dans les crises politiques et sociales

- La question de l'instabilité des groupes parlementaires
- Les voies de la stabilisation : éducation et mise en place de normes de moralisation de la pratique parlementaire

# LES GROUPES POLITIQUES AU PARLEMENT

## INTRODUCTION

A l'image des parlements des pays démocratiques, celui du Bénin voit ses députés répartis en groupes parlementaires conformément au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Le fonctionnement de ces groupes est un baromètre de la santé de la démocratie béninoise et de l'État de droit en construction dans le pays.

## I-LE GROUPE POLITIQUE : NATURE ET COMPOSITION

### 1- Définition

Les groupes parlementaires sont des regroupements des députés, effectués par affinité politique.

### 2- Le processus de la constitution des groupes parlementaires

Ce processus est réglementé par le chapitre V, articles 24 à 28 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Les groupes se constituent en remettant à la présidence de l'Assemblée, une déclaration politique signée de leurs membres et comportant leurs noms et prénoms, ainsi que des députés apparentés et du Président du groupe. Le nombre aujourd'hui exigé pour constituer un groupe parlementaire est neuf (09). Un député ne peut faire partie que d'un seul groupe parlementaire.

Les députés n'étant pas élus à titre strictement individuel et personnel mais obligatoirement sur la liste d'un parti politique ou d'une alliance de partis politiques, l'inscription d'un député dans un groupe devrait respecter le choix de ce parti ou cette alliance de partis. Mais il n'en est pas toujours ainsi et des députés « prennent leur liberté » une fois élu. Cela pose un problème d'honnêteté et de fidélité envers l'électorat.

### 3- Le fonctionnement des groupes parlementaires

Les groupes parlementaires s'organisent de manière autonome et assurent leur service intérieur par un secrétariat administratif, dont les conditions matériels de travail et d'installation sont fixées par le bureau de l'Assemblée nationale.

Les groupes parlementaires ont des prérogatives d'accès à l'information pour nourrir leur travail de préparation des travaux en commissions et en plénières. Ils obtiennent ces informations par le biais de leurs Présidents qui sont membres de la Conférence des Présidents, organe consultatif pour le bureau de l'Assemblée nationale.

Mais ces prérogatives sont assorties de contraintes, d'obligations de disciplines de la part des groupes et de leurs membres. En particulier, les groupes parlementaires ne doivent en aucun cas devenir des structures de défense d'intérêts particuliers d'une région, d'une corporation, des personnes de même sexe, etc...

## **II - LES GROUPES PARLEMENTAIRES DU BÉNIN EN ACTION**

L'action des groupes parlementaires peut être appréciée à divers niveaux.

### 1- Dans le travail parlementaire

Les membres des groupes parlementaires sont répartis dans les cinq commissions permanentes de l'Assemblée nationale, autant que possible sur une base équitable.

Mais c'est dans les débats en plénière que la constitution des députés en groupes s'avère la plus opérationnelle et la plus efficace. En effet, elle implique une certaine discipline car dans l'ensemble, les députés du même groupe se rangent sur la même position surtout sur les questions cardinales, L'autre intérêt de l'existence des groupes parlementaires est qu'elle peut permettre de limiter la durée des débats : il arrive que sur une question, la parole ne soit accordée qu'à un nombre convenu d'intervenants par groupe parlementaire et pour une durée déterminée.

Par ailleurs, la présence des groupes parlementaires dans les commissions d'enquêtes parlementaires, respecte l'importance numérique de chaque groupe.

Enfin, pour assurer la participation de l'Assemblée nationale aux structures communes avec ses homologues d'autres pays, le bureau tient compte de la règle de l'équité.

### 2- Dans l'animation de la vie politique

Les groupes parlementaires interviennent dans le débat politique pour donner leur opinion sur les questions d'intérêt national. Ils le font par des déclarations à l'Assemblée, des communiqués de presse des conférences de presse et autres moyens de communication.

Par ailleurs, les députés sont élus dans des circonscriptions précises, même si chacun est « représentant de la nation toute entière ». De ce fait, ils doivent se tenir à l'écoute de leurs électeurs, enregistrer leurs préoccupations et en faire part à l'hémicycle pour l'amélioration des conditions de vie des populations partout sur le territoire national. De la sorte, les députés sont de véritables porte-paroles des populations de base.

### 3- Dans les crises politiques et sociales

La grande question qui se pose ici est celle de l'instabilité des groupes parlementaires. On constate en effet que des groupes peuvent facilement passer du soutien au gouvernement à l'opposition, ou vice versa, à l'occasion des débats politiques de grande envergure ou même d'un remaniement ministériel. Ce phénomène est appelé au Bénin « retourner sa veste ». Il donne des députés une piètre impression, celle de gens mus seulement par leurs intérêts personnels, surtout matériels et financiers. Ces manœuvres se développent parfois au point de casser purement et simplement les groupes parlementaires. Exemple : groupe « le Renouveau » dans la première législature, groupe du parti Fard Alafia dans la troisième législature.

Il s'agit là d'un problème sérieux de la démocratie béninoise auquel il faut trouver des solutions. Ces solutions pourraient passer par l'éducation à un véritable changement des mentalités dans le sens de la moralisation de la vie politique. Le législateur pourrait également étudier la possibilité d'édicter des normes de discipline et de fidélité à respecter par tout élu sur une liste de parti ou alliance de partis, dans le respect des libertés individuelles du citoyen.

## **CONCLUSION**

Les groupes parlementaires jouent à l'Assemblée nationale béninoise et au sein de la société un rôle important pour la défense des libertés et l'approfondissement de la démocratie. Mais pour être plus crédibles et plus efficaces, ils doivent résoudre au plus tôt le problème de la transhumance politique.



**Allocution de M. Roger Bertrand**  
**Député (Québec), Ancien Ministre, Ancien Président de l'Assemblée nationale**  
**Ancien Président de l'APF**  
- Mercredi 19 avril 2000 -

## **LE RÔLE DES PARTIS**

Il existe plusieurs façons d'analyser les fonctions que les partis exercent dans un régime parlementaire. Nous en retiendrons trois

- mobiliser les électeurs autour d'objectifs politiques
- conquérir le pouvoir
- exercer le pouvoir.

### **Mobiliser les électeurs**

Les partis politiques ont pour fonctions de canaliser et de regrouper les opinions favorables à un projet de société. Le politologue André Bernard a résumé cette fonction de la façon suivante :

« [...]chaque parti fait la promotion de sa vision du monde auprès des membres qu'il recrute et, plus largement, auprès de plusieurs autres personnes [ ... ] ; il identifie et exprime certains des besoins ressentis dans son électorat, critique les points de vue qui contrecarrent les siens, traduit sous forme d'engagements (promesses, résolutions ou projets) les revendications et aspirations de ses membres, les fait endosser par ses porte-parole, sollicite des appuis, mobilise des ressources, sélectionne et propose des candidats et candidates lors des élections, s'emploie à informer et à soutenir ses chefs, combat leurs adversaires et accomplit de nombreuses autres tâches qui font de lui un agent de la médiation politique<sup>1</sup>».

Les partis politiques sont aujourd'hui des organisations complexes, permanentes bien structurées et démocratiques. Ils possèdent des instances locales, régionales et nationales où les décisions se prennent démocratiquement, que ce soit pour définir le programme ou désigner les dirigeants. Ils ont des employés permanents et des ressources financières importantes.

Seuls les partis (et les candidats indépendants) autorisés par le Directeur général des élections peuvent solliciter des contributions à des fins politiques. Peuvent obtenir une autorisation les partis qui s'engagent à présenter des candidats dans au moins dix circonscriptions lors de toutes les élections générales. Seules les personnes physiques qui ont la qualité d'électeur peuvent verser des contributions. Le total des contributions versées par une personne à chacun des partis (et des candidats indépendants) au cours d'une même année civile ne peut excéder 3000 dollars et ces contributions ne peuvent être versées qu'au représentant officiel du parti (ou du candidat).

## **Conquérir le pouvoir**

Le pouvoir se conquiert au terme d'une élection générale et les partis politiques en sont les principaux acteurs.

La plupart des candidats sont déjà des militants actifs au moment de leur décision de s'engager dans une élection. La première étape consiste à se faire choisir comme candidat par les membres d'une association de circonscription. Ce choix est ensuite confirmé par le chef du parti au moyen d'une lettre d'autorisation adressée au Directeur général des élections.

Bien que les électeurs expriment leur choix, concrètement, pour un candidat dans une circonscription, la campagne électorale est menée en pratique par l'organisation centrale du parti et centrée essentiellement sur le chef.

Les partis politiques occupent une place telle, dans le processus électoral et dans la vie parlementaire, qu'il est maintenant quasi impossible de devenir député sans être candidat officiel d'un parti autorisé. Depuis 1936, seulement quatre députés « sans étiquette » ont été élus et il n'y en a pas eu un seul depuis 1966. Les campagnes électorales sont devenues trop coûteuses pour de simples individus. Pour un parti, les dépenses électorales d'une élection générale sont limitées à 0,50 dollar par électeur dans l'ensemble des circonscriptions où ce parti présente un candidat. Les partis politiques ont droit, à certaines conditions, au remboursement de 50 % de leurs dépenses. Peuvent être ainsi remboursés les candidats qui ont été proclamés élus, ceux qui ont obtenu 20 % des votes valides, ceux qui ont été élus lors de l'élection précédente, et ceux qui représentent les partis qui ont obtenu le plus grand nombre de votes dans la circonscription lors de l'élection précédente.

## **Exercer le pouvoir**

Contrairement à certains parlements où les députés se font élire sous la bannière d'un parti et adhèrent à un groupe parlementaire qui peut comprendre plusieurs partis, les mots « partis » et « groupes » sont en pratique synonymes à Québec. C'est seulement depuis l'adoption des règles de procédures de 1984 qu'on désigne officiellement les partis siégeant à l'Assemblée sous le nom de « groupe », et encore, dans le langage courant, le mot « groupe » ne s'est pas imposé.

En vertu du Règlement de l'Assemblée nationale, il faut au moins 12 députés élus sous la bannière d'un parti politique ou que ce parti ait obtenu au moins 20 % des voix aux élections générales pour former un groupe parlementaire et bénéficier des privilèges qui en découlent en ce qui concerne les droits de parole, les indemnités de fonction et les subventions de recherches aux partis. Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe siègent à titre d'indépendants. C'est le cas, actuellement, du député de Rivière-du-Loup qui est le seul élu du parti dont il est le chef, l'Action démocratique du Québec.

Le chef du groupe parlementaire majoritaire devient Premier Ministre et chef du gouvernement. Il désigne les ministres et donne les orientations à l'État. Incarnation du pouvoir, il est en principe chargé d'appliquer le programme de son parti dans l'administration des affaires publiques. Au début de chaque session, le Premier Ministre expose son programme législatif dans le discours d'ouverture ; pendant la session, il répond aux questions orales des députés et participe à l'occasion aux débats législatifs. Son vis-à-vis, le chef de l'Opposition officielle, dirige le groupe qui s'est classé deuxième pour le nombre de députés élus. Au début de la

session, le chef de l'Opposition officielle assigne des responsabilités à ses collègues. Il forme ainsi ce qu'on appelle communément le « cabinet fantôme », le « contre-gouvernement »: chacun des députés s'intéresse à un secteur de l'administration publique et devient porte-parole de son groupe sur cette question.

## **ORGANISATION DES GROUPES AU PARLEMENT**

Chaque chef de groupe parlementaire désigne un *leader* parlementaire qui agit comme spécialiste de la procédure parlementaire. Avec le Président, les *leaders* règlent la conduite des travaux. C'est surtout le *leader* parlementaire du gouvernement qui établit le calendrier des travaux de l'Assemblée : il détermine les sujets qui seront discutés à chaque séance. Les *leaders* sont en outre responsables des stratégies de leurs groupes parlementaires.

Chaque chef de groupe parlementaire désigne aussi un *whip*. Le *whip* a pour tâche principale de maintenir le bon ordre dans les rangs de son groupe parlementaire, la cohésion et la solidarité parmi ses collègues. Il veille à ce que ces derniers soient présents à l'Assemblée en temps utile, il s'assure aussi de la présence des députés aux séances des commissions, il veille à la répartition des tâches et il s'assure que les députés bénéficient de tous les services de soutien nécessaires (secrétariat, locaux, service de recherche, etc.). Depuis peu, il assiste aux réunions du Conseil des ministres.

Les députés constituent l'aile parlementaire d'un parti politique, par opposition aux cadres et aux militants du parti qui ne sont pas élus. L'aile parlementaire, aussi appelée « caucus » se réunit fréquemment sous la présidence d'un député désigné à cette fin. En vertu d'une pratique désormais bien établie, les projets de loi sont systématiquement annoncés au caucus du groupe qui forme le gouvernement avant de l'être à l'Assemblée nationale. À huis clos, les députés peuvent alors faire valoir des points de vue critiques, en leur propre nom, ou au nom de leurs commettants. Quand les projets de loi arrivent à l'étape du débat parlementaire, les membres du groupe s'imposent une discipline stricte. De son côté, le caucus de l'Opposition officielle et des autres groupes, le cas échéant, se réunissent presque tous les jours, avant la séance, pour établir sa stratégie, identifier le sujet des questions, les députés qui interviendront et les séquences d'intervention.

## **LES GROUPES ET LE RÈGLEMENT**

L'importance que les partis ont pris dans la vie politique se reflète dans les règles de procédure et le fonctionnement du Parlement<sup>2</sup>.

### **Le Règlement et les groupes parlementaires**

Le Règlement de l'Assemblée nationale confère aux groupes parlementaires certains avantages, notamment dans l'attribution des temps de parole lors des débats en Chambre et en commission parlementaire. Ainsi, les chefs de groupe ont un temps de parole prioritaire dans certains débats. En d'autres occasions, par exemple, le Règlement limite le droit de parole à un représentant de chaque groupe parlementaire.

Les *leaders* des groupes parlementaires sont convoqués par le Président de l'Assemblée pour établir les modalités de certains débats (partager le temps lors des débats dont la durée est

restreinte, par exemple). Le Président doit aussi tenir compte de l'alternance entre les groupes parlementaires et de la présence de députés indépendants lorsqu'il prend certaines décisions, notamment en ce qui touche l'ordre et la répartition des questions principales lors de la période des questions.

Plusieurs dispositions réglementaires relatives aux commissions parlementaires font référence aux groupes parlementaires. La composition des commissions doit refléter l'importance numérique des groupes et tenir compte de la présence de députés indépendants. Les présidences sont partagées entre les groupes.

### **La Loi sur l'Assemblée nationale et les groupes parlementaires**

Tout en accordant un statut égal à chaque parlementaire, la Loi sur l'Assemblée nationale tient compte de la présence des groupes. Elle prévoit une répartition équitable des sièges au Bureau de l'Assemblée et ce dernier fixe la répartition des sommes dévolues aux groupes à des fins de recherche. Dans les deux cas, il est tenu compte des députés indépendants.

### **La Loi sur les conditions de travail et les groupes parlementaires**

Enfin, la Loi sur *les conditions de travail* accorde une indemnité additionnelle aux députés membres d'un groupe parlementaire qui occupent les fonctions suivantes : chef de l'Opposition officielle, *leader* et *leader adjoint*, *whip* et *whip adjoint*, président de caucus.

Le Parlement de Québec n'a pratiquement connu que le bipartisme. Si plusieurs partis se disputent les faveurs de l'électorat, en pratique, la majeure partie du temps, deux partis se partagent les sièges de la Salle de l'Assemblée nationale qui est d'ailleurs conçue dans cette perspective.

Les députés indépendants peuvent paraître désavantagés ; par contre, le Président veille à ce que leur droit de parole soit respecté et, dans la pratique quotidienne des débats, parce qu'il y a toujours des moments où l'unanimité est requise, ces députés bénéficient d'un pouvoir de négociation non négligeable.

## **Appendice**

### **L'ORIGINE DES PARTIS**

Il n'existait pas de partis dans les premiers parlements élus au Québec à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle mais, dès le début du siècle suivant, on pouvait observer des regroupements de députés. On les désignait déjà sous le nom de « partis » même s'ils n'avaient pas de véritables organisations : il y avait, d'une part, le parti bureaucrate qui regroupait les députés proches du gouverneur et des autorités britanniques, la plupart Anglais, et, d'autre part, le parti des Canadiens, majoritaire, qui revendiquait de plus grands pouvoirs pour l'Assemblée.

Ces « partis », qui n'en étaient pas encore vraiment au sens où on l'entend aujourd'hui, ont franchi une étape importante dans leur évolution quand la colonie a obtenu la responsabilité ministérielle en 1848. À partir de ce moment, c'est la majorité parlementaire qui exerçait le pouvoir: son chef devenait Premier Ministre tandis que le représentant de la Couronne, le

gouverneur, s'effaçait progressivement. Il devenait donc important de se donner des outils pour conquérir et conserver le pouvoir.

Les premières années de ce régime furent cependant marquées par l'instabilité. En effet, tant chez les francophones que chez les anglophones, on trouvait des groupes représentant les divers courants d'opinion : des conservateurs, des réformistes, et des radicaux, ce qui multipliait les factions et rendait très difficile la constitution d'une majorité stable. Ainsi, de 1854 à 1864, une dizaine de gouvernements se succèdent. Il faut recourir à des coalitions mais c'est seulement après la Confédération, en 1867, qu'on peut observer la stabilité des gouvernements, tant au niveau fédéral qu'au niveau québécois. Au Québec, par exemple, seuls trois gouvernements ont été renversés en Chambre depuis 1867, le dernier en 1887.

Au milieu du XIX<sup>e</sup>, les partis politiques commencent à ressembler à nos partis modernes. La coalition libérale - conservatrice formée en 1854 et dirigée à compter de 1857 par John A. MacDonald et George-Étienne Cartier peut-être considérée comme un véritable parti du point de vue de l'organisation, même si on était loin de ce qui existe aujourd'hui comme structures et comme moyens. Par contre, comme tous les partis de cette époque, et même jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, il s'agissait d'une organisation peu disciplinée. Au Parlement, les dissidences étaient fort nombreuses au XIX<sup>e</sup> siècle, au point de provoquer de nombreuses défaites de gouvernement en chambre. Ainsi, de 1867 à 1900, les gouvernements furent défaits à 138 reprises, soit en moyenne 4 fois par session ou une fois tous les 10 jours de séance. Après 1900, il se trouve encore des défaites du gouvernement, mais elles ne portent plus que sur des projets de loi d'initiative parlementaire. La dernière remonte à 1933<sup>3</sup>.

Depuis ses origines, le Québec n'a pratiquement connu que le bipartisme. De 1867 à 1935, les libéraux et les conservateurs se sont échangé le pouvoir. En 1935, des dissidents libéraux se sont unis aux conservateurs pour former l'Union nationale qui a partagé le pouvoir avec les libéraux jusqu'aux années 1970. L'élection de 1970 a constitué un tournant car elle a donné une Assemblée formée de quatre partis. Deux d'entre eux se sont vite marginalisés tandis que le Parti québécois a continué le système de bipartisme avec les libéraux. De temps en temps, des tiers partis réussissent à faire élire quelques députés. Ce fut le cas du Bloc populaire dans les années 1940, du Parti Égalité dans les années 1980, de l'Action démocratique dans les années 1990. Ces incursions ne durent généralement pas. Seul le Parti québécois, depuis 1867, a réussi un parcours complet : parti extraparlémentaire en 1968, tiers parti en 1970, opposition officielle en 1973, parti majoritaire en 1976.

On ne s'étonnera donc pas de constater que le système parlementaire québécois est surtout conçu en fonction de deux partis, à commencer par l'aménagement de la salle des séances qui est conçu pour deux groupes, contrairement aux hémicycles de certains parlements européens.

---

1 André BERNARD, *La vie politique au Québec et au Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996, p.160.

2 Pour un exposé complet voir *Guide du Président sur la procédure parlementaire, Vol. 1 : Composition de l'Assemblée*, Québec, Direction de la recherche en procédure parlementaire, 1996, p. 38 et ss.

3 Louis MAS SICOTOE, « Cohésion et dissidence à l'Assemblée nationale du Québec depuis 1867 », *Revue canadienne de science politique*, 22, 3 (septembre 1989) : 505-521.

**Synthèse de l'atelier n° 1**  
**« Les groupes politiques au Parlement »**  
**Conférencier : Prof. Georges Guédou, Député**  
**- Mercredi 19 avril 2000 -**

Avant d'aborder le thème de la 3<sup>e</sup> journée du séminaire, le conférencier Guédou a émis le souhait de dissenter et d'échanger des vues entre le système parlementaire béninois et Ni-Vanuatu.

L'atelier a écouté avec attention le conférencier sur les groupes parlementaires béninois. C'est à travers les groupes parlementaires que l'on obtient habituellement les opinions ou l'opinion publique. L'Assemblée béninoise compte trois députés non inscrits, bien que le Règlement intérieur ne prévoit pas d'avantages particuliers pour le non inscrit. Le peuple choisit des députés dans cette catégorie. Ces non inscrits sont souvent le résultat du phénomène de « retournement de la veste » ou ce qu'on appelle au Vanuatu le « Krosem Floor », qui crée l'instabilité.

Des questions ont été posées au conférencier sur la compatibilité entre le système parlementaire et politique et le système traditionnel ou coutumier. Le conférencier a indiqué qu'au Bénin l'influence des chefs traditionnels et religieux était considérable et que des conflits entre le pouvoir politique (Président de la République, Gouvernement et le Parlement) et les regroupements traditionnels n'étaient pas rares.

L'État prend soin des représentants des pouvoirs traditionnels en leur accordant des compensations financières.

Des questions ont été posées également sur le budget national béninois. L'atelier a noté que le budget de l'Assemblée était distinct de celui de l'État. Dans les deux cas il y a un budget de fonctionnement et un budget d'investissement, et des mécanismes de contrôle de ces deux budgets sont mis en place par la loi et par la Constitution.

Un participant a soulevé la question de savoir si le Parlement pouvait censurer le Premier ministre.

Au Bénin, contrairement au Vanuatu, le régime présidentiel est fort mais le Parlement a un pouvoir de contrôle sur l'Exécutif.

Les participants de l'atelier n°1 ont retenu que deux élections se font au suffrage universel au Bénin : les législatives et les présidentielles, contre une seule au Vanuatu.

*Rapporteurs : M. Maxime Carlot, Député de Port Vila*  
*M. George André Wells, Député de Luganville*

**Synthèse de l'atelier n° 2**  
**« Les groupes politiques au Parlement »**  
**Conférencier : M. Roger Bertrand, Député**  
**- Mercredi 19 avril 2000 -**

M. le Président du séminaire,  
Messieurs les conférenciers,  
Chers collègues,

Suite à la présentation de M. Roger Bertrand sur les groupes politiques au Parlement, les participants de l'atelier n° 2 voudraient rapporter les points suivants qui pourraient aider à l'évolution de la situation actuelle dans laquelle se trouve le Parlement de Vanuatu.

Le Parlement pourrait être l'initiateur d'une réforme constitutionnelle qui aurait pour objet :

- éviter qu'un membre ne change de parti politique après les élections législatives ;
- interdire toute motion de censure contre un gouvernement en place avant les 12 premiers mois de son exercice ;
- modifier la loi électorale afin que :
  1. l'État finance les partis politiques qui répondent à certains critères déterminés ;
  2. qu'il soit créé un registre des partis politiques qui reconnait un groupe en tant que parti politique en fonction d'un certain nombre de critères ;
- modifier le Règlement Intérieur du Parlement.

Quant à la représentation des femmes au Parlement, les participants de l'atelier n° 2 estiment qu'une évolution pourra se faire à travers les différents partis politiques.

Pour finir, les participants de l'atelier n° 2 demandent à M. Roger Bertrand de leur envoyer à son retour la Constitution, le règlement intérieur et la loi électorale québécoise ainsi que tous documents qui se rapportent à cette dernière.

*Rapporteurs: M. Jean-Alain Mahé, député de Santo*  
*M. Thyna Jacob, député de Mallicolo*



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

**Mercredi 19 avril 2000**

SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU SÉMINAIRE

◆ Rapporteur général : Maxime Carlot, Député de Port-Vila.



## SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU SÉMINAIRE

Les recommandations suivantes ont été retenues par le Rapporteur général :

- Que le Parlement puisse mettre à la disposition des députés des services de conseil en matière juridique.
- Que l'on procède à une relecture actualisée de la Constitution et du Règlement intérieur afin de mettre effectivement en œuvre les articles non encore ou insuffisamment utilisés actuellement (commissions parlementaires, mécanismes de contrôle du gouvernement, etc.).
- Que soit introduit dans la Constitution et le Règlement intérieur une disposition spécifique permettant l'élaboration et la mise à disposition d'un budget parlementaire autonome qui permette au Parlement d'exercer efficacement ses fonctions législatives et de contrôle.
- Que le mandat parlementaire actuellement fixé à 4 ans soit porté à 5 ans.
- Que la loi électorale et le Règlement intérieur du Parlement soient révisés en vue de renforcer la stabilité des partis ou groupes politiques et la solidarité des groupes parlementaires.
- Qu'il soit prévu dans la Constitution et le Règlement intérieur du Parlement, un organe autonome d'audiovisuel et de communication devant permettre au Parlement, au Gouvernement et au citoyen de mieux faire connaître à toute la nation les préoccupations parlementaires ainsi que les vrais problèmes de contentieux éventuels entre les institutions de l'Etat.
- Que d'autres occasions de rencontre de ce genre soient organisées, étant donné l'impact évident du présent séminaire en matière d'échanges entre le Vanuatu et les Parlements membres de l'APF.
- Que ces échanges portent sur la documentation, la diffusion, l'exploitation et la vulgarisation interparlementaire des travaux du séminaire de Vanuatu et qu'il soit envisagé des groupes d'amitié entre les Parlements concernés.

*Rapporteur général : Maxime Carlot, Député de Port-Vila.*



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

**Mercredi 19 avril 2000**

## CONCLUSION DU SÉMINAIRE

- ◆ Discours de clôture de M. Irénée Bongnaim LEINGKONE, 1<sup>er</sup> Vice-Président du Parlement, Président du Séminaire

**Cérémonie de clôture du Séminaire  
de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie  
- Mercredi 19 avril 2000 -**

|  |
|--|
| <p><b>Discours de clôture de M. Irénée Bongnaim Leingkone<br/>1<sup>er</sup> Vice-Président du Parlement<br/>Président du Séminaire<br/>- Mercredi 19 avril 2000 -</b></p> |
|--|

Monsieur le Président du Parlement,  
Monsieur le Vice-Premier Ministre,  
Messieurs les Ministres,  
Messieurs les conférenciers,  
Mes chers collègues,

Au moment de clore ces débats, je souhaite vous redire l'honneur qu'aura représenté pour le Vanuatu et le Parlement de Vanuatu l'accueil de ce premier séminaire francophone. Vous redire également à titre plus personnel quelle grande fut ma fierté de présider à vos discussions, dans un climat de compréhension et d'amitié confiantes.

Je remercie messieurs les conférenciers pour le travail qu'ils viennent d'accomplir. Je tiens aussi à dire que rien n'aurait été possible sans M. Philippe Péjo, Conseiller de la Commission des affaires parlementaires de l'APF, et sa collègue Mlle Dorothee Malbreil. Je remercie également M. Emiliano Boulétaré, Secrétaire Général Adjoint de notre Parlement ainsi que toute son équipe et tous ceux qui ont pris une part décisive dans la mise au point et le bon déroulement de notre programme et méritent notre gratitude, je pense notamment à Monsieur l'Ambassadeur de France et à Monsieur Michel Vauthion, Directeur de l'AUPELF-UREF au Vanuatu. Mais je serais à la fois injuste et incomplet si je ne soulignais pas le soutien particulièrement précieux de M. Paul Ren Tari, Président du Parlement.

Il me semble que ce séminaire aura témoigné avec un éclat particulier des responsabilités qui échoient plus précisément au Parlement dont vous êtes l'émanation et l'expression. Le XXI<sup>e</sup> siècle sera celui des Parlements nationaux, tant au plan interne où ils continueront à s'affirmer comme les garants ultimes du contrat social entre les citoyens, qu'au plan international où ils devront s'affirmer comme les garants ultimes de l'entente. Pour cela, il est nécessaire d'entreprendre des échanges mutuels entre les plus jeunes démocraties et celles dont les traditions sont plus anciennes.

Il est également nécessaire d'entreprendre des échanges entre les démocraties d'une même région. Cet échange existe d'ores et déjà au niveau du "Commonwealth Parliamentary Association - CPA". Et à cet égard, au niveau de la francophonie, il est souhaitable que l'APF institue la région Asie-Pacifique afin de permettre aux parlementaires Ni-Vanuatu de participer beaucoup plus aux différents thèmes qui font sans cesse l'objet des rapports des différentes commissions de l'APF. Ceci est nécessaire pour contribuer à la qualité et à la clarté des débats parlementaires.

Mes chers Collègues, je vous remercie pour la qualité de votre participation à ce séminaire, pour l'abondance et la hauteur de vue de vos contributions qui ont nourri nos débats. Grâce à vous et à tous ceux qui ont travaillé depuis de longs mois à son organisation, je crois pouvoir affirmer que ce premier séminaire francophone a été un réel succès pour nous, notre Parlement, notre pays Vanuatu, l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie et la francophonie. Je m'en félicite.

Bonne chance à nos amis les Conférenciers . Bon retour dans chacun de vos pays.

Mes chers Collègues, le séminaire est clos.



## ANNEXES

- ◆ Extraits de la Constitution de la République de Vanuatu, titre IV et titre V
- ◆ Loi N° 13 de 1985 sur le Conseil national des Chefs

## EXTRAITS DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE VANUATU

### TITRE IV

#### DU PARLEMENT

##### Article 15

Le Pouvoir Législatif est exercé par une Chambre unique dénommée Parlement.

##### Article 16

1) Le Parlement fait des lois concourant à la paix, l'ordre et le bon Gouvernement de Vanuatu.

2) Le Parlement élabore les lois en adoptant soit les propositions émanant d'un ou plusieurs membres, soit les projets émanant du Premier Ministre ou d'un Ministre.

3) Toute loi adoptée par le Parlement est présentée au Président de la République qui la promulgue dans un délai de deux semaines.

4) Toutefois, si le Président de la République considère que cette loi est contraire à la Constitution, il la défère à la Cour Suprême. Cette loi ne peut être promulguée que si la Cour Suprême constate qu'elle est conforme à la Constitution.

##### Article 17

1) Le Parlement est composé de membres élus au suffrage universel dans le cadre d'un système électoral comprenant un certain degré de représentation proportionnelle afin d'assurer une juste

présentation des différents partis et opinions politiques.

2) Tout citoyen de Vanuatu, âgé au moins de 25 ans, est éligible au Parlement dans les conditions déterminées par le Parlement.

##### Article 18

###### Conseil des Élections

1) Il est créé un Conseil des Élections composé d'un Président et de deux membres nommés par le Président de la République après avis de la Commission de la Magistrature.

2) Les personnes suivantes ne sont pas habilités à devenir Président ou membres du Conseil :

- a- un député ou un candidat aux élections législatives ;
- b- un membre d'un Conseil provincial ou municipal ou un candidat aux élections provinciales ou municipales ;
- c- un membre du Conseil national des Chefs ou un candidat à l'élection de ce Conseil ;
- d- toute personne occupant une fonction de décision au sein d'un parti politique.

3) Le Président ou membre du Conseil doit libérer sa fonction :

- a) à la fin du mandat de 5 ans pour lequel il a été nommé ;
- b) lorsqu'en raison de circonstances postérieures

à sa nomination au Conseil, il ne remplit plus les conditions nécessaires pour y être désigné.

##### Article 19

###### Secrétaire du Bureau électoral

Il est créé le poste de Secrétaire du Bureau électoral, dont le titulaire ne peut être qu'un fonctionnaire

##### Article 20

###### Attribution du Conseil des Élections et du Secrétaire du Bureau électoral

1) Le Conseil des élections est investi de la responsabilité générale et du contrôle de l'inspection des électeurs sur les listes électorales et de l'organisation des élections au Parlement, au Conseil national des Chefs et aux Conseils Provinciaux et Municipaux. Les attributions et pouvoirs du Conseil relatifs à l'inscription des électeurs et aux élections sont établis par le Parlement.

2) Les pouvoirs et autres attributions du Secrétaire du Bureau Électoral en matière d'inscription des électeurs et d'organisation des élections sont établis par le Parlement. Le Secrétaire est tenu par d'informer sans réserve le Conseil de l'exercice de ses fonctions et a le droit de participer aux réunions de ce dernier, il doit se conformer

aux directives que le Conseil peut lui donner dans l'exercice de ses fonctions.

3) Tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif à l'inscription des élections en vue des élections au Parlement, au Conseil national des Chefs et aux Conseils Provinciaux et Municipaux ou relatifs aux élections elles-mêmes, doit être soumis au Conseil et au Secrétaire du Bureau Électoral suffisamment à l'avance pour leur permettre de présenter leurs observations avant qu'ils ne soient déposés devant le Parlement ou pris, selon le cas.

4) Le Conseil des Élections se réserve le droit de présenter au Parlement des rapports sur toute question étant de son ressort ou sur tout projet de texte législatif ou réglementaire qui lui est soumis.

#### **Article 21**

1) Le Parlement se réunit en session ordinaire deux fois par an.

2) Le Parlement peut se réunir en session extra-ordinaire à la demande de la majorité de ses membres, de son Président, ou du Premier Ministre.

3) Le Parlement prend ses décisions, au scrutin public, à la majorité simple des suffrages exprimés, à moins que la Constitution n'en dispose autrement.

4) Le quorum requis est de deux tiers des membres, s'il n'en est disposé autrement dans la Constitution. Dans le

cas où ce quorum n'est pas atteint à la première séance de n'importe quelle session, le Parlement se réunit trois jours plus tard, et il n'est alors requis que la majorité simple des membres.

5) Le Parlement élabore son règlement intérieur.

#### **Article 22**

1) Dès la première séance qui suit toute élection générale, le Parlement élit son Président et un ou plusieurs Vice-Présidents.

2) Le Président préside les débats du Parlement et est responsable de la police intérieure des séances.

3) Les fonctions de Président peuvent être exercées par l'un des Vices-Présidents.

#### **Article 23**

Le Parlement peut créer des Commissions et en nommer les membres.

#### **Article 24**

Sauf décision contraire, les séances sont publiques.

#### **Article 25**

1) Le Gouvernement soumet chaque année au Parlement un projet de budget pour approbation.

2) Toute création d'impôt, toute modification des taux d'imposition, toute dépense publique doit être autorisée par la loi.

3) Seul le Gouvernement peut déposer un projet de loi tendant à créer ou augmenter des impôts ou tendant à engager les dépenses publiques.

4) Le Parlement institue la charge de Contrôleur général des Comptes : celui-ci sera nommé par la Commission de la Fonction Publique à son initiative.

5) La mission du Contrôleur général consiste à vérifier les comptes publics de Vanuatu et à établir un rapport au Parlement et au Gouvernement.

6) Le Contrôleur général ne peut être soumis, dans l'exercice de ses fonctions, à l'autorité ou au contrôle de toute autre personne ou organisme.

#### **Article 26**

Les Traités négociés par le Gouvernement sont soumis au Parlement pour ratification lorsqu'ils sont relatifs :

- a) aux organisations internationales, à la paix ou au commerce,
- b) lorsqu'ils engage les finances publiques,
- c) lorsqu'ils sont relatifs à l'état des personnes,
- d) lorsqu'ils exigent la modification des lois de Vanuatu, ou
- e) lorsqu'ils emportent cession, échange ou adjonction de territoire.

#### **Article 27**

1) Aucun membre du Parlement ne peut être arrêté, poursuivi ou jugé à l'occasion des opinions émises ou des

votes exprimés par lui au Parlement dans l'exercice de ses fonctions.

2) Aucun membre ne peut, pendant la durée des sessions du Parlement ou de l'une de ses Commissions, être arrêté ou poursuivi pour quelque infraction que ce soit, sauf autorisation du Parlement donnée en considération de circonstances exceptionnelles.

### **Article 28**

1) Sauf en cas de dissolution anticipée effectuée au titre des paragraphes 2 ou 3 ci-dessous, la durée de la législature du Parlement est fixée à quatre années à compter de la date de son élection.

2) Le Parlement peut, à tout moment, décider de se dissoudre : il le fait lors d'une séance spéciale, par une délibération approuvée par la majorité de tous ses membres, sous réserve qu'au moins les  $\frac{3}{4}$  de ses membres soit présents. Le Président du Parlement doit être officiellement informé au moins une semaine avant qu'il ne soit débattu et voté sur une telle motion.

3) Le Président de la République peut, sur proposition du Gouvernement, prononcer la dissolution du Parlement.

4) Les élections générales ont lieu 30 jours au moins et 60 jours au plus après la dissolution.

5) Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit les élections

générales faisant suite à une dissolution au titre des paragraphes 2 ou 3 du présent article.

## **TITRE V**

### **CONSEIL NATIONAL DES CHEFS**

#### **Article 29**

1) Le Conseil national des Chefs est composé de chefs coutumiers élus par leurs pairs au sein des Conseils Provinciaux des Chefs.

2) Le Conseil national des Chefs élabore son règlement intérieur.

3) Il se réunit au moins une fois par an : d'autres sessions peuvent se tenir sur demande du Conseil, du Parlement ou du Gouvernement.

4) Dès la première réunion qui suit son élection, le Conseil élit son Président.

#### **Article 30**

1) Le Conseil national des Chefs est compétent dans tous les domaines relatifs à la coutume et à la tradition, et il peut faire des recommandations au Parlement et au Gouvernement concernant la protection et la promotion de la culture et des langues vanuatuanes.

2) Le Conseil National des Chefs peut être consulté sur toute question, particulièrement celles relatives à la

tradition et à la coutume, en liaison avec tout projet de législation du Parlement.

#### **Article 31**

Le Parlement légifère sur l'organisation du Conseil national des Chefs et en particulier sur le rôle des Chefs dans les villages, dans les îles et dans les provinces.

#### **Article 32**

1) Aucun membre du Conseil national des Chefs ne peut être arrêté, détenu, poursuivi ou jugé en raison des opinions émises ou des votes exprimés par lui au Conseil dans l'exercice de ses fonctions.

2) Aucun membre ne peut, pendant la session du Conseil ou de l'une de ses Commissions, être arrêté ou poursuivi pour n'importe quelle infraction, sauf avec autorisation du Conseil donnée en considération de circonstances exceptionnelles.



## République de Vanuatu

### **Loi N° 13 de 1985 portant organisation du Conseil national des Chefs.**

Le Président de la République et le Parlement promulguent le texte suivant :

#### 1. DÉFINITION

Dans la présente loi, sauf si le contexte l'exige autrement, « Conseil » désigne le « Conseil national des Chefs ».

### ORGANISATION DU CONSEIL

#### 2. COMPOSITION ET ÉLECTIONS

1. Le Conseil doit comprendre 22 Chefs
2. Chaque conseil régional des Chefs doit élire parmi les membres du conseil régional un ou plusieurs chefs coutumiers pour siéger au Conseil national, soit :
  - a) région des Banks et Torres 2 chefs coutumiers
  - b) région de Santo et Malo 2 chefs coutumiers
  - c) région d'Ambae et Maewo 2 chefs coutumiers
  - d) région de Pentecôte 2 chefs coutumiers
  - e) région de Paama 2 chefs coutumiers
  - f) région d'Ambrym 2 chefs coutumiers
  - g) région de Malekula 2 chefs coutumiers
  - h) région d'Épi 2 chefs coutumiers
  - i) région des Shepherd 2 chefs coutumiers
  - j) région d'Éphate 2 chefs coutumiers
  - k) région de Tafea 2 chefs coutumiers
- 3- Les élections des membres du Conseil doivent se dérouler tous les 4 ans
- 4- En cas de décès ou de démission d'un Chef du Conseil, le conseil régional qui a élu ledit Chef doit en élire un autre pour occuper son siège dans un délai de 6 semaines après le décès ou la démission, suivant les circonstances : sous réserve que cette élection n'aura lieu que si ledit Chef décède ou démissionne au moins six mois avant la date des prochaines élections.

## DIVERS

### 3. RÉUNIONS

En supplément des réunions tenues conformément à l'alinéa 3 de l'article 27 de la Constitution, le Conseil doit se réunir aux moments décidés par le Président du Conseil. Les réunions doivent avoir lieu à Port-Vila, sauf si le Président du Conseil, avec l'accord de la majorité des membres du Conseil, en décide autrement.

### 4. RÈGLES

La Commission électorale, après consultation du Ministre, peut décider des règles de procédure afférentes à l'élection du Conseil.

### 5. DISSOLUTION

En cas de dissolution du Conseil, de nouvelles élections doivent être organisées dans le délai maximum de 60 jours après la dissolution.

### 6. QUORUM ET VOTE LORS DES RÉUNIONS

- 1- Le quorum de toute réunion est atteint avec la moitié des membres élus.
- 2- Le conseil ne peut décider d'une question ou d'un sujet qui lui est présenté pour appréciation ou décision sans l'agrément de la majorité des membres présents.

### 7. ABROGATION

Le titre II du Règlement N° 30 de 1975 sur l'Assemblée représentative (élections), le Règlement N° 33 de 1976 sur le Conseil des Chefs (élections), le Règlement N° 42 de 1976 sur le Conseil des Chefs et tout ordre et règle y afférents sont abrogés.

### 8. ENTRÉE EN VIGUEUR

La présente loi entrera en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel.