

*Actes du Séminaire parlementaire*

**sur**

**LE FONCTIONNEMENT D'UN PARLEMENT FÉDÉRAL  
ET DES PARLEMENTS RÉGIONAUX**

*Moroni (Comores), du 22 au 24 mars 2005*

---

*Séminaire en partenariat avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie  
(Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie)*



*et avec l'appui du PNUD, gestionnaire du Fonds fiduciaire*

## – Sommaire –

SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE DE MORONI.....	4
PRÉSENTATION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE.....	5
PROGRAMME DU SÉMINAIRE.....	9
<b>SÉANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE.....</b>	<b>11</b>
ALLOCATION DE M. BERNARD BOUBA SAMALI, DÉPUTÉ DU CAMEROUN, CHARGÉ DE MISSION AFRIQUE DE L'APF.....	12
MESSAGE DE M. JACQUES LEGENDRE, SÉNATEUR DU NORD (FRANCE), SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PARLEMENTAIRE DE L'APF LU PAR M. BERNARD BOUBA SAMALI, DÉPUTÉ DU CAMEROUN, CHARGÉ DE MISSION AFRIQUE DE L'APF.....	14
ALLOCATION DE MME GIUSEPPINA MAZZA, REPRÉSENTANTE RÉSIDENTE DU PNUD, COORDONNATRICE DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES AUX COMORES.....	16
ALLOCATION DE M. SAID DHOIFIR BOUNOU, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DE L'UNION DES COMORES.....	19
<b>EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE : LES RELATIONS MAJORITÉ-OPPOSITION.....</b>	<b>22</b>
INTERVENTION DE M. MARCELLIN MVE-ÉBANG, DÉPUTÉ DU GABON.....	23
INTERVENTION DE M. RICHARD CAZENAVE, DÉPUTÉ FRANÇAIS.....	33
SYNTHÈSES DES COMMISSIONS.....	40
<b>EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE : L'ORGANISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET LE CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR L'ACTION GOUVERNEMENTALE.....</b>	<b>44</b>
INTERVENTION DE M. JACQUES CHAGNON, DÉPUTÉ DU QUÉBEC.....	45
INTERVENTION DE M. JEAN FATTEBERT, DÉPUTÉ DE LA SUISSE.....	53
SYNTHÈSES DES COMMISSIONS.....	56
<b>EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE : LE RÔLE DU DÉPUTÉ DANS SA CIRCONSCRIPTION ET AU PARLEMENT.....</b>	<b>60</b>
INTERVENTION DE M. BERNARD BOUBA SAMALI, DÉPUTÉ DU CAMEROUN.....	61
INTERVENTION DE M. RICHARD CAZENAVE, DÉPUTÉ FRANÇAIS.....	64
<b>SÉANCE DE CLÔTURE.....</b>	<b>70</b>
SYNTHÈSE GÉNÉRALE PAR M. IBRAHIMA M'HOUMADI SIDI, DÉPUTÉ DE L'ASSEMBLÉE DE L'UNION DES COMORES.....	71
DISCOURS DE CLÔTURE DE M. YOUSSEF SAID SOILHI, PREMIER VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DE L'UNION DES COMORES, PRÉSIDENT DE LA SECTION COMORIENNE DE L'APF.....	76
<b>ANNEXES.....</b>	<b>79</b>
BIOGRAPHIES DES CONFÉRENCIERS.....	80



LISTE DES DÉPUTÉS PAR ASSEMBLÉE.....	91
LISTE DES DÉPUTÉS PAR COMMISSION.....	94
DOSSIER DE PRESSE.....	96
SÉMINAIRES D'INFORMATION ET D'ÉCHANGES.....	105



## *Synthèse du séminaire de Moroni*

---

Le séminaire parlementaire qui s'est tenu du 22 au 24 mars 2005 à Moroni (Comores) a réuni, pour la première fois depuis la mise en place des nouvelles institutions de réconciliation nationale, les députés de l'Assemblée de l'Union et ceux des Parlements des trois îles d'Anjouan, de Mohéli et de la Grande Comore.

Organisé en partenariat avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie et avec l'appui du PNUD, gestionnaire du Fonds fiduciaire, il a donc réuni la quasi totalité des parlementaires sur le thème du « fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux ».

Cinq conférenciers représentant les régions Afrique, Amérique et Europe de l'APF ont abordé en commissions et en séance plénière les sujets suivants :

- les relations majorité-opposition ;
- l'organisation du travail parlementaire et le contrôle du parlement sur l'action gouvernementale ;
- le rôle du député dans sa circonscription et au parlement.

Il s'agissait de :

- M. Richard Cazenave, député de la République française
- M. Jacques Chagnon, député du Québec
- M. Jean Fattebert, conseiller national de Suisse
- M. Marcellin Mve-Ebang, député du Gabon
- M. Bernard Bouba Samali, député du Cameroun.

Après une allocution de M. Bernard Bouba Samali, Chargé de mission Afrique, la lecture d'un message de M. Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire, l'allocution de Mme Giuseppina Mazza, représentante résidente du PNUD, coordinatrice du système des Nations Unies aux Comores, le séminaire a été déclaré ouvert par M. Said Dhoifir Bounou, président de l'Assemblée de l'Union des Comores.

Ce séminaire a marqué une nouvelle étape pour l'unité nationale des Comores, permettant aux députés de se retrouver en un lieu unique –l'Assemblée nationale récemment rénovée- dans un archipel où les difficultés de liaisons entre les îles ne facilitent pas les contacts. En répondant à la demande des parlementaires comoriens qui correspondait au contexte institutionnel du pays, les thèmes de ce séminaire ont permis de comparer les expériences des députés francophones et de mieux comprendre la situation inédite des Comores. En effet, la minorité parlementaire qui soutient l'exécutif national gouverne, opposée à la majorité parlementaire qui, selon la Constitution, ne peut censurer le gouvernement.

Un reportage effectué par la Chaîne parlementaire de l'Assemblée nationale française intitulé « Les Comores, un parfum de démocratie », restituant l'intensité des travaux, a été diffusé à plusieurs reprises sur cette chaîne. Il est disponible sur le site Internet de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie : [apf.francophonie.org](http://apf.francophonie.org).



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

---

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

Léopold Sedar Senghor  
Février 1966

## **LE « PARLEMENT DES PARLEMENTS FRANCOPHONES »**

C'est en juillet 1998 que l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française a décidé de modifier son appellation pour adopter celle d'**Assemblée parlementaire de la Francophonie** : elle se mettait ainsi en conformité avec la Charte de la Francophonie, adoptée au Sommet d'Hanoi en novembre 1997, qui l'avait reconnue comme l'Assemblée consultative de la Francophonie. L'Assemblée internationale des parlementaires de langue française succédait elle-même depuis 1989 à une simple Association internationale des parlementaires de langue française, créée en 1967 : c'est en effet à cette date que, sur une idée de Léopold Sédar Senghor, avec le soutien actif de Charles Helou, Habib Bourguiba, Norodom Sihanouk, et Hamani Diori, un certain nombre de parlementaires francophones se sont réunis à Luxembourg afin de constituer une association se proposant de défendre la langue française et d'en assurer le rayonnement.

Cette évolution ne serait pas rappelée si elle n'illustrait la profonde évolution de cette structure d'une simple association de parlementaires à une véritable instance politique de la Francophonie, qui la distingue des opérateurs directs. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie constitue bien aujourd'hui le « Parlement des Parlements francophones ».

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie rassemble des parlementaires issus de 74 assemblées ou organisations interparlementaires : 49 sections membres, 16 sections associées et 9 sections ayant le statut d'observateur.

Chacune représente son parlement, de manière distincte et autonome vis-à-vis des Etats et des gouvernements : cela confère à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie une liberté de ton, une latitude d'action souvent remarquées.

Comme toutes les assemblées parlementaires, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est composée d'un certain nombre de structures délibérantes : assemblée plénière, Bureau, Secrétariat général, quatre commissions (politique, éducation, affaires parlementaires, coopération) et un réseau des femmes parlementaires, assemblées régionales.



## **L'ASSEMBLÉE CONSULTATIVE DE LA FRANCOPHONIE**

Lors du Sommet de Maurice d'octobre 1993, les chefs d'État et de gouvernement, après avoir réaffirmé la place éminente de l'institution parlementaire au cœur de la démocratie représentative et de l'État de droit, ont considéré que l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF), seule organisation interparlementaire de la Francophonie, constituait le lien démocratique entre les gouvernements et les peuples de la Francophonie. En conséquence, ils ont décidé de reconnaître l'AIPLF comme l'assemblée consultative de la Francophonie, ce qu'a confirmé la Charte de la Francophonie adoptée à Hanoi en novembre 1997.

Une convention entre l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a été signée en juin 2000 afin d'organiser la collaboration entre elles.

Les relations avec la Francophonie institutionnelle s'expriment au moment de chaque session, l'ordre du jour de l'assemblée plénière tenant compte des priorités décidées par les Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie et des activités des autres instances francophones. Le Secrétaire général de l'OIF y fait rapport devant les parlementaires de ses activités et se soumet à une séance de questions-réponses.

De son côté, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est invitée à participer aux travaux des Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie. Elle transmet à cette occasion un avis et des recommandations qui font l'objet d'une présentation par son président. Elle représente ainsi les intérêts et les aspirations des peuples de la Francophonie et participe à la vie institutionnelle de la Francophonie en apportant une perspective politique.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie entretient des relations suivies avec les institutions exécutives de la Francophonie, ce qui lui permet d'effectuer un meilleur suivi des décisions prises lors des Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie et lors des Conférences ministérielles thématiques.

## **LA « VIGIE DE LA DEMOCRATIE » DANS L'ESPACE FRANCOPHONE**

Comme l'a récemment rappelé le Président Abdou Diouf, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est une « vigie de la démocratie », un observateur attentif des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Outre les missions d'information et de bons offices et sa participation à des missions d'observation des élections, elle a développé une série d'outils qui favorisent le dialogue et lui permettent de jouer son rôle de vigie et d'accompagnement de la démocratie parlementaire.

Depuis 1992, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a participé dans 25 pays à une soixantaine de missions préparatoires et d'observation des élections organisées par l'Organisation internationale de la Francophonie. Une centaine de parlementaires provenant de 29 parlements différents ont pris part à ces missions d'observation d'élections présidentielle et législatives, ainsi que celles concernant les référendum constitutionnels. Ces missions ont conduit à l'adoption de recommandations qui préconisent la nécessité d'un appui en amont et en aval des élections. C'est ce que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'efforce de faire par le biais de ses autres programmes de coopération interparlementaire.



L'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'intéresse de près aux situations de crise politique dans l'espace francophone. La commission politique aborde ainsi à chacune de ses réunions les enjeux politiques dans les pays dont les sections sont suspendues ou sous observation, de même que toute autre situation de crise à la demande de ses membres. Ce rapport donne lieu à des projets de résolutions ou de recommandations qui une fois adoptées par le Bureau ou l'Assemblée plénière, sont transmises aux chefs d'Etat et de gouvernement ainsi qu'aux instances de la Francophonie. Ce suivi comporte dorénavant un volet sur les dynamiques régionales des situations de crise.

## **UN ACTEUR INCONTOURNABLE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE**

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise des **séminaires d'information et d'échanges** destinés à des parlementaires d'un parlement national ou d'une région particulière. Les thèmes à l'étude sont choisis par les parlements hôtes, selon les besoins exprimés par les parlementaires. Ces séminaires sont animés par des conférenciers parlementaires venus le plus souvent des régions Afrique, Amérique et Europe. Plus d'une vingtaine de séminaires ont ainsi été organisés depuis une dizaine d'années, sur des sujets variés comme la bonne gouvernance, le processus législatif, le contrôle parlementaire, le contrôle budgétaire, la représentation et le rôle des petits partis politiques, etc.

De nouveaux **séminaires spécifiquement destinés aux femmes** ont été conçus en 2004. Le réseau des femmes parlementaires de l'APF est impliqué dans le choix des thèmes. Des séminaires ont été organisés sur le thème de la *Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF) à Bamako (Mali), au mois d'octobre 2004 et à Antananarivo (Madagascar) au mois de mai 2005. L'objectif de ces séminaires animés par des experts est d'informer et de sensibiliser les femmes parlementaires sur le contenu de cette convention et sur les moyens de la mettre réellement en application dans leurs pays respectifs.

Des **stages de formation** pour les fonctionnaires parlementaires se déroulent parfois de manière parallèle aux séminaires parlementaires. De plus, chaque année, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie finance cinq places au sein du stage organisé conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat français, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères français et l'Ecole nationale d'Administration (ENA). Ce stage d'une durée de quatre semaines porte sur l'organisation du travail parlementaire.

Au service de l'information parlementaire, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie met aujourd'hui en œuvre le **projet Noria**, financé par l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, qui a pour objectif de renforcer les capacités des parlements par l'amélioration de la circulation de l'information parlementaire au moyen de technologies de l'information et de la communication.

Ce projet propose trois types d'appui : l'appui « généralisé » favorise la production, la diffusion et la conservation de l'information législative francophone (réseaux informatiques, Intranet et Internet) ; l'appui « spécial » vise à renforcer la présence de l'information francophone dans les parlements où elle est absente ou sous représentée (traduction des sites, cours de langue, achats de livres et de documents) ; l'appui « réseau » encourage la constitution et l'animation de réseaux autour du travail d'information parlementaire. Il est destiné aux documentalistes, bibliothécaires et webmestres des assemblées. Il est mis en œuvre au moyen de formations et de séminaires.



La décision de créer le **Parlement francophone des jeunes** a été prise lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie à Moncton, en septembre 1999 dont le thème était justement la jeunesse. Sa mise en oeuvre en a été confiée à l'APF.

Le Parlement francophone des jeunes vise à développer la formation civique et à renforcer la solidarité entre jeunes venant de tous les horizons de la Francophonie en les initiant à l'activité parlementaire.

Les deux premiers Parlements francophones des jeunes se sont tenus à Québec en juillet 2001 et au Niger en juillet 2003. Ils ont donné lieu à l'adoption de la « Charte du jeune citoyen francophone pour le XXI<sup>e</sup> siècle » qui a été présentée aux chefs d'Etat et de gouvernements de la Francophonie lors du Sommet de Beyrouth en 2002 et à une « Déclaration sur le développement » inspirée des huit objectifs du millénaire pour le développement fixés par les Nations Unies présentée aux chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Ouagadougou en novembre 2004. Le prochain Parlement francophone des jeunes se tiendra à Bruxelles, à l'invitation du Parlement de la Communauté française de Belgique, en juillet 2005.

L'APF a également décidé d'étendre le champ de ses interventions en direction des jeunes en instituant, en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, un soutien aux **parlements nationaux de jeunes**. Ce nouveau projet poursuit un double objectif : renforcer les parlements de jeunes au sein des sections membres de notre Assemblée et susciter la création de telles structures dans les sections qui en sont dépourvues. Dans ce cadre, l'APF apportera auprès de ces parlements son expertise acquise dans l'organisation de ce genre de manifestation ainsi qu'un appui matériel.

\*  
\*   \*   \*



## Programme du Séminaire

---

### **Mardi 22 mars**

- 08 h 30 Entretien avec M. Assoumani Azali, Président de l'Union des Comores, Chef d'Etat
- 09 h 00 Séance d'ouverture solennelle
  - Allocution de M. Bernard Bouba Samali, député du Cameroun, Chargé de mission Afrique 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 lu par M. Bernard Bouba Samali
  - Allocution de Mme Giuseppina Mazza, Représentant Résident du Pnud, coordonnateur du système des Nations Unies aux Comores
  - Allocution de M. Said Dhoifir Bounou, Président de l'Assemblée de l'Union des Comores
- 10 h 30 *Pause café*
- 11 h 30 Exposés des conférenciers en séance plénière sur *les relations majorité-opposition*  
*Rapporteurs :*
  - *M. Marcellin Mve-Ebang (Gabon)*
  - *M. Richard Cazenave (France)*
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*
- 14 h 30 Travaux en commissions
  - *Commission n° 1 :* M. Marcellin Mve Ebang  
M. Jean Fattebert  
*Rapporteur : M. Mohamed Sinani*
  - *Commission n° 2* M. Richard Cazenave  
M. Mohamed Traoré  
*Rapporteur : M. Ibrahima M'Houmadi Sidi*
- 16 h 30 *Pause café*
- 17 h 00 Synthèse des commissions en plénière

### **Mercredi 23 mars**

- 10 h 00 Exposés des conférenciers en séance plénière sur *l'organisation du travail parlementaire et le contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale*  
*Rapporteurs :*
  - *M. Jacques Chagnon (Québec)*
  - *M. Jean Fattebert (Suisse)*
- 11 h 00 *Pause café*



– PROGRAMME (SUITE)–

- 11 h 30 Travaux en commissions
  - *Commission n° 1* : M. Jacques Chagnon  
M. Bernard Bouba Samali  
*Rapporteur : M. Mohamed Sinani*
  - *Commission n° 2* M. Jean Fattebert  
M. Marcellin Mve Ebang  
*Rapporteur : M. Ibrahima M'Houmadi Sidi*
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*
- 14 h 30 Reprise des travaux en commissions
- 16 h 30 *Pause café*
- 17 h 00 Synthèse des commissions en plénière
- 18 h 00 Cocktail dînatoire offert par M. Houmed M'Saidié, Ministre d'Etat, Ministre de la défense, de la sûreté du territoire, des infrastructures stratégiques et de la communication, Chargé des relations avec les Assemblées  
*Hôtel Royal Itsandra*

**Jeudi 24 mars**

- 10 h 00 Exposés des conférenciers en séance plénière sur *le rôle du député dans sa circonscription et au parlement*  
*Rapporteurs :*
  - *M. Bernard Bouba Samali (Cameroun)*
  - *M. Richard Cazenave (France)*
- 11 h 00 *Pause café*
- 11 h 30 Questions en séance plénière
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie*
- 14 h 30 Reprise des travaux en plénière
- 16 h 30 *Conférence de presse*
- 17 h 30 Séance de clôture  
Synthèse des travaux du séminaire  
Discours de clôture de M. Youssouf Said Soilihi, Premier Vice-président de l'Assemblée de l'Union des Comores, Président de la section comorienne de l'APF
- 18 h 30 Cocktail offert par M. Christian Job, Ambassadeur de France aux Comores  
*Résidence de France (sur invitation)*



---

*Séance solennelle d'ouverture*

*Allocution de M. Bernard Bouba Samali,  
Député du Cameroun,  
Chargé de mission Afrique de l'APF*

---

Excellence Monsieur le Président de l'Assemblée de l'Union des Comores,  
Excellences Messieurs les Présidents des Assemblées des îles,  
Monsieur le Président de la Section Comorienne de l'APF,  
Messieurs les Ministres de l'Union des Comores,  
Messieurs les Ambassadeurs,  
Messieurs les Représentants des Organisations Internationales,  
Chers collègues parlementaires de l'Union et des îles,  
Mesdames et messieurs,

C'est un très grand honneur pour moi, en ma qualité de chargé de mission de la région Afrique représentant ici le Secrétaire Général parlementaire de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, de prendre la parole le premier à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'APF, en partenariat avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, organise pour la première fois aux Comores.

Je tiens à remercier très chaleureusement le peuple, l'Assemblée de l'Union et le Gouvernement comoriens pour l'accueil qui nous a été réservé et l'hospitalité dont ils ont fait preuve en nous recevant ici, à Moroni.

Permettez-moi de remercier particulièrement le Président de l'Union des Comores, M. Said Dhoifir Bounou, le premier Vice-Président et Président de la Section Comorienne de l'APF, M. Youssouf Said Soilihi, pour les facilités mises à notre disposition et leur encadrement grâce aux équipes dynamiques qui nous assistent depuis notre arrivée à l'Aéroport de Moroni.

Enfin, je remercie au nom de la région Afrique de l'APF, les deux équipes dépêchées par l'APF pour animer ce séminaire.

Il s'agit d'abord des cinq conférenciers qui sont venus des différentes régions francophones et qui ont tous fait un très long voyage :

**- De la Région Amérique :**

M. Jacques Chagnon, Député du Québec

**- De la Région Europe :**

M. Richard Cazenave, Député de la République française accompagné de son secrétaire administratif, M. Jean-Luc Lala  
M. Jean Fattebert, Conseiller national de Suisse

**- De la région Afrique**

M. Marcellin Mve-Ebang, Député du Gabon



Il s'agit ensuite de la Délégation du Secrétariat Général de l'APF basée à Paris composée de trois personnes : Mme Marie-Laure Roger, Conseiller, M. Daniel Cloutier, Conseiller, et Mlle Stéphanie Keiflin, Secrétaire.

Nous saluons leur concours, leur dynamisme et les efforts déployés pour la tenue de ce séminaire.

Pour couvrir nos travaux, une journaliste venue de France, Mlle Céline Bittner.

Enfin, votre serviteur, votre chargé de Mission Afrique.

Je m'en vais maintenant vous transmettre le message de notre Secrétaire Général parlementaire, le Sénateur Jacques Legendre.



*Message de M. Jacques Legendre, Sénateur du Nord (France),*  
*Secrétaire général parlementaire de l'APF*  
**lu par M. Bernard Bouba Samali, Député du Cameroun,**  
**Chargé de mission Afrique de l'APF**

---

Monsieur le Président de l'Assemblée de l'Union des Comores,  
Messieurs les Présidents des Assemblées des îles,  
Mesdames et Messieurs les parlementaires,  
Mesdames et Messieurs,  
Mes chers Collègues,

C'est un très grand plaisir pour moi de vous saluer à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise pour la première fois en terre comorienne, à Moroni, à l'attention des députés comoriens.

Je tiens en particulier à rendre hommage au Président de l'Assemblée de l'Union des Comores, M. Said Dhoifir Bounou, au Premier Vice-Président et Président de la section comorienne de l'APF, M. Youssouf Said Soilihi, et à remercier très vivement le Parlement de l'Union des Comores qui nous accueille pour cette occasion.

Comme vous le savez, notre Assemblée met en œuvre, en liaison avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, des actions de coopération interparlementaire parmi lesquelles figurent les séminaires parlementaires.

Depuis la création de ce programme en 1994, deux ou trois séminaires sont organisés chaque année par notre secrétariat général. En dix ans, plus d'une vingtaine de séminaires réunissant des parlementaires d'Afrique, d'Asie et d'Europe ont ainsi été organisés. Plus d'une centaine de conférenciers venus de ces continents ont partagé leurs expériences, comparé les systèmes institutionnels de leur pays respectif et les modes de fonctionnement de leurs Assemblées, sur des thèmes généraux tels que « le rôle et le fonctionnement d'un Parlement », « l'initiative de la loi », « le contrôle de l'action du gouvernement », ou sur des sujets plus politiques tel que « les relations entre la majorité et l'opposition ».

Permettez-moi de souligner que ce séminaire sur le fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux comporte un aspect original car il s'adresse à la fois aux députés du Parlement de l'Union des Comores et à ceux des Assemblées des trois îles. Le fait de rassembler l'ensemble des députés comoriens comme c'est le cas aujourd'hui est un geste important en cette phase de mise en route des institutions car cela contribuera assurément au dialogue entre vos Assemblées et à leur renforcement.

Vous avez choisi aujourd'hui de dissenter sur des questions importantes : le rôle du député dans sa circonscription et au parlement, les relations entre la majorité et l'opposition, l'organisation du travail parlementaire et le contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale. Ces thématiques, qui seront abordées en séance plénière, feront également l'objet de discussions en commissions, ce qui vous permettra d'échanger davantage avec les conférenciers.



Chers collègues,

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'intéresse de près à la situation des Comores et ce, depuis plusieurs années. C'est donc avec satisfaction que le Bureau de l'APF, réuni à Cayenne les 21 et 22 janvier 2004, a pris acte de la signature de l'accord officiel du 20 décembre 2003 sur les dispositions transitoires mettant fin au conflit sur le partage des compétences et permettant la mise en œuvre globale de l'accord-cadre de Fomboni. Le Bureau s'est félicité de la décision de tenir les élections législatives en mars et avril 2004 et a recommandé l'envoi d'une mission d'observation électorale de l'OIF.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie a envoyé des observateurs lors de ces élections législatives. Celles-ci étant reconnues par la communauté internationale, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a décidé lors de la Session de Charlottetown, en juillet 2004, de réintégrer la section des Comores. C'est donc avec une grande joie que nous retrouvons nos collègues comoriens dans le grand concert des parlements francophones. L'objectif de notre Assemblée n'est pas d'exclure mais de rassembler autour des valeurs de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme.

Afin d'accompagner le processus de sortie de crise et de contribuer à la consolidation des institutions nouvellement créées, le Bureau a décidé de tenir un séminaire aux Comores. Les séminaires interparlementaires visent à améliorer le fonctionnement de nos parlements, ce que nous appelons la démocratie au quotidien. Nous sommes convaincus que l'exercice de cette démocratie au quotidien est un facteur majeur de la bonne gouvernance.

Un Parlement qui fonctionne efficacement permet aux parlementaires que vous êtes de mieux remplir leur mandat, notamment dans le contrôle de l'action gouvernementale. C'est comme cela qu'il faut envisager les travaux de ce séminaire qui va évoquer, durant ces trois jours, tous les aspects du rôle du député.

Mes chers collègues,

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

La démocratie n'est pas une fin en soi mais un long processus qui exige que l'on perfectionne les institutions au fil des générations. Afin d'accompagner les Comores dans ce processus, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est fière de contribuer à l'organisation de ce séminaire qui vous réunit aujourd'hui et pour lequel des collègues parlementaires sont venus de différents pays d'Afrique, ou de pays plus lointains comme la France et le Canada.

Je regrette profondément que mes obligations ne me permettent pas d'être parmi vous pour ces trois journées. Je tiens cependant à vous dire au travers de ce message combien je suis heureux qu'un tel séminaire soit organisé pour l'ensemble des parlementaires comoriens.

A travers ce message, je tiens à m'associer à vos travaux auxquels je souhaite plein succès.

Je vous remercie.



*Allocution de Mme Giuseppina Mazza,  
Représentante résidente du PNUD,  
Coordonnatrice du système des Nations Unies aux Comores*

---

**Excellence M. le Président de l'Assemblée nationale de l'Union des Comores,  
M. le représentant du Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie  
MM. les Ministres du Gouvernement de l'Union,  
MM. les Présidents des Assemblées des îles autonomes,  
Honorables députés de l'Assemblée nationale et des assemblées des îles autonomes et honorables députés venus d'ailleurs,  
MM. les Ambassadeurs, Mmes et MM. les représentants des organisations régionales et internationales,  
Mmes et MM. les représentants d'organisations de la société civile,  
Mmes et MM. de la presse,  
Mesdames et Messieurs,**

C'est un honneur et un plaisir tout particulier pour moi de prendre la parole en ma qualité de Représentant Résident du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Union des Comores pour quelques minutes, à l'occasion de l'ouverture du séminaire parlementaire sur le fonctionnement d'un Parlement fédéral et des Parlements régionaux.

Ce séminaire qui je l'espère, ne restera pas isolé, me donne l'opportunité de saluer à nouveau, en unissant ma voix encore à celle des divers membres de la Communauté internationale, les efforts que toutes les parties comoriennes ont su déployer durant le processus de réconciliation nationale. La maturité du peuple comorien, celle des autorités politiques et administratives ainsi que de la société civile, ont permis de mettre en place les institutions démocratiques à la suite d'élections qui se sont déroulées de façon globalement satisfaisante.

Les citoyennes et citoyens comoriens ont pu trouver ce processus long ; les résultats et acquis enregistrés à ce jour doivent être, à mon sens, un motif de fierté et d'encouragement pour tout un chacun ; ces acquis autorisent aussi le collectif des partenaires techniques et financiers qui ont soutenu ce processus à être fiers de leurs appuis à l'ensemble du processus, et plus particulièrement à la mise en œuvre du programme transitoire qu'ils accompagnent, de manière coordonnée, et cela notamment au travers d'apports mis à la disposition d'un fonds fiduciaire dont la gestion a été confiée au PNUD.

Nous constatons aujourd'hui que ces nouvelles institutions fonctionnent. L'Assemblée de l'Union a passé avec un succès certain le cap crucial que représentait l'examen de lois organiques de grande importance, singulièrement de celle sur la répartition des compétences.

La Constitution de l'Union des Comores exige des membres des Assemblées parlementaires, et surtout de ceux de l'Assemblée de l'Union qu'ils soient en mesure de façonner à travers leurs délibérations l'équilibre nécessaire entre les intérêts de l'Union et ceux des îles autonomes.





Des résultats tangibles sont là ; cependant les assemblées, ce sont des nouvelles institutions : il n'est donc pas surprenant qu'il y ait nécessité de renforcer les capacités de ces institutions et de leurs membres – soient-ils députés ou personnel administratif – pour qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle. Ceci demande que des efforts importants soient menés pour que les membres des assemblées disposent des moyens pour faciliter la préparation et l'examen des textes législatifs devant régir, dans le respect de la loi fondamentale des Comores, à la fois les relations entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire ; entre le gouverné, le gouvernant, le secteur privé et le secteur public, l'Union des Comores et le monde extérieur.

C'est dans cet esprit que je salue ce partenariat triangulaire entre l'Assemblée nationale comorienne, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et le PNUD, qui a permis la tenue du présent séminaire et dont la pertinence n'est pas à souligner du fait même qu'il participe de cette démarche à plus long terme pour le renforcement des capacités des institutions récemment mises en place, et surtout pour un fonctionnement harmonieux des divers pouvoirs constitutionnels, facteur-clé de la bonne gestion des affaires publiques.

**S.E. M. le Président de l'Assemblée,  
MM. les Ministres,  
Honorables députés,**

Les thèmes qui sont au cœur de vos travaux dans les prochains jours , à savoir : « Le rôle du député dans sa circonscription et au Parlement », « L'organisation du travail parlementaire et le contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale, « Les relations majorité-opposition » sont en effet cruciaux dans la perspective de ce fonctionnement harmonieux ; ils permettront aussi de renforcer, j'en suis sûre, votre rôle éminent, honorables députés, dans la poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et la réduction de la pauvreté.

Comme vous le savez, les OMD représentent la feuille de route sur laquelle pratiquement la totalité des dirigeants du monde se sont engagés lors du Sommet du Millénaire en septembre 2000. Les OMD regroupent un ensemble de cibles quantifiées, assorties d'une date de réalisation devant permettre de réduire de manière importante l'extrême pauvreté de par le monde dans ses diverses dimensions – pauvreté monétaire, sous-alimentation, maladie, manque de logements corrects, exclusion sociale – tout en favorisant l'avènement de l'égalité des sexes et la viabilité environnementale. Ces Objectifs doivent être atteints pour la plupart d'ici à 2015. Cet engagement unique dans l'histoire auquel a souscrit la communauté internationale tout entière, en appelle à inclure les principes et buts de la déclaration du Millénaire et des OMD – avec leur corollaire de cibles précises situées dans le temps – au niveau des stratégies et actions nationales. Même s'il est vrai qu'aucun objectif en tant que tel ne se réfère à la « gouvernance », il y a lieu de souligner que celle-ci – que ce soit au niveau national ou mondial – est au cœur de la déclaration du Millénaire.

C'est au regard de cela que je me permets d'insister sur l'importance du rôle du pouvoir législatif dans la poursuite par le pays des OMD. La recherche de l'atteinte des OMD et la lutte contre la pauvreté qui sont le premier de ces objectifs, demandent aux assemblées en premier lieu une forte collaboration au niveau national avec l'exécutif, en deuxième lieu une sensibilisation du public par le pouvoir législatif sur les problèmes de la pauvreté, et en troisième lieu une collaboration avec la société civile dans le suivi des initiatives de réduction de la pauvreté. Permettez-moi d'explicitier un peu plus ces trois aspects.



En premier lieu, pourquoi est-il important de collaborer avec l'exécutif ?

Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont été en partie conçus comme moyen d'appliquer ou de coordonner les efforts mondiaux pour obtenir un développement humain plus rapide. En tant que tel, les parlementaires pourraient considérer le Document Stratégique de Réduction de Pauvreté (DSRP) comme un mécanisme au moyen duquel chaque pays coordonne ses efforts internes pour réduire la pauvreté et améliorer le niveau de vie du plus grand nombre, conformément aux OMD. Etant donné que le DSRP nécessite l'approbation de lois d'autorisation et des crédits nécessaires, un processus de réduction de la pauvreté qui veut produire des résultats dépendra d'un bon échange d'information entre le législatif et l'exécutif.

Le Parlement a-t-il à sensibiliser le public sur les problèmes de pauvreté ?

En effet, pour beaucoup de Comoriens, la pauvreté est une expérience réelle vécue tous les jours qui semblent avoir des solutions simples (un emploi, un dispensaire médical, des outils agricoles supplémentaires, de l'électricité). Vous, honorables députés, avez un rôle important à jouer en articulant les besoins de vos électrices et électeurs dans le débat national sur les mesures de réduction de la pauvreté ; le faire constitue un processus souvent compliqué : établir des priorités, établir une liaison entre la politique nationale ou les processus du développement (et qui se traduisent dans des cadres de référence comme le DSRP), et des échéances pour le budget national ou des déboursements d'aide internationale. Bien qu'il soit peu probable que les citoyens s'intéressent aux détails techniques des affaires du législatif, vous les élus vous êtes mandatés pour faire prendre en compte dans le cadre des efforts nationaux pour un développement harmonieux et équitable, les besoins de citoyennes et citoyens qui vous ont élu(e)s ; en assurant que la voix de « sans voix » soit entendue, vous renforcerez ainsi la confiance de l'opinion publique envers le processus et le système politiques, envers les institutions démocratiques.

L'importance d'entretenir une collaboration avec la société civile n'est pas à démontrer ; la présence de leurs représentants et représentantes ici, ce jour en témoigne.

En effet, nous savons que la collaboration parlement– société civile pour la réduction de la pauvreté est un partenariat incontournable pour accroître la dynamique des acteurs nationaux dans l'élaboration des politiques nationales vers l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). De plus, une telle collaboration permettra en faisant appel aux compétences de personnes –ressources de renforcer les capacités des assemblées pour informer les débats sur les politiques nationales et les choix programmatiques et budgétaires qui en découlent.

Je voudrais terminer mon propos en réitérant la satisfaction du PNUD pour la tenue de cet atelier qui connaît la participation d'élus venant de divers horizons géographiques aux fins de partager leur expérience et connaître l'expérience comorienne et le début, je l'espère, d'un réseau d'échanges et de partenariats qui iront au-delà de cette rencontre, et renforcer les connaissances des participants pour qu'ils puissent jouer le rôle qui est le leur au sein de leur assemblée respective.

Honorables députés,

En vous adressant encore mes remerciements pour l'opportunité qui m'a été offerte de m'adresser à vous, je souhaite plein succès à vos travaux.



*Allocution de M. Said Dhoifir Bounou,  
Président de l'Assemblée de l'Union des Comores*

---

Messieurs les Ministres du Gouvernement de l'Union des Comores,  
Messieurs les Ministres du Gouvernement de l'île autonome de Ngazidja,  
Messieurs les Présidents des Assemblées des îles autonomes,  
Monsieur Bernard Bouba Samali, Député du Cameroun, Chargé de Mission de la zone Afrique  
et Représentant du Secrétaire Général Parlementaire de l'APF,  
Chers collègues parlementaires et conférenciers venus de France, du Cameroun, du Gabon, de  
la Suisse et du Québec,  
Mesdames et Messieurs les députés ,  
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Représentants des organismes internationaux  
accrédités aux Comores,  
Madame et Monsieur les Conseillers auprès du Secrétariat général de l'APF,  
Honorable assistance, Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi de souhaiter à nos aimables hôtes la bienvenue en terre comorienne à l'occasion de ce séminaire tant attendu sur le fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux, organisé par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie à l'intention des députés comoriens tant de l'Assemblée Nationale que des Assemblées insulaires.

Ce séminaire reçoit le soutien du volet formation du fonds fiduciaire, constitué par des contributions volontaires des partenaires au développement des Comores. Ce fonds est géré par la représentation du Programme des Nations Unies aux Comores.

Ce séminaire dont l'idée est née de la première rencontre, à Paris, entre un représentant de notre Assemblée et le secrétariat général de l'APF, résulte d'une décision du bureau de l'APF, prise lors de sa rencontre à Hué, au Vietnam.

Les thèmes retenus répondent à une forte demande des parlementaires comoriens et cadrent avec le contexte institutionnel de notre pays. En effet, investie depuis le mois de juin de l'année dernière, notre institution fait face à une situation inédite aux Comores : la majorité parlementaire s'oppose à l'exécutif national. Et la constitution de l'Union des Comores ne permet pas à cette majorité parlementaire d'inquiéter l'exécutif national.

Toutefois, naturellement, rien ne s'oppose au contrôle de l'action du Gouvernement par l'Assemblée. Mais comment ? par quels moyens ? pour quels résultats ? D'où l'intérêt que représente pour les parlementaires de l'Assemblée de l'Union que nous sommes le sous-thème de ce séminaire portant sur l'organisation du travail parlementaire et le contrôle de l'action gouvernementale.

Ce contrôle intéresse également les parlementaires des Assemblées des îles, même si, à ce niveau, la majorité gouvernementale coïncide avec la majorité parlementaire.



En outre, la majorité parlementaire doit travailler avec une minorité parlementaire qui soutient le gouvernement de l'Union des Comores. Comment respecter les droits de cette minorité tout en faisant prévaloir la logique démocratique qui autorise la majorité d'imposer ses positions ? Comment faire prévaloir les droits de la majorité sans écraser la minorité à chaque fois ? Comment créer la sérénité nécessaire au déroulement des travaux parlementaires tout en préservant les droits de chacun ? Le sous-thème relatif aux relations majorité-opposition correspond bien à une forte attente des députés comoriens.

Par ailleurs, l'existence aux Comores de deux types de parlements correspond à une nouvelle donne : comment doivent-ils fonctionner ? Comment les parlementaires de l'Assemblée nationale et ceux des Assemblées des îles doivent opérer dans leur circonscription ? Quel temps doivent-ils consacrer à leur circonscription ? A leurs travaux parlementaires ?

Pour répondre à cette série de questions, les participants vont bénéficier de l'expérience de parlementaires venus des différentes régions de l'espace francophone : d'abord de l'Afrique. Le conférencier venu du Gabon nous fera bénéficier de son expérience.

Ensuite de l'Europe. Les contributions des députés Français et Suisse qui ont deux systèmes parlementaires différents sont attendues avec impatience

Enfin de l'Amérique. A ce sujet, le système Québécois reçoit l'admiration de nombreux députés comoriens.

C'est vous dire tout l'intérêt que représentent pour les participants à ce séminaire les thèmes et les interventions attendues de nos conférenciers.

Chers collègues,

Permettez-moi de remercier le bureau de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) qui, au cours de sa session tenue dernièrement à Hué (Vietnam) avait choisi les Comores pour abriter ce séminaire parlementaire sur le fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux.

Qu'il me soit également permis d'adresser mes remerciements à nos collègues parlementaires, venus de la France et du Québec, de la Suisse, du Cameroun et du Gabon, pour animer ce séminaire.

Mes remerciements s'adressent aussi au secrétariat général de l'APF qui n'a ménagé aucun effort pour organiser ce séminaire et répondre à notre demande.

J'aimerais également remercier les partenaires au développement des Comores représentés ici par le PNUD pour leur soutien à travers le fonds fiduciaire.

Chers collègues,

Les sujets qui vont être traités nous intéressent, nous les législateurs, les contrôleurs de l'action gouvernementale et les représentants des populations que nous sommes.

Pour cela, je voudrais vous inviter à prendre une part active aux travaux en ateliers et en plénière, en vue du débat et de l'approfondissement de ces sujets.

Je ne saurais terminer sans témoigner de ma profonde gratitude et celle du parlement des Comores à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), à son Président, S.E.M. Mahamane Ousmane, à M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l'APF et Sénateur français, à M. Bernard Bouba Samali, Député du Cameroun ici présent, Chargé de mission de la zone Afrique, pour leur appui au parlement comorien.

A nos hôtes, je renouvelle également ma reconnaissance et leur souhaite un agréable séjour parmi nous.

En souhaitant plein succès aux travaux, je déclare ouvert le séminaire parlementaire sur le fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux , qui se déroulera du 22 au 24 mars 2005.

Vive la coopération interparlementaire !

Vive l'APF !

Vive l'union des Comores !

Je vous remercie.





---

*Exposés en séance plénière :  
les relations majorité-opposition*

## *Intervention de M. Marcellin Mve-Ebang, Député du Gabon*

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Parlementaires et Chers Collègues,  
Distingués Invités,  
Mesdames et Messieurs,

Je souhaite vous dire en premier lieu combien nous sommes sensibles à l'honneur qui nous a été fait par l'APF de venir présenter, ici à Moroni, au nom de la section gabonaise, une communication sur les rapports majorité-opposition, à l'occasion de ce séminaire parlementaire. C'est là en effet pour nous l'occasion d'apprécier une hospitalité exceptionnelle, celle des Iles des Comores, dans laquelle nous trouvons les vertus qui nous sont familières parce que largement répandues en Afrique et dont cette terre comorienne est la vivante incarnation de la communauté chaleureuse des peuples de l'Océan Indien.

Je voudrais ensuite confesser l'émotion qui est la nôtre d'avoir à nous adresser à une assistance aussi choisie que prestigieuse. En effet, si nous sommes d'une part très sensibles à cette invitation de l'APF et honorés par cette marque de confiance de la section gabonaise que dirige S.E.M. Guy Nzouba Ndama, Président de l'Assemblée nationale gabonaise, nous savons d'autre part que la problématique des relations majorité-opposition reste un champ de réflexion largement ouvert, que nous n'avons ni les outils nécessaires ni la prétention de couvrir dans les limites du temps qui nous est imparti. D'où le propos à la fois modeste et non exhaustif de notre intervention dont la seule ambition est de susciter un échange de vues enrichissant sur cette question récurrente<sup>1</sup>.

Autrement dit, nous voulons proposer une grille de lecture qui permet de dégager un axe de réflexion commune sur les rapports entre la majorité et l'opposition au sein de nos Parlements africains.

Au-delà de leur rôle classique respectif, la question est de savoir, comment doivent être aménagés les rapports entre la majorité et l'opposition dans le cadre du jeu démocratique, mais dans l'intérêt supérieur de la Nation.

Au détour d'une formule lapidaire selon laquelle la majorité gouverne et l'opposition s'oppose, il est loisible de penser que la première est pourvue de la faculté d'agir et la seconde de la faculté d'empêcher. Ces deux pôles, apparemment animés par des préoccupations contradictoires, doivent cependant travailler de concert.

Maxime d'art politique plus que théorie au sens propre du mot, la formule de Montesquieu, héritée du 18<sup>e</sup> siècle énonce le principe que, « par la disposition des choses ..., le pouvoir arrête le pouvoir ». Très simple dans sa lettre comme dans son esprit, ce principe doit cependant être nuancé dans ses différentes applications.

---

<sup>1</sup> Voir Actes du Colloque organisé par l'UIP à Libreville en mai 1999.

Comme on le sait , le partage du pouvoir ne s'opère plus maintenant entre un pouvoir qui légifère et un pouvoir qui « exécute » et administre, encore moins entre un Parlement qui détient la puissance souveraine et un Gouvernement qui agit sous son contrôle. Il s'effectue en réalité entre une majorité qui, tant au gouvernement qu'au Parlement, gouverne la Nation et une opposition qui critique l'action engagée et s'efforce de cristalliser la volonté populaire pour accéder à son tour au pouvoir ; il correspond ainsi à la distinction, proposée par Maurice Duverger, entre le pouvoir d'Etat et le pouvoir tribunicien<sup>2</sup>. L'on voit l'intérêt que conserve sur ce point la séparation des pouvoirs : comme l'observe André Demichel<sup>3</sup>, en distinguant un Parlement par essence pluraliste d'un Gouvernement par principe majoritaire, elle garantit l'expression du pouvoir tribunicien, autrement dit de l'opposition

Avant d'entrer dans le détail du schéma explicatif que nous venons d'esquisser, permettez-nous, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de nous arrêter sur quelques repères et définitions qui, pour évidents qu'ils puissent paraître, nécessitent tout de même d'être rappelés dans le cadre de la *présente réflexion*.

### *Prolégomènes*

Le Parlement est par excellence l'Institution qui incarne la société dans la diversité de ses composantes et de ses opinions, et qui relaie et canalise cette diversité dans le processus politique. Il a pour vocation d'arbitrer les tensions et de maintenir l'équilibre entre ces aspirations concurrentes que sont la diversité et l'uniformité, l'individuel et le collectif, dans le but de renforcer la cohésion et la solidarité sociales. Son rôle est de légiférer, y compris par l'affectation des ressources financières, et de contrôler l'action gouvernementale.

Dans les sociétés tant homogènes qu'hétérogènes, le Parlement doit favoriser la participation populaire pour sauvegarder la diversité, le pluralisme et le droit à la différence dans un climat de tolérance, d'où l'importance de la présence en son sein de forces politiques et d'individus représentant l'opposition. Cela exige à la fois la reconnaissance et le respect des droits de l'homme en général ainsi que des droits et devoirs particuliers de cette opposition.

L'opposition au sein du Parlement est un rouage nécessaire et indispensable à la démocratie. Pour que l'opposition soit en mesure d'accomplir ses missions avec efficacité, le pouvoir ainsi que la société dans son ensemble doivent souscrire aux fondements essentiels de la démocratie parlementaire. L'opposition a pour fonction principale de constituer une alternative crédible à la majorité en place<sup>4</sup>.

Par ailleurs, en participant au contrôle et à la critique de l'action du Gouvernement, elle concourt à assurer la transparence, l'intégrité et l'efficacité dans la gestion des affaires publiques et à prévenir des abus de la part des autorités publiques et des individus. En effet, elle peut jouer un rôle particulièrement important dans la promotion, la défense des droits de l'homme ainsi que des libertés fondamentales et contribuer ce faisant au bon fonctionnement de la démocratie.

---

<sup>2</sup> M. DUVERGER dans la Monarchie républicaine , Paris, R. Laffont, 1974, pp204 et s.

<sup>3</sup> A. DEMICHEL dans le Droit Administratif. Essai de réflexion théorique, Paris, L.G.D.J., 1978 P.50.

<sup>4</sup> Voir J.L. Quermonne dans L'alternance au pouvoir, Montchrestien Paris 1988, pp 298 – 299.





La démocratie, pour reprendre la définition d'*Abraham Lincoln* qui a valeur officielle, « *c'est le Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ». Cette définition, qui est la plus courante, revient à dire qu'un pays est une démocratie, lorsque le peuple dispose de la souveraineté, que les gouvernés sont leurs propres gouvernants, en un mot que le pouvoir est attribué à l'universalité des citoyens, conformément aux principes de l'égalité juridique et des droits individuels. Il s'en suit que la démocratie est un droit fondamental du citoyen qui doit être exercé dans des conditions de liberté, d'égalité, de transparence et de responsabilité, dans le respect de la pluralité des opinions et dans l'intérêt commun. Elle est fondée sur le droit de chacun de participer à la gestion des affaires publiques<sup>5</sup>. Autrement dit, la démocratie est un processus qui implique la participation de tous les citoyens : des hommes et des femmes qui représentent toutes les forces politiques et sociales du pays.

La Cour Constitutionnelle allemande, dans sa décision du 23 octobre 1952, l'a parfaitement résumée en ces termes : « *l'ordre démocratique est celui du pouvoir d'un Etat de droit, fondé sur l'autodétermination du peuple selon la volonté de la majorité, sur la liberté et l'égalité, à l'exclusion de tout pouvoir violent et arbitraire* ».

Sous ce rapport, on doit admettre avec *Raymond Aron* que « *les démocraties sont des régimes dans lesquels existe une organisation constitutionnelle de la concurrence pacifique pour l'exercice du pouvoir* »<sup>6</sup>. La caractéristique des véritables démocraties est que les élections permettent un choix réel entre une pluralité de candidats. C'est à l'issue de ces élections que se dégage une majorité, appelée à gouverner.

La majorité constitue la principale force politique au sein du Parlement. Elle pèse de tout son poids sur les délibérations des Assemblées et imprime un cachet de légitimité à l'action gouvernementale par le soutien qu'elle lui apporte. Elle est pour le Gouvernement un aiguillon indispensable à la concrétisation de la politique arrêtée et se trouve de ce fait dans une position privilégiée pour défendre les intérêts des populations.

Le soutien de la majorité parlementaire consiste à mettre à la disposition du Gouvernement les moyens nécessaires à la réalisation de son programme d'action. Ces moyens se traduisent par le vote des textes de loi qui forment le cadre légal de l'action gouvernementale, et par l'autorisation des recettes et des dépenses publiques au cours de chaque exercice budgétaire. Le programme d'action n'est pas de la seule responsabilité du Gouvernement, il engage solidairement la majorité parlementaire qui veille à ce que sa réalisation coïncide avec les préoccupations des populations.

Comme nous allons le voir dans les développements qui vont suivre, Majorité et Opposition sont les serviteurs d'un même maître qui est le peuple souverain et dont la décision doit être aussi éclairée que possible. Aussi, les relations qui existent entre elles, parfaitement ouvertes aux désaccords (I) doivent-elles être concertées et rationnelles (II).

---

<sup>5</sup> Cf. Déclaration universelle sur la démocratie, articles 1<sup>er</sup> et 2, Union Interparlementaire 1997.

<sup>6</sup> R. Aron dans *Démocratie et Totalitarisme*, Paris Editions du Seuil, 1965, P. 76.



## **I – DES RAPPORTS MARQUES PAR DES DIVERGENCES D’OBJECTIFS ET D’APPROCHES**

Le Parlement, on le sait, assume traditionnellement une triple mission inhérente à la démocratie. Il s’agit de la mission de législation, de contrôle et d’information. C’est dans l’exercice de cette triple mission qu’apparaît le clivage majorité-opposition tant les objectifs et les approches divergent entre les deux camps.

### ***A – Des objectifs opposés***

Si légiférer dans le sens souhaité par le Gouvernement et soutenir son action demeurent les préoccupations essentielles de la majorité, contrôler et mettre en difficulté ledit Gouvernement restent l’objectif prioritaire de l’opposition.

#### **A-1- Objectifs de la majorité**

##### *A-1-1- Légiférer, priorité de la majorité*

Dans ce cas précis, priorité n’est pas exclusivité. Elle ne signifie évidemment pas que l’opposition soit irrecevable à participer au processus législatif. Au contraire, elle doit y exercer toute sa fonction, tout son rôle, essayer de critiquer ce qui lui paraît devoir être critiqué, essayer d’enrichir ce qui lui paraît être pauvre ou insuffisant, bref, essayer, à travers le pouvoir d’amendement qui lui est reconnu, d’améliorer la qualité technique des textes soumis à son examen. Mais il reste que si active, éventuellement, si constructive que soit l’opposition, c’est néanmoins toujours la majorité, lorsqu’elle existe, qui dispose du pouvoir de décision. C’est donc sur elle que pèse une responsabilité particulière en ce qui concerne l’élaboration de la législation mais évidemment, cette majorité parlementaire, quelle que soit la nature du Parlement, ne travaille pas seule, ne travaille même pas toujours en premier, car la plupart du temps, on constate que c’est le Gouvernement qui propose tandis que le Parlement dispose.

##### *A-1-2- Soutenir le Gouvernement, devoir de solidarité de la majorité*

La logique majoritaire bouleverse la relation initiale entre les pouvoirs publics et neutralise, de la part de la majorité parlementaire, les mécanismes de contrôle prévus<sup>7</sup>.

Elle prescrit à l’égard de celle-ci un devoir de soutien au Gouvernement qui en est l’émanation. A l’évidence, l’action politique apparaît comme un processus dont l’impulsion est donnée par le parti ou la coalition de partis au pouvoir, sous forme de projet de société ou de programme commun, que le Gouvernement est chargé de mettre en œuvre avec l’appui et sous le contrôle de sa majorité parlementaire. Dès lors, une telle entreprise postule une chaîne de solidarité dans laquelle chacune des parties s’engage à assumer pleinement ses responsabilités dans le cadre de la charge qui lui est dévolue.

En somme, le gouvernement et la majorité parlementaire sont tenus par une espèce de pacte de solidarité politique qui a quelque chose d’extrêmement sain. C’est une ascèse, c’est une discipline pour les parlementaires, souvent lourde, souvent pesante mais il s’agit là d’une exigence démocratique nécessaire, à partir du moment où le Gouvernement, pour conduire sa politique, doit s’appuyer sur une majorité parlementaire stable, soudée, disciplinée et loyale.

#### **A-2- Objectifs de l’opposition**

---

<sup>7</sup> Voir Jean GICQUEL, dans Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris Montchrestien 1998, p. 716

### *A-2-1- Contrôler l'action du Gouvernement, priorité de l'opposition*

Une fois de plus, priorité ne signifie pas exclusivité. La majorité participe aussi à la fonction de contrôle évidemment. Même lorsqu'elle est liée par ce pacte de solidarité politique au Gouvernement qui en est issu, la majorité parlementaire a besoin aussi d'accéder à l'information et est fondée à adresser des reproches, à marquer des distances, des désaccords ; toutes choses qui sont bien naturelles dès lors qu'elles ne prennent pas de proportions trop graves qui compromettraient la stabilité du Gouvernement. Mais il demeure naturellement que c'est quand même à l'opposition que revient le soin principal de la fonction de contrôle. En effet, c'est sa vocation naturelle, parce que la vocation de l'opposition c'est d'exercer un contrôle sur une majorité qu'elle aspire à remplacer.

C'est en grande partie au niveau des capacités reconnues à l'opposition en matière de contrôle que peut aujourd'hui s'évaluer la qualité démocratique d'un système. Plus l'opposition, dans les conditions raisonnées et raisonnables, dispose des moyens de contrôle, plus on peut assurer que le système fonctionne de manière parfaitement démocratique. Ce contrôle peut se faire selon les modalités variables (les questions et les commissions d'enquête ou de contrôle) qui ont déjà été exposées par les précédents conférenciers, et vise un objectif précis : celui de renverser le Gouvernement.

### *A-2-2- Renverser le Gouvernement, obsession de l'opposition*

La conséquence ultime du contrôle exercé par l'opposition à travers toute la panoplie de moyens d'information et d'investigation possibles n'est ni plus ni moins que de permettre l'arbitrage ultime du suffrage universel. Il vise, en définitive, à mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement.

En critiquant publiquement et ouvertement le Gouvernement et en contrôlant en permanence son action, l'opposition cherche à travers ce combat démocratique, à renverser légitimement le Gouvernement mais n'arrive presque jamais à le faire parce qu'elle est minoritaire.

En définitive, dès lors que les objectifs poursuivis par les deux camps au sein du Parlement ne sont pas les mêmes, les approches dans les rapports à entretenir avec le Gouvernement demeurent également différentes.

## **B – Approches divergentes**

Si la prise en compte des problèmes qui se posent dans la société peut amener majorité et opposition, à rechercher ensemble, en dépit de leurs antagonismes, des solutions à ces problèmes, les approches divergent cependant.

En effet, la configuration politique du Parlement détermine le niveau d'implication de chaque camp en matière de soutien ou de contrôle de l'action gouvernementale. Le soutien incombe systématiquement et exclusivement à la majorité parlementaire, alors que le contrôle est exercé aussi bien par l'opposition que par la majorité. Mais la logique de la filiation politique des élus influence et nuance le déroulement du contrôle parlementaire. Si l'opposition peut librement et avec beaucoup de facilité recourir à l'usage des mécanismes de contrôle rigide allant jusqu'à remettre en cause la responsabilité du Gouvernement, la majorité, quant à elle, exerce un contrôle souple dont la vocation est de soutenir le Gouvernement dont elle est solidaire.

### **B-1- L'approche de la majorité**

Les mécanismes juridiques par lesquels la majorité parlementaire soutient et contrôle l'action du Gouvernement sont essentiellement contenus dans la Constitution et les règlements des Assemblées.

La majorité apporte son soutien au Gouvernement à travers la fonction normative dévolue au Parlement. Il se concrétise par l'initiative, la discussion et le vote des lois. Grâce à l'initiative des lois reconnue au Parlement, les parlementaires de la majorité peuvent soutenir ou compléter l'action du Gouvernement. Le déroulement du travail législatif, à l'occasion de la discussion et du vote des lois, constitue le moment privilégié de la manifestation du soutien de la majorité parlementaire au Gouvernement. En effet, les parlementaires de la majorité défendent, soutiennent les projets de lois soumis au Parlement par le gouvernement aussi bien au cours des travaux en Commission qu'en séance plénière au moment du vote. Mieux, disposant du droit d'amendement, les parlementaires de la majorité peuvent utilement enrichir ou améliorer les projets de texte émanant du Gouvernement.

En matière de contrôle, l'action de la majorité se limitera essentiellement à la recherche de l'information. Cette information peut être obtenue à l'occasion de l'investiture du Gouvernement par la présentation de son programme de politique générale, tout comme lors des interpellations, des séances de questions au Gouvernement, ou par la création des commissions d'enquête et de contrôle.

Tous ces mécanismes de soutien et de contrôle utilisés par la majorité parlementaire viennent en appui de l'action du Gouvernement alors que ceux utilisés par l'opposition visent à le mettre en difficulté.

## **B-2- L'approche de l'opposition**

L'objectif de l'opposition n'étant pas à priori de soutenir l'action du gouvernement mais de la contrer, toutes les manœuvres qu'elle va utiliser tendent à concourir à cet objectif. Il s'agit aussi bien du boycott des travaux législatifs, de la stratégie de retardement que de la manœuvre de l'obstruction.

Si la démocratie fonctionne sur la base de la règle de la majorité en ce qui concerne la prise de décisions au sein de l'Assemblée, il paraît tout de même souhaitable que les décisions les plus importantes soient prises par consensus.

Or, en boycottant les travaux par l'abstentionnisme ou par la politique de la chaise vide, l'opposition empêche leur bon déroulement. Ce faisant, elle constitue une « *minorité de blocage* ».

De même, elle utilise souvent la stratégie de retardement (« flibustage » selon un terme québécois). En faisant le rappel au règlement et en recourant par prédilection aux motions incidentes (exception d'irrecevabilité, question préalable et renvoi en commission) ou motions de procédure, l'opposition s'emploie à empêcher l'ouverture de la discussion par ces incidents de procédure.



Enfin, par la manœuvre de l'obstruction à laquelle le droit d'amendement donne libre cours, l'opposition gêne l'adoption du texte . En effet, au-delà d'un certain seuil, il est certain que l'amendement bouleverse l'économie du texte, retarde son adoption et menace le Gouvernement de paralysie<sup>8</sup>.

Au total, pour se préparer à l'exercice du pouvoir, l'opposition doit se montrer responsable en étant constructive, c'est-à-dire en coopérant, quand il le faut, avec la majorité et en s'impliquant pleinement dans les activités du Parlement. Ce Parlement, comme la démocratie elle-même, a ses propres règles de fonctionnement qui postulent une ouverture des uns vers les autres, une réelle collaboration entre eux.

## **II – DES RAPPORTS DE COLLABORATION IMPOSES PAR LES REGLES DU JEU DEMOCRATIQUE ET DE FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT**

Si l'opposition et la majorité sont divisées sur certaines questions de politique générale, elles doivent néanmoins transcender ces divisions lorsque les intérêts supérieurs de la Nation le commandent (A) ou pour éviter la paralysie des activités du Parlement (B).

### **A- Une collaboration imposée par les règles du jeu démocratique**

C'est au niveau du Parlement que les intérêts des différents groupes sociaux sont harmonisés. C'est également par le biais du débat parlementaire que diverses vues s'expriment.

Une coopération constructive entre majorité et opposition est essentielle pour un Parlement dynamique et représentatif qui reflète l'éventail des choix politiques, et permet l'expression de vues divergentes ainsi que le contrôle du pouvoir exécutif.

#### ***A-1- Diversité de choix politiques, exigence démocratique***

L'opposition apparaît non seulement comme un idéal éthique, mais aussi et surtout comme une nécessité pratique pour créer une véritable intégration sociale et politique susceptible de permettre le progrès social et économique.

La réalisation de cet objectif exige cependant de l'opposition un comportement responsable, qui n'est pas non plus une simple obligation de morale politique, mais en fin de compte sa meilleure garantie d'arriver elle aussi au pouvoir.

L'opposition s'affirme dans des actes qui lui permettent de marquer sa différence avec la majorité. Elle doit se mettre en position de veille pour faire échec aux choix politiques du gouvernement qu'il n'accepte pas.

Son rôle est d'observer, de parler et critiquer, et de participer ainsi au progrès de la démocratie en utilisant les outils constitutionnels qui lui sont reconnus. Ils ont pour noms : l'interpellation, la question écrite ou orale, la commission parlementaire d'enquête ou de contrôle, le droit d'amendement.

---

<sup>8</sup> Voir B. Baufumé dans le Droit d'amendement et la Constitution de la Ve République, Documentation Française, Paris 1993, P.43

Ce faisant, elle accomplit aussi une mission d'utilité publique et d'intérêt général car elle contribue à encadrer les actions des gouvernements dans les limites qu'autorise la Constitution et qui évitent des débordements.

## ***A-2- Cohabitation majorité-opposition, vertu nécessaire et indispensable à la démocratie***

Le Parlement regroupe en son sein diverses sensibilités politiques qui se répartissent, par affinités, entre la majorité et l'opposition. En tant que représentants du peuple, les parlementaires votent les lois et contrôlent l'action du Gouvernement. Dans l'accomplissement de cette double mission, le Parlement ne fonctionne pas selon la règle de l'unanimité : il y a une majorité et une minorité qui s'expriment dans le respect de la personne humaine, dans le respect de l'autre : l'idéal démocratique exige ce respect, car la liberté de pensée, d'opinion fonde la démocratie<sup>9</sup>.

C'est précisément parce que la minorité et la majorité se doivent de se respecter qu'il faut que l'opposition dispose de garanties nécessaires à la mise en œuvre de sa fonction régulatrice, de sa mission de service public.

Ces garanties doivent conduire non seulement à assurer la protection de la personne de l'opposant, mais à prévoir le financement, quand les moyens de l'Etat le permettent, des partis de l'opposition selon des conditions à déterminer, par exemple la participation à des élections nationales et locales ou la représentation au Parlement. C'est ce qui se fait au Gabon.

Mais une opposition n'est utile et nécessaire que quand elle s'organise de manière à gérer autrement le pouvoir car « l'activité politique ne peut se réduire à une dénonciation permanente, effective par des irresponsables. Elle est le fait de l'adulte pour qui le pouvoir est désirable et qui ose en entreprendre la conquête sans faire semblant, parce qu'il pense avoir un programme... C'est à ce prix qu'on passe de la critique du malheur à la tentative d'organisation du bonheur »<sup>10</sup>.

## **B- Une collaboration établie par les règles de fonctionnement du Parlement.**

Dans nombre de pays comme c'est le cas du Gabon, les règlements des Assemblées imposent que la composition des différents organes reflète la configuration politique de ces Assemblées.

En dehors de cela, le temps de parole réservé à chaque groupe parlementaire est proportionnel au nombre de membres qui le composent.

Ces deux exigences concourent à une meilleure prise en compte de toutes les sensibilités politiques.

### ***B-1- La représentativité au sein des différents organes du Parlement***

S'il est tout à fait légitime que le Président d'une Assemblée soit élu par la majorité de celle-ci, il est indispensable et fréquent qu'existent des vice-présidents dont certains sont issus de l'opposition. Lorsque ces derniers sont ainsi appelés à présider une session, pour suppléer le Président, ils ne peuvent le faire de manière partielle sauf à perdre aussitôt toute légitimité. Ils ne peuvent exercer effectivement cette présidence de séance que s'ils bénéficient de la confiance de la majorité, s'ils gagnent son estime. Mais ce n'est qu'en se montrant parfaitement loyaux et responsables qu'ils peuvent gagner cette confiance et cette estime. En

<sup>9</sup> V. Ph Lauvaux dans Les grandes démocraties contemporaines, Paris Ed. Seuil 1990, p.130.

<sup>10</sup> Cf M.J Gnonlonfoun, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme lors du Séminaire Parlementaire de l'U.I.P organisé à Libreville en mai 1999.

contrepartie, gouvernement et majorité eux-mêmes peuvent trouver intérêt à ce que des séances difficiles soient présidées par un vice-président issu de l'opposition, qui saura exercer suffisamment d'influence sur ses amis politiques pour que le débat se déroule dans de meilleures conditions. Ce qui est vrai de la vice-présidence d'une assemblée l'est tout autant de la présidence de ses commissions permanentes. Normalement, la majorité parlementaire est plus nombreuse dans chacune d'elles, de sorte que confier la présidence à un membre de l'opposition ne met pas ce dernier en mesure d'abuser de la position qui lui est ainsi donnée. En revanche, cela présente l'intérêt d'associer pleinement et constamment la minorité au fonctionnement des organes de l'assemblée, dans des conditions d'autant plus équitables et bénéfiques que, de nouveau, le président issu de l'opposition ne pourra exercer d'influence éventuellement sur sa commission que si son comportement lui fait mériter le respect de celle-ci.

### ***B-2- Le temps de parole***

La liberté étant un des principes fondateurs de la démocratie, il va de soi que chaque parlementaire jouit de la liberté de s'exprimer comme il l'entend. Ce qui veut dire que tout parlementaire peut parler autant de fois qu'il veut et aussi longtemps qu'il le souhaite. Mais dans certains cas, la durée des interventions et la participation aux débats et plus particulièrement aux débats organisés, font généralement l'objet d'un accord.

En tout état de cause, et dans tous les débats où le temps de parole est limité, il est attribué, au minimum, proportionnellement aux effectifs de chaque groupe.

La raison en est que l'interlocuteur en face, en l'occurrence le Premier Ministre, doit disposer d'un peu plus de temps pour répondre à toutes les questions et faire des commentaires. Dans ces conditions, la prise de parole se trouve donc réglementée et fait l'objet d'un marchandage, d'une concertation entre les différents groupes parlementaires. Ceci doit les amener à une coopération plus constructive et harmonieuse. Cette coopération, qui apparaît en définitive comme une exigence démocratique, est rendue encore plus incontournable par la nécessité soulignée par Roger Gérard Schwartzberg de « *leur information mutuelle* »<sup>11</sup>.

En somme, le respect de la liberté d'expression, d'information est essentiel pour les parlementaires, notamment ceux de l'opposition, afin de leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités parlementaires.

## **CONCLUSION**

Au total, il faut admettre que le jeu de la liberté doit permettre la diversité des opinions, en ce qui concerne la conduite des affaires publiques. Cela entraîne l'existence de formations politiques qui alternent au pouvoir et, pour tout dire, l'existence d'une majorité et d'une opposition.

Mais, étant donné que la majorité se présente provisoirement comme l'expression majoritaire de la souveraineté nationale, elle pourrait être tentée de dominer la minorité et de la réduire à l'impuissance.

En fait, il devrait en aller autrement et l'essence d'une véritable démocratie, c'est d'être tolérante. La majorité doit surmonter sa victoire et se montrer magnanime, dans son intérêt

---

<sup>11</sup> (1) – Roger-Gérard Schwartzberg cité par Jacques Lefèvre à l'occasion du Séminaire Parlementaire pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre organisé par l'U.I.P au Burkina Faso en mars 1996.



bien compris. Car l'opposition d'aujourd'hui a vocation naturelle à devenir la majorité de demain, de par la volonté des électeurs.

La majorité respecte les droits de la minorité par la recherche du consensus, l'aménagement du temps de parole, la liberté d'expression. Selon le principe de proportionnalité, l'opposition doit être présente dans les instances parlementaires de direction (Bureau, Conférence des Présidents) et de travail (Commissions législatives). Elle participe à la vie du Parlement, par le jeu des questions (écrites et orales), le dépôt de motions de censure et l'exercice de procédures dans le cadre du processus de formation de la loi (motions de procédure, rappel au règlement, demande de suspension de séance, vérification du quorum, dépôt d'amendements etc.). De plus en plus, l'opposition bénéficie dans de nombreux pays des aides publiques (financement du parti et des élections).

A défaut d'être des adversaires déclarés, la majorité et l'opposition sont des partenaires compréhensifs, à la manière d'un couple. Dans une vision synthétique, leur code de bonne conduite doit s'établir sur les trois principes suivants : la concurrence en vue de la conquête du pouvoir, la tolérance dans son exercice, et enfin l'alternance selon les voies légales en ce qui concerne sa dévolution. Sont par conséquent étrangers au jeu démocratique : le boycott, le sectarisme, le dogmatisme et l'ostracisme.

Tout bien considéré, la fonction de contrôle exercée par l'opposition rejoint l'opinion d'Alain : « L'exécutif est monarchique nécessairement. Le législatif est oligarchique nécessairement. Où est donc la démocratie, sinon dans ce troisième pouvoir que j'appelle le Contrôleur. La démocratie serait à ce compte un effort perpétuel des gouvernés contre les abus du pouvoir »<sup>12</sup>.

Ce « *Contrôleur* » est bien en l'occurrence, l'opposition, cette opposition dont la condition, selon André Mathiot, est le critère le plus sûr auquel on reconnaît un régime démocratique.

---

<sup>12</sup> Propos tenus le 12 juillet 1910 et cités par Jean Gicquel, dans *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris Montchrestien 1998, p.108.





*Intervention de M. Richard Cazenave,  
Député français*

---

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

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

Inconnue en France aux débuts de la V<sup>e</sup> République, l'alternance est depuis 1981 si bien entrée dans les mœurs que toutes les élections législatives ont abouti à un changement de majorité.

Le rappel de ces principes simples permet d'effectuer une première approche des rôles respectifs de la majorité et de l'opposition : **la principale mission de la majorité au pouvoir est de soutenir le Gouvernement ; le rôle de l'opposition est d'incarner une force de remplacement (I).**

En fait, le contenu de ces rôles est le fruit d'une évolution propre à chaque milieu politique, la réponse à des besoins qui varient en fonction des époques et des contextes.

**En France, l'efficacité des rôles respectifs de la majorité et de l'opposition passe par un renforcement des pouvoirs du Parlement et par une clarification du débat politique (II)**

***I LE ROLE DE LA MAJORITE EST DE SOUTENIR LE GOUVERNEMENT ; LA  
VOCATION DE L'OPPOSITION EST DE LE REMPLACER***

**A) Le paradoxe du système français**

■ La multiplicité et l'absence de structure des partis semblant une donnée intangible de la vie politique française, les fondateurs de la V<sup>e</sup> République ont assuré la stabilité du régime en donnant à l'Exécutif la primauté sur le Législatif.

*La Constitution de 1958 a ainsi mis en place un système dans lequel l'Exécutif peut gouverner avec une faible majorité ou une majorité indisciplinée :*

- Le Gouvernement est maître de l'ordre du jour parlementaire (art. 48) ; le domaine de la loi est strictement délimité (art. 34) et le rôle du Gouvernement dans son élaboration est prépondérant (procédure du vote bloqué -art. 44.3-, restriction du droit d'initiative des parlementaires). De même, le Gouvernement peut prendre des ordonnances qui lui permettent de décider de mesures relevant normalement du pouvoir législatif (art. 38).



- Les pouvoirs de contrôle des assemblées sont limités : la responsabilité du Gouvernement ne peut être mise en cause que par l'Assemblée nationale, et selon une procédure rigide et compliquée visant à éviter un recours trop fréquent à ces procédures et à garantir que les votes interviennent après un délai suffisant pour qu'une réflexion puisse avoir lieu sur les enjeux du scrutin (art. 49).

■ En fait, très rapidement<sup>13</sup> a émergé un système de partis structurés, clairement séparés entre les formations de la majorité, destinées à soutenir le Gouvernement, et celles de l'opposition, destinées à le critiquer. De 1962 à 1974, ce système de partis a engendré une majorité de gouvernement que l'alternance au pouvoir a rétablie dans un contexte différent, en 1981.

■ Dès lors, sur le plan institutionnel et plus précisément parlementaire, la Constitution s'est souvent révélée répressive pour la majorité, car les instruments de rationalisation du parlementarisme - recours au vote bloqué (art. 44.3 de la Constitution), à l'engagement de responsabilité (art. 49.3)- ont en fait servi à rationaliser les relations entre le Gouvernement et sa propre majorité.

## **B) Le rôle de la majorité parlementaire : soutien et participation**

### **a) Appui inconditionnel ou soutien critique ?**

■ Depuis que s'est constitué un système de partis structurés, l'appui inconditionnel apporté au Gouvernement et par-delà au Président de la République, élu depuis 1962 au suffrage universel direct- représente le premier devoir et la première fonction de la majorité gouvernementale.

Cette exigence, qui ne faisait pas partie de la tradition française, est plus ou moins facilement entrée dans les mœurs d'abord du parti gaulliste, puis du parti socialiste, parti du Président Mitterrand, et à nouveau de l'Union pour la Majorité Présidentielle, soutien du Président Chirac.

C'est ainsi, par exemple, que les députés socialistes, qui avaient obtenu la majorité absolue des sièges en 1981, entendaient bien demeurer une force de proposition, et ne pas jouer un rôle de « godillots ».

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

■ Le risque est alors que l'Exécutif se fasse déborder par sa majorité parlementaire, surtout si elle est animée par un parti dominant.

---

<sup>13</sup> Dès 1962, avec la crise qui accompagna le référendum concernant l'élection du Président de la République au suffrage universel

C'est pourquoi cette majorité doit être organisée et disciplinée : le groupe socialiste à l'Assemblée nationale a fonctionné selon le double principe de la liberté de discussion et de la discipline de vote : les Présidents de l'assemblée et du groupe parlementaire (L. Mermaz et P. Joxe), deux proches du Président de la République, assuraient une liaison permanente entre la Présidence et le groupe. Plus qu'en réunion de commission, c'était en réunion de groupe que s'effectuait l'essentiel du travail législatif, et que s'opérait la conciliation entre le rôle actif reconnu aux députés, et la discipline de parti, indispensable au fonctionnement correct du parlementarisme majoritaire.

■ Le soutien inconditionnel à l'action du Gouvernement et à la personne de ses membres est évidemment plus difficile à obtenir lorsque la majorité est composée d'une coalition de partis politiques.

On l'a vu, par exemple de 1976 à 1981, avec la « fronde » des députés gaullistes à l'égard du Premier Ministre Raymond Barre et du Président Giscard d'Estaing ; on l'a également constaté entre 1997 et 2002, avec la composition « plurielle » de la majorité (Parti Socialiste, Parti communiste, Verts).

On le voit à l'heure actuelle avec l'Union pour la Démocratie Française de M. François Bayrou, qui soutient le Gouvernement, tout en revendiquant le droit et la liberté de critiquer certains aspects de sa politique, le cas échéant.

Qu'il soit inconditionnel ou critique, le soutien de la majorité a pour contrepartie sa participation au Gouvernement.

## **b) Une majorité de participation**

Sous la V<sup>e</sup> République, le soutien qu'apportent les partis de la majorité ne va pas sans la participation de leurs représentants au Gouvernement, même si le principe maintes fois rappelé est que le Gouvernement procède du Chef de l'Etat, et non pas du Parlement.

Certes, il subsiste toujours des ministres-techniciens, sans attache avec les partis politiques, mais le système de partis en vigueur implique que tout groupe parlementaire appartenant à la majorité de gouvernement ait au moins un ministre et quelques secrétaires d'Etat.

## **C) La vocation de l'opposition : constituer une force de remplacement**

**a) En conséquence, sa fonction revêt trois aspects : critique raisonnée du Gouvernement, proposition d'un programme alternatif, et présentation d'équipes nouvelles**

1) L'opposition joue le rôle de garde-fou, prévenant le gouvernement contre tout excès ; elle remplit en fait une mission d'intérêt général en encadrant les actions du Gouvernement. C'est pourquoi elle doit disposer des garanties nécessaires à la mise en œuvre de sa fonction régulatrice –protection de la personne de l'opposant ; financement des partis d'opposition selon les mêmes critères que ceux appliqués aux partis de la majorité-.

2) L'opposition a vocation à contenir et aiguillonner la majorité au pouvoir, mais aussi à la remplacer. Pour exercer pleinement son rôle, elle doit promouvoir un programme alternatif crédible, proposer le correctif approprié aux travers qu'elle dénonce, sans quoi elle pourrait se voir reprocher une certaine irresponsabilité notamment lors d'un futur renversement de majorité.



3) L'opposition gagne donc à se fédérer et s'organiser pour permettre l'émergence de nouveaux talents, constituer un vivier de personnalités capables de participer activement et de manière critique au travail parlementaire, et à terme, de remplacer l'équipe en place.

### **b) De fait, l'organisation et le fonctionnement des assemblées parlementaires assurent la participation de l'opposition**

Tout d'abord, le bicamérisme peut faciliter la représentation de l'opposition : en France, lorsque le Gouvernement et la majorité sont orientés à gauche, le Sénat, assemblée traditionnellement de centre droit, joue le rôle de chambre de l'opposition auprès de laquelle la minorité à l'Assemblée nationale trouve éventuellement un soutien.

Par ailleurs, dans chaque assemblée du Parlement français, des représentants de la minorité siègent au Bureau, participent à la Conférence des Présidents, aux bureaux des commissions permanentes et spécialisées...

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

Toutefois, il n'y a pas à proprement parler de statut de l'opposition, bien que l'idée ait été évoquée, au sein de la majorité, avec l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République en 1974. Plusieurs réformes ont été néanmoins introduites dans la lettre et la pratique institutionnelles pour fournir à l'opposition des moyens d'expression supplémentaires<sup>14</sup>.

## **II L'EFFICACITE DES ROLES RESPECTIFS DE LA MAJORITE ET DE L'OPPOSITION PASSE PAR UN RENFORCEMENT DES POUVOIRS DU PARLEMENT ET PAR UNE CLARIFICATION DU DEBAT POLITIQUE**

### **A) Le mouvement en faveur d'une revalorisation du Parlement français a enrichi les rôles de la majorité et de l'opposition**

Dans les périodes de cohérence entre majorités présidentielle et législative, la légitimité principale vient du Président de la République, élu depuis 1962 au suffrage universel direct ; le Premier ministre et l'Assemblée nationale ont alors, du fait des règles constitutionnelles, un rôle second.

Le souci de donner plus de place à la représentation nationale dans ses différentes composantes a conduit à favoriser l'initiative parlementaire et à développer la fonction de contrôle :

---

<sup>14</sup> la modification la plus importante résulte de la réforme constitutionnelle d'octobre 1974, qui donne à soixante députés ou soixante sénateurs la possibilité de déférer les lois, avant leur promulgation, au Conseil Constitutionnel ; une autre réforme est l'institution, à l'Assemblée nationale, puis au Sénat, des questions au Gouvernement, qui s'est faite en marge de la Constitution, par un accord direct entre l'Exécutif et le Parlement.



■ la réforme constitutionnelle d'août 1995 a permis au Parlement de déterminer chaque mois l'ordre du jour d'une de ses séances, et d'y inscrire les propositions de lois, de débats de ses membres ; cette faculté a profité à tous les groupes politiques, de la majorité ou de l'opposition.

■ la fonction de contrôle connaît un grand essor :

- les procédures classiques ont été renforcées, avec l'instauration des questions au Gouvernement, à raison à présent, de deux séances d'une heure par semaine ; elles sont, depuis 1981, retransmises en direct à la télévision.
- le rôle d'information des commissions permanentes s'est élargi ; depuis 1996, elles peuvent bénéficier, à leur demande et pour une durée de six mois, des prérogatives des commissions d'enquête.
- ces dernières ont accru leurs pouvoirs d'investigation ; deux réformes intervenues en 1977 et 1991 leur ont donné des moyens nouveaux ; la levée du secret des auditions, notamment, a simplifié leur fonctionnement et accru l'impact de leurs travaux auprès du public.
- le Parlement tente en outre de se doter d'instruments d'évaluation qui lui soient propres (cf. création en 1996 des Offices parlementaires d'évaluation de la législation et des politiques publiques ; mise en place en 1999 au sein de la commission des finances d'une mission d'évaluation et de contrôle chargée d'étudier à fond quelques aspects de la politique budgétaire et en 2004 d'une structure identique concernant les lois de financement de la sécurité sociale).

■ Destinée à aménager le rythme de travail et le contenu des débats, l'instauration d'une session unique a entraîné un accroissement des activités de contrôle en séance publique ; la révision constitutionnelle d'août 1995 a apporté un correctif au mouvement de rationalisation du Parlement opéré en 1958.

■ La disproportion des moyens d'information mis à la disposition respectivement du Parlement et de l'Exécutif, a conduit à moderniser les moyens matériels mis au service des parlementaires, et à développer les effectifs d'aide et d'assistance. Cet effort a été réel mais les moyens du Parlement restent encore notoirement insuffisants.

■ D'autres réformes sont en projet, ou en cours de réalisation :

- l'accroissement de six à dix du nombre des commissions permanentes, où s'accomplit l'essentiel du travail parlementaire, ce qui permettrait, en outre, de diversifier leurs présidences entre les différentes sensibilité de la majorité, voire de l'opposition ;
- l'extension de la fonction de contrôle à d'autres domaines de l'action publique, défense ou politique étrangère, par exemple ;
- l'approfondissement du contrôle en matière de finances publiques et de dépenses sociales, est en cours de réalisation avec le vote en 2001 de la Loi Organique sur les lois de Finances qui modifie la conception de la gestion publique en l'orientant vers les résultats, et organise la transparence des informations budgétaires et du contrôle parlementaire.



En outre, il convient de souligner que depuis 2002, sous l'impulsion du Président de l'Assemblée nationale M. Jean-Louis Debré, les postes de responsabilité (Président et rapporteur) au sein des principales commissions d'enquête et missions d'information sont équitablement répartis entre majorité et opposition.

Mais si la revalorisation du Parlement a enrichi les rôles respectifs de la majorité et de l'opposition, une clarification du débat politique est nécessaire pour que ces deux forces puissent remplir pleinement leur rôle.

## **B) Une nécessaire clarification du débat politique**

### **a) La question de la cohabitation**

La France a vécu à plusieurs reprises de 1981 à 2002 en régime de cohabitation, c'est-à-dire dans un système où la majorité parlementaire est opposée au Président de la République.

Les deux premières cohabitations (1986 -1988, puis 1993 – 1995) avaient pour origine le renouvellement de l'Assemblée nationale au terme normal de son mandat ; elles ont fait coexister pendant deux ans chacune un Président de la République de gauche élu en 1981, réélu en 1988, et une majorité parlementaire de droite, issue des urnes en 1986, puis en 1993.

La troisième cohabitation a été provoquée par la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président Chirac en 1997, et la victoire des partis de gauche aux élections qui ont suivi. Le Président ayant été élu en 1995, cette dernière cohabitation a duré cinq ans.

Pour certains, la cohabitation est positive : elle favorise l'approfondissement de la démocratie en permettant à chaque camp - aux deux grandes familles principales de la vie politique française- d'être représenté et de participer au processus de décision ; elle organise ce faisant un système de pouvoirs et de contre-pouvoirs, le Gouvernement étant couplé avec sa majorité parlementaire, et le Président de la République étant le chef de l'opposition.

Pour d'autres, il n'y a pas de démocratie sans débat et séparation claire entre majorité et opposition et la cohabitation apparaît comme un obstacle à la nécessaire unité du pouvoir exécutif et comme un frein aux réformes.

### **b) Les conséquences de la cohabitation**

La dernière cohabitation « longue et consensuelle » a faussé le clivage entre majorité et opposition :

- 1) le Président de la République était tenu à des compromis tactiques avec le Gouvernement, faute de pouvoir mener une guerre ouverte qui aurait conduit à une crise institutionnelle.

En choisissant le consensus, il s'éloignait de son soutien qu'était l'opposition.

- 2) l'opposition qui considère peu ou prou le Président comme son leader a vu son action entravée ; elle disposait d'une moindre marge de manœuvre pour élaborer un projet alternatif et devait choisir entre s'effacer dans l'orbite du Chef de l'Etat, ou regagner sa pugnacité en se libérant de la tutelle présidentielle qui la neutralise.



- 3) Pour le gouvernement, l'absence d'une opposition forte a été préjudiciable, car faute d'une critique externe, il a dû chercher à l'intérieur de sa majorité la force de résister aux surenchères.

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

- en ce qui concerne la majorité, respecter l'opposition dont la tâche est de proposer des solutions alternatives et de défendre des opinions différentes ; favoriser sa participation à l'activité et aux décisions législatives, en lui donnant les moyens de s'opposer efficacement.

- du côté de l'opposition, reconnaître la légitimité de la majorité régulièrement élue, assumer sa fonction de manière responsable en prenant une part effective au processus institutionnel ; se préparer à son rôle de future majorité, en ayant conscience qu'elle représente un recours.



## *Synthèses des commissions*

---

### *Synthèse de la commission n°1 par M. Mohamed Sinani, Député des Comores*

La commission a débattu sur le thème, exposé ce matin en plénière, intitulé « les relations majorité/minorité ».

La commission était présidée par M. Richard Cazenave (Député français), assisté de MM. Jacques Chagnon, Député du Québec, Bernard Bouba Samali, Député du Cameroun, avec la participation de M. Youssouf Saïd Soilihi, Député de l'Union des Comores. La commission a reçu la visite de Son excellence Monsieur Saïd Dhoiffir Bounou, Président de l'Assemblée nationale des Comores.

Les échanges étaient basés sur la particularité de l'Assemblée nationale des Comores composée d'une majorité qui ne gouverne pas et d'une minorité qui détient le pouvoir. Cette situation, qui émane de la Constitution de l'Union des Comores, fait que la majorité parlementaire n'a pas le pouvoir d'inquiéter l'exécutif. Celui-ci a la liberté d'accepter ou de refuser les décisions de la majorité.

Tout en reconnaissant la complexité de cette cohabitation, les conférenciers ont bien rappelé l'esprit du séminaire qui consiste à nous présenter des modèles de parlement pour nous fournir des références. C'est dire que leur mission ne consiste pas à porter des jugements sur nos institutions. Aussi, dans leurs différentes interventions, ils ont beaucoup insisté sur des exemples d'organisation et de fonctionnement d'Assemblées notamment celles de la France, du Canada et du Cameroun.

Toutefois, devant la complexité de notre système parlementaire, ils préconisent le compromis. Il s'agit, en effet, de favoriser le dialogue pour rapprocher les points de vue. L'avantage du compromis est de permettre aux parlementaires ayant des divergences d'opinion d'assumer leurs désaccords. Le dialogue est nécessaire même entre parlementaires issus de la même tendance politique.

A propos de l'opposition au sein de l'Assemblée, les conférenciers souhaitent qu'elle constitue une alternance crédible de par son comportement.

D'autres questions ont été soulevées, notamment la méfiance entre parlementaires issus de tendances politiques différentes. Selon les conférenciers cette situation est normale pour des nouveaux élus mais elle peut être transcendée avec le temps.



*Synthèse de la commission n° 2*  
*par M. Ibrahima M'houmadi Sidi, Député des Comores*

Monsieur le Vice Président de l'Assemblée de l'Union des Comores,  
Messieurs les Présidents des Assemblées des îles Autonomes  
Madame et Messieurs les Représentants du Secrétaire Général Parlementaire de l'APF,  
Messieurs les conférenciers et chers collègues Parlementaires.

Les travaux de notre commission ont démarré à 15 h 10 sous la présidence M. Marcellin Mve Ebang, Député du Gabon, avec l'appui du M. Jean Fattebert, Conseiller national de Suisse. Ils ont bénéficié de la participation active aux débats d'une quarantaine de parlementaires qui ont désigné 4 rapporteurs dont un rapporteur général.

Il s'agit des Députés :

- Ahmed Said de l'Assemblée de l'île autonome de Ngazidja
- Said Abdallah d'Anjouan
- Mme Nassuhati Ahmed de Mohéli

Une fois les rapporteurs désignés, M. Mve Ebang rappelle les principaux points de son riche exposé en plénière sur le thème : « Relations majorité opposition » et lance les discussions en donnant la parole aux participants, qui vont au fur et à mesure, soit donner un point de vue sur la question, soit parler de leur expérience dans leur parlement, ou soit poser des questions liées au thème à débattre.

Le débat fut très intéressant, riche d'informations sur le fonctionnement des nouvelles institutions parlementaires aux Comores, passionnant quant à la problématique même de la question, et surtout, courtois et serein.

D'abord, des précisions nécessaires ont été apportées sur la notion de majorité/opposition considérée dans l'approche occidentale ou universelle classique et dans l'approche de leur configuration ou représentation à l'Assemblée de l'Union des Comores, nouvellement installée.

Il en est sorti que dans cette Assemblée, on ne peut pas véritablement parler de majorité/opposition en termes de considération politique classique.

En effet, il est convenu de parler de majorité parlementaire, lorsque dans une Assemblée, un groupe de Députés, portés à la victoire législative par un ou des partis politiques, défend un projet, une action, ou un programme d'actions gouvernementales au parlement, en soutenant et en adoptant ses projets de loi considérés comme importants pour la réalisation par le Gouvernement, l'opposition critiquant, enrichissant et amendant ce projet.



A l'Assemblée de l'Union, il est montré par l'ensemble des intervenants que la majorité ou l'opposition dont on parle ne recouvrent pas cette approche. Il s'agit plutôt de regroupement de certains députés défendant essentiellement une large Autonomie des îles dont ils sont originaires contre d'autres Députés fédéraux qui mettent en avant la nécessaire Union et la défense des intérêts généraux de la nation et de l'Etat. Les premiers étant plus nombreux que les seconds, ils se font appelés « Majorité ». Bref, dans cette Assemblée de l'Union, on ne peut pas appliquer mécaniquement le schéma classique majorité/opposition. Le problème est plus complexe que ça et présente un intérêt politique et juridique en son genre, quand bien même, on lui trouve quelque similitude dans l'ancien système parlementaire Suisse avec ses deux Assemblées : Assemblée du Peuple et Assemblée des cantons, selon le Conseiller Jean Fattebert, qui insiste par ailleurs pour montrer que malgré les velléités trop autonomistes des députés des cantons, l'intérêt fédéral et national parvient toujours à l'emporter, la commission de réconciliation veillant à l'équilibre nécessaire en cas de besoin.

Aussi, aux Comores, à l'Assemblée de l'Union, l'opposition île /Union est de pure forme en ce moment puisque le consensus prédomine et a réussi toujours à prévaloir sur presque la totalité des dix projets de loi adoptés par les Députés.

Les débats ont montré que c'est sur un problème de méfiance des uns et des autres que tout se joue. Les autonomistes se méfient des Unionistes. Cependant, avec le temps et surtout, avec le parachèvement de la loi fondamentale par les lois organiques prévues, avec l'apprentissage et la maîtrise des différentes constitutions, on arrivera à une véritable configuration politique parlementaire majorité/opposition avec laquelle les Députés se positionneront sur des projets, des programmes et des actions gouvernementales soutenues par des partis politiques. Toujours est-il que selon les participants, il faut pour le moment être prudent car il n'y a pas une uniformité de visions sur ce qui est intérêt général ou intérêt particulier insulaire à défendre ou à préserver.

- L'autre point versé au débat est la question du passage de 15 députés élus aux Assemblées insulaires à l'Assemblée de l'Union. Là dessus il y a divergence de point de vue : certains députés restés à leur parlement de mandat électoral, considèrent que les 15 sont les représentants de leur Assemblée insulaire à l'Assemblée de l'Union. Ils sont en quelque sorte leur Ambassadeur et doivent de temps à autre leur rendre compte de leur activité dans cette institution. Pourtant il n'en est rien.

Su cette question, il faudra apporter des clarifications législatives comme le prévoit la Constitution.

En conclusion, l'ensemble du débat a montré que si l'on tient compte de la spécificité des nouvelles institutions comoriennes, de leur genèse et de leur jeunesse, il n'y a pas lieu à s'inquiéter outre mesure. Bien au contraire, puisque avec le temps et l'apprentissage nécessaire, avec la maîtrise et la consolidation de ces institutions, il y a un réel espoir de bon fonctionnement de la démocratie aux comores.

Selon M. Mve Ebang, le problème est plus politique qu'institutionnel ou juridique. Il se situe à un niveau de clivage entre la nécessité pour les uns de défendre les intérêts particuliers des îles et pour les autres, de mettre en avant l'intérêt général de la nation et de l'Etat.



Toutefois, avec un peu de patience, on arrivera à transcender ce clivage et à revenir à un système classique de relations Majorité/Opposition qui s'affrontent démocratiquement sur des bases politiques de défense ou de lutte pour ou contre des intérêts généraux ou d'un programme d'action politique et socio-économique de gouvernement.

En tout cas, après l'adoption des lois sur la quote-part et sur le partage de compétences, tout laisse indiqué que le pays et les institutions sont sur la bonne voie d'une vie politique normalisée, apaisée et démocratique aux Comores





---

*Exposés en séance plénière :  
l'organisation du travail parlementaire  
et le contrôle du Parlement  
sur l'action gouvernementale*

## *Intervention de M. Jacques Chagnon, Député du Québec*

---

### **L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC : LE PARLEMENT D'UN ÉTAT FÉDÉRÉ**

Le Parlement du Québec a plus de 200 ans. En effet, les premières élections, dans ce qui s'appelait alors la province du Bas-Canada ont été tenues en mai et en juin 1792. Le régime représentatif dans la vallée du fleuve Saint-Laurent a acquis sa maturité en 1848, avec l'adoption de la responsabilité ministérielle. C'est à ce moment que le système politique est devenu un véritable « régime parlementaire ».

#### **1. Le partage des compétences au Canada**

La Constitution canadienne de 1867 n'a pas modifié le régime parlementaire déjà en place. En fait, les premiers mots de la Loi constitutionnelle de 1867 indiquaient une volonté d'adopter une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni. Cela devait entraîner non seulement le maintien d'un gouvernement responsable, mais aussi l'incorporation de tous les principes de la Constitution et des conventions britanniques compatibles avec le système politique canadien, incluant la primauté du droit et l'indépendance judiciaire.

La Constitution canadienne de 1867 a amené aussi l'instauration d'un système de type fédéral. Trois provinces, le Canada-Uni (formé du Québec et de l'Ontario), le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse se sont regroupées le 1<sup>er</sup> juillet 1867 pour former la « Puissance du Canada », selon la terminologie de l'acte fondateur du nouveau régime.

La Constitution de 1867 a créé un parlement fédéral et des parlements provinciaux, autrement dit, des législatures pour chacune des provinces. L'article 71 de la Constitution stipule « qu'il y aura, pour [le] Québec, une législature composée d'un lieutenant-gouverneur et de deux chambres appelées le Conseil législatif de Québec et l'Assemblée législative de Québec. La Chambre haute, soit le Conseil législatif va avoir une durée de vie de cent ans. En effet, cette chambre sera abolie en 1968, au moment d'une première modernisation du cérémonial d'origine britannique traditionnel et de la transformation de l'Assemblée législative en Assemblée nationale.

En vertu du partage des pouvoirs établi par la Loi constitutionnelle de 1867, la législature du Québec reçoit compétence, notamment, dans les domaines suivants : la propriété et le droit civil, l'administration de la justice, les municipalités, les hôpitaux, les terres publiques, l'éducation, l'agriculture et l'immigration (ces deux derniers champs étant cependant de compétence fédérale prépondérante).

En se fondant sur leurs compétences en matière d'administration de la justice et sur les « matières d'une nature purement locale », les provinces peuvent constituer des corps de police. C'est ce que vont faire le Québec et l'Ontario, par la création de la Sûreté du Québec et de la Police provinciale de l'Ontario (OPP). Dans les autres provinces, les services policiers provinciaux et municipaux sont assumés par la Gendarmerie royale du Canada, la « police montée », dont les agents arborent parfois la tunique écarlate et le chapeau à larges bords.



De par la Loi constitutionnelle de 1867, le Parlement fédéral obtient les domaines suivants : le commerce, la défense nationale, le système bancaire, le droit criminel, la navigation, la poste, le mariage et le divorce, la naturalisation et les aubains (les étrangers résidant au pays), les pêcheries, les Indiens et les réserves indiennes. Le gouverneur général (sur recommandation du premier ministre fédéral) nomme les juges des cours supérieures, incluant la cour de droit commun du Québec, la Cour supérieure, ainsi que la Cour d'appel du Québec. Par ailleurs, le Parlement canadien peut déclarer que des « travaux » sont « pour l'avantage du Canada ou pour l'avantage de deux ou plusieurs provinces », de manière à faire passer ces travaux dans la sphère fédérale, ce qu'il va faire dans le cas des centrales nucléaires.

Ottawa a également le pouvoir de faire des lois dans tous les domaines non exclusivement assignés aux provinces. Par interprétation judiciaire, la radiotélédiffusion, l'aéronautique et les gisements miniers sous-marins du Pacifique vont donc tomber éventuellement dans le domaine fédéral.

À la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, plusieurs décisions jurisprudentielles font évoluer le partage des pouvoirs en faveur des provinces. Par exemple, en 1882, le Comité judiciaire du Conseil privé se montre d'avis que les législatures des provinces sont tout aussi souveraines dans leurs domaines de compétences que le Parlement canadien dans les siennes. D'autres décisions confirment que les domaines de l'assurance, du commerce intraprovincial, des relations ouvrières et des ressources naturelles sont de compétence provinciale.

Le contexte particulier créé par les deux guerres mondiales et la Crise de 1929 redonne au gouvernement fédéral une nette prépondérance sur les provinces. Il obtient des provinces certains transferts de pouvoirs (tels que sur l'assurance-chômage). Il intervient dans les domaines sociaux (allocations familiales, pensions de vieillesse, programme national d'hygiène et de santé, etc.) et culturels (subventions aux universités, Conseil des arts, etc.).

## **2. Le Parlement du Québec**

### **2.1 L'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale est composée de 125 députés qui représentent autant de circonscriptions. Les députés sont élus selon le scrutin majoritaire uninominal à un tour : le candidat qui obtient le plus de voix est déclaré élu même s'il n'a pas la majorité absolue. Justement, un avant-projet de loi proposant l'adoption au Québec d'une forme de proportionnelle mixte doit être soumis à une consultation publique prochainement.

Au Québec, les candidats indépendants sont peu nombreux et les élus appartiennent presque toujours à l'un des grands partis politiques. Le chef du parti qui fait élire le plus grand nombre de députés forme ensuite le Conseil des ministres. Le parti qui obtient la seconde place constitue l'opposition officielle. Les partis politiques qui ont fait élire au moins 12 députés, ou qui ont recueilli au moins 20 pour cent des voix, obtiennent à l'Assemblée le statut de groupe parlementaire, ce qui leur donne certains avantages en terme de temps de parole ou de financement de leurs services de recherche.

Le premier ministre, le chef de l'opposition officielle et les chefs de chacun des autres groupes parlementaires désignent un leader parlementaire, un whip, ainsi que des adjoints, si le nombre de députés le justifie. Les leaders parlementaires sont des spécialistes de la procédure parlementaire, tandis que les whips veillent au maintien de la cohésion et de la solidarité au sein de leur groupe.



À l'ouverture de la session après les élections générales, les députés désignent un président et trois vice-présidents. Le président de l'Assemblée nationale dirige l'administration parlementaire, en plus de présider les séances de l'Assemblée.

L'Assemblée nationale se réunit en séances ordinaires, du deuxième mardi de mars jusqu'au 23 juin, au plus tard, et du troisième mardi d'octobre jusqu'au 21 décembre. L'Assemblée siège les mardis, mercredis et jeudis, sauf en période de travaux intensifs, en fin de session, alors que la semaine parlementaire s'étend sur cinq jours.

## **2.2 Les commissions parlementaires**

Pour réaliser son travail de manière plus efficace, l'Assemblée nationale a développé depuis les années soixante un système complet de commissions parlementaires. Plusieurs réformes ont été adoptées à ce sujet, notamment en 1969 et surtout en 1984. L'Assemblée compte actuellement neuf commissions permanentes « sectorielles », couvrant chacune un grand secteur de l'Administration publique. Ces commissions sont multifonctionnelles, plutôt que spécialisées dans un seul type de fonction.

Les commissions exécutent de manière prioritaire les mandats que leur confie la Chambre. Ainsi, elles tiennent des consultations publiques pour permettre aux particuliers et aux groupes de faire connaître leurs opinions sur des projets de loi, elles étudient ces mêmes projets de loi « article par article » et elles scrutent, chaque année, les crédits budgétaires demandés par les ministères et les organismes publics.

Les commissions parlementaires sectorielles ont également gagné une certaine marge d'autonomie puisqu'elles peuvent, de leur propre initiative, se donner des mandats d'étude ou d'enquête.

En 1997, l'Assemblée nationale a mis sur pied la Commission de l'administration publique (CAP), dont je fus le premier président. Cette dernière exerce un pouvoir de surveillance sur l'action des sous-ministres et des dirigeants d'organismes, principalement à l'aide des rapports du Vérificateur général du Québec. La CAP est toujours dirigée par un député de l'Opposition.

## **2.3 Le gouvernement**

Au plan constitutionnel, le Parlement constitue l'autorité suprême, le pouvoir judiciaire, l'autorité seconde et le pouvoir exécutif, l'autorité tertiaire, d'ailleurs subordonnée aux deux premiers. Il s'agit là, bien sûr, d'une description juridique et formelle. En effet, la réalité politique fait en sorte que l'Exécutif domine nettement l'Assemblée nationale. Cette situation résulte de l'effet combiné du mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour, du quasi-bipartisme qui prévaut à la Chambre et de la discipline de parti.

De façon générale, le gouvernement exerce un contrôle très important sur les thèmes et sur les temps de discussion en Chambre. Il revient au gouvernement de décider quels projets de loi seront soumis à l'étude de la Chambre. Peu de projets de loi, même les rares qui découlent de l'initiative des députés, ont d'ailleurs des chances d'être adoptés sans l'aval du gouvernement.

Désigné formellement par le lieutenant-gouverneur (le représentant personnel de la reine), le premier ministre est en fait choisi par les électeurs, qui lui ont accordé une majorité de députés. Le premier ministre détient l'entière responsabilité de la sélection, au sein de la députation, des personnes qui deviendront ministres. Il peut arriver que le premier ministre appelle au Conseil exécutif des personnes qui ne sont pas parlementaires. Ces personnes doivent cependant se faire élire à l'Assemblée dans les meilleurs délais.

En vertu de la convention du gouvernement responsable, le premier ministre demeure en fonction tant que la majorité des députés lui conserve son appui. Chacun des ministres doit en outre appuyer de façon solidaire toutes les décisions du Conseil exécutif ou offrir sa démission.

À l'Assemblée nationale, les ministres exercent un rôle prédominant. Ils présentent les projets de loi publics, répondent quotidiennement aux questions des députés de l'opposition et ils doivent justifier l'utilisation du budget de leurs ministères.

Lors des votes en Chambre, une solidarité parlementaire se manifeste au sein du parti ministériel en ce qui concerne les mesures soumises par le gouvernement. Cette solidarité parlementaire ou « discipline de parti » existe aussi, quoiqu'à un degré moindre, chez les groupes d'opposition.

## **2.4 L'adoption des lois**

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, comme cela se faisait autrefois.

Les projets de loi sont d'abord présentés à l'Assemblée nationale par un ministre ou par un député. À cette étape, l'auteur ou le « parrain » du projet de loi lit simplement les notes explicatives qui accompagnent le texte et aucun débat ne se tient.

Après un délai d'au moins une semaine (sauf exception), l'Assemblée entreprend l'étude des principes fondamentaux du projet. Ce délai d'une semaine a pour but d'améliorer la qualité du travail parlementaire, en octroyant une période de temps minimale pour permettre aux députés de mieux préparer leur intervention.

Lors du débat sur le principe, chaque député, à commencer par le « parrain » et le porte-parole de l'opposition, peut s'exprimer exclusivement sur l'opportunité et sur la valeur intrinsèque du projet de loi.

Si l'Assemblée adopte le principe du projet de loi, l'étude détaillée est ensuite confiée à une commission réunissant une douzaine de députés. La commission examine le projet de loi de manière détaillée et elle fait rapport à l'Assemblée, qui peut introduire de nouveaux amendements.

L'Assemblée nationale adopte ensuite le projet de loi et le transmet au lieutenant-gouverneur pour recevoir la sanction royale. Cette dernière étape donne au projet de loi un caractère officiel. La plupart des projets de loi entrent en vigueur le jour de leur sanction.





Ce cheminement peut varier selon l'importance des projets de loi, leur effet ou la contestation qu'ils suscitent. Ainsi, la plupart des projets de loi importants font l'objet d'une consultation publique en commission parlementaire après la présentation en Chambre et avant l'étude du principe. En outre, l'opposition se livre parfois à une obstruction systématique (ou *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 et de susciter un courant d'opposition au sein de la population et des médias. Le gouvernement peut répliquer à ce *filibuster*, par la présentation d'une motion de suspension des règles de procédure (une motion surnommée le « bâillon » ou la « guillotine »), de manière à limiter la durée des débats. L'utilisation de cette dernière procédure est courante en période de session intensive, dans la mesure où le gouvernement veut obtenir l'adoption de son programme législatif.

## **2.5 Le contrôle des activités gouvernementales**

Je vais maintenant présenter une fonction parlementaire en plein essor, au Québec comme ailleurs dans le monde : la surveillance parlementaire des activités gouvernementales.

La période quotidienne des questions orales constitue le mode de contrôle le mieux connu du régime parlementaire de type britannique. Les ministres répondent à des questions posées sans préavis sur n'importe quel sujet d'intérêt public qui relève du gouvernement. La période des questions n'est pas considérée comme un véritable débat parlementaire, mais plutôt comme une période où les députés cherchent à obtenir des renseignements du gouvernement, sur des sujets d'actualité. Cette période attire le public et les journalistes parlementaires, en raison de son caractère enlevé. C'est une sorte de joute qui permet de marquer des points dans l'opinion, aux dépens des adversaires politiques.

Les questions portant sur des sujets qui ne sont pas suffisamment importants ou urgents pour justifier une réponse immédiate doivent être présentées par écrit. Il en est de même des questions dont les réponses exigent une certaine recherche. Le gouvernement dispose d'une grande latitude pour répondre de la façon voulue à une question écrite, comme aux questions orales, d'ailleurs.

Un député insatisfait des réponses obtenues lors de la période des questions peut demander la tenue d'un « débat de fin de séance », le mardi et le jeudi, pour approfondir le sujet dans un face à face avec le ministre concerné.

Le vendredi matin se tiennent, en commission parlementaire, des interpellations, soit un débat entre un député et un ministre portant sur un sujet précis et choisi à l'avance. Les interpellations ne sont tenues qu'à raison d'une seule par semaine et en-dehors des périodes de fin de session. Il ne se tient pas de vote de confiance dans le cadre d'une interpellation selon la procédure parlementaire du Québec.

Tous les moyens de contrôle qui précèdent 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. D'autres moyens, plus spécialisés, assurent le contrôle des finances et des dépenses publiques.

Ainsi, à la fin de chaque année financière, le président du Conseil du trésor dépose un état des crédits qu'il croit nécessaires pour faire face aux dépenses de l'exercice financier qui va débiter. Peu de temps avant ou après cette étape, selon les années, le ministre des Finances prononce le discours sur le budget, qui expose les moyens que le gouvernement prendra pour financer ses opérations.

Le discours sur le 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. Ce moyen donne aux députés l'occasion de passer en revue les activités des différents ministères.

Au cours de l'année financière, les commissions exercent une surveillance des activités gouvernementales. Ainsi, la Commission de l'administration publique vérifie les engagements financiers, c'est-à-dire les dépenses gouvernementales autorisées par l'Exécutif et prises à même les crédits votés par l'Assemblée. De plus, chaque commission sectorielle examine annuellement les orientations, les activités et la gestion d'un ou de plusieurs organismes publics.

Enfin, après la fin de l'année financière, les députés reçoivent le rapport du Vérificateur général, dont le rôle est de vérifier si les comptes ont été tenus de manière convenable (l'attestation financière) et si les crédits ont été utilisés aux fins prévues. Dans plusieurs cas, le Vérificateur général examine aussi les moyens mis en place pour gérer les ressources de façon économique, efficiente et efficace ; on parle dans ce cas d'une « vérification de l'optimisation des ressources ». La rapport du Vérificateur est publié en deux tomes, au mois de juin et au mois de décembre.

Le contrôle parlementaire met surtout en vedette les députés de l'opposition. Ce sont eux qui posent la plupart des questions et qui soulèvent les débats de fin de séance. Certains modes de contrôle, les interpellations, par exemple, leur sont réservés. L'opposition peut, en définitive, mettre en cause l'ensemble ou une partie de l'action gouvernementale au moyen d'une motion de censure proposant à l'Assemblée de blâmer le gouvernement et de lui retirer sa confiance. Selon le Règlement de l'Assemblée nationale, l'opposition peut présenter jusqu'à six motions de censure au cours d'une même session, en plus de celles qui sont déposées lors des débats sur le budget et sur le discours d'ouverture.

## **2.6 L'Assemblée nationale et l'ordre fédéral**

### **2.6.1 La participation à la législation fédérale**

Dans le système fédéral canadien, les provinces ne participent pas à la formation des chambres du Parlement fédéral, ni à la prise de décision par celles-ci. Il existe bien une Chambre haute à Ottawa, le Sénat du Canada. Cependant, les sénateurs ne sont ni élus, ni choisis par les législatures telles que l'Assemblée nationale, ni non plus par les exécutifs provinciaux. Les sénateurs doivent leur siège uniquement à la volonté du premier ministre du Canada. Selon une opinion assez répandue, cette Chambre joue mal son rôle de représentante des différentes régions du pays. L'Ouest canadien plus particulièrement montre son intérêt pour une réforme du Sénat selon une formule appelée « triple-E » (élu, égal, équitable). Toutefois, cette question implique un amendement constitutionnel et n'est pas vraiment à l'ordre du jour. À l'échelle canadienne, les difficultés à s'entendre à quatorze gouvernements (dix provinces; le gouvernement fédéral, en plus des trois territoires du Nord) pour réformer la Constitution font que les dirigeants politiques privilégient, pour le moment, des accords intergouvernementaux de nature administrative.



## 2.6.2 La délégation de pouvoirs

Il y a peut-être un parallèle à faire entre cet intérêt pour les arrangements administratifs et l'interdiction de la délégation de pouvoirs législatifs au Canada. Contrairement à la Constitution australienne, la Loi constitutionnelle de 1867, ne prévoit pas la possibilité d'un transfert de pouvoirs d'un corps législatif à un autre corps législatif. En 1950, la Cour suprême du Canada a statué dans l'arrêt *A.-G. Nova Scotia c. A.-G. Canada* que la délégation horizontale de pouvoirs du Parlement canadien à une législature, en l'espèce la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse, n'était pas une pratique acceptable, puisque cette délégation équivaldrait à modifier le partage des pouvoirs original.

Il faut dire que d'autres décisions ont atténué la portée de l'arrêt *A.-G. Nova Scotia*, en permettant la délégation de pouvoirs administratifs du Parlement fédéral à un organisme mis sur pied par une législature provinciale, à des fonctionnaires provinciaux ou même à des ministres provinciaux. Quelle que soit la technique utilisée, la délégation de pouvoirs « administrative » peut être perçue comme une caractéristique d'un fédéralisme plus flexible, pourvu qu'elle ne soit pas assortie de conditions fixées par le parlement délégant.

## 2.6.3 L'approbation des traités

En 2002, l'Assemblée nationale du Québec s'est donné un pouvoir d'approbation des engagements internationaux « importants », soit à l'égard d'une entente internationale conclue par le Québec, soit à l'égard d'un traité négocié par le gouvernement du Canada. Selon une décision jurisprudentielle du Conseil privé de 1937, les provinces sont compétentes pour mettre en œuvre dans leur droit interne un accord conclu par le Canada et portant sur des matières de compétence provinciale. Dorénavant, le gouvernement du Québec ne pourra donc plus se déclarer lié par un tel accord international sans que l'Assemblée nationale n'en ait approuvé le contenu au préalable.

## 2.6.4 Le vote de résolutions

Il est de plus en plus fréquent que l'Assemblée nationale adopte des résolutions pour affirmer des positions en matière intergouvernementale. Ainsi, de 2000 à 2004, dix résolutions ont été votées de manière unanime, c'est-à-dire avec l'accord des différents groupes parlementaires, par exemple :

- le 6 mai 2004 : adoption d'une résolution appuyant le gouvernement du Québec dans ses démarches visant à transférer au Québec les sommes provenant de la taxe (fédérale) sur les produits et services. Québec privilégie cette méthode plutôt que l'augmentation des versements fédéraux pour les programmes sociaux, dans la mesure où ces versements sont assortis de conditions qui réduisent son autonomie pour administrer ses propres champs de compétences ;
- le 17 mars 2004 : adoption d'une résolution exigeant du gouvernement fédéral qu'il reconnaisse l'exigence du déséquilibre fiscal (existant entre les deux paliers de gouvernement) ;
- le 13 juin 2000 : adoption d'une résolution sur les négociations avec le gouvernement fédéral concernant l'assurance parentale ;



Le déséquilibre fiscal constitue l'un des enjeux majeurs de la fédération canadienne depuis le milieu des années quatre-vingt-dix et fait l'objet d'un consensus entre les provinces. Au Canada, le partage des revenus tirés de la taxation ne correspond plus à la répartition des compétences législatives entre les deux ordres de gouvernement. Les champs de compétence exclusive des provinces, comme la santé et l'éducation, nécessitent des dépenses de plus en plus importantes. Du côté fédéral, en revanche, les responsabilités financières découlant de ses compétences sont relativement limitées, ce qui fait en sorte que le gouvernement fédéral dispose de ressources fiscales qui excèdent largement ses dépenses.

Au cours de l'année financière 2000-2001, les provinces canadiennes ont touché 56 % de l'ensemble des revenus perçus, mais elles ont dû assumer pas moins de 63 % des dépenses. Le budget de la santé, qui accapare déjà 40 % des dépenses de programmes du Québec, subit toujours de fortes pressions à la hausse.

La résolution parlementaire sur l'assurance parentale dont j'ai parlé ci-dessus a finalement été couronnée de succès. En effet, une entente finale a été conclue le 1<sup>er</sup> mars 2005, entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada, portant sur la création d'un nouveau régime québécois de congés parentaux. Ce programme remplacera, en 2006, le régime actuel qui est financé par la Loi fédérale sur l'assurance-emploi. Les négociations à ce sujet étaient en cours depuis 1997.

\*\*\*\*\*

Pour conclure, je rappellerai que les institutions politiques du Québec s'inscrivent dans la tradition d'un régime parlementaire. Bien que certains aient évoqué récemment l'élection possible du premier ministre au suffrage universel et la tenue des élections à date fixe, bien que l'on cherche aussi actuellement à améliorer la consultation du public à l'aide des technologies de l'information et des communications, le régime parlementaire québécois apparaît bien enraciné.

La mission de l'Assemblée nationale du Québec consiste à légiférer dans les domaines de sa compétence constitutionnelle, à contrôler les actes du gouvernement et de l'Administration et à débattre de questions d'intérêt public. La législation québécoise est à l'évidence beaucoup plus abondante qu'il y a une quarantaine d'années. Le contrôle de l'Exécutif est aussi une activité en développement, notamment l'audition en commission parlementaire des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. La place du Québec dans ou en dehors de la fédération canadienne est un thème très important des débats parlementaires. Je ne puis cependant affirmer que l'Assemblée nationale a renforcé, jusqu'à maintenant, la surveillance de l'évolution des relations intergouvernementales et du système fédéral, comme elle l'a fait en matière de relations internationales. Cette fonction demeure surtout l'apanage de l'Exécutif, qui a créé à cette fin le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, relevant d'un ministre délégué et du premier ministre du Québec. En matière de relations intergouvernementales, il faut compter aussi avec le nouveau Conseil de la fédération. Cet organisme permanent, est formé des treize premiers ministres des provinces et des territoires. Il a été fondé à l'instigation du Québec à une réunion tenue dans le berceau de la Confédération, Charlottetown à l'Île-du-Prince-Édouard, le 5 décembre 2003. Le Conseil de la fédération est voué au renforcement de la coopération inter-provinciale et à l'établissement de relations plus efficaces avec le gouvernement fédéral.



*Intervention de M. Jean Fattebert,  
Député de la Suisse*

---

**PRÉSENTATION DU MODÈLE SUISSE DE CONFÉDÉRATION  
CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT PAR LE PARLEMENT**

En Suisse, le pouvoir est très dilué. Un politique, au moment du bilan final, peut rarement se prévaloir d'avoir, à lui tout seul, changé beaucoup de choses.

Si je pouvais un jour, dire que j'ai contribué, dans une mesure très modeste, à mettre une petite pierre dans la construction de la démocratie aux Iles Comores, j'en serai très fier.

Il n'est pas dans mes intentions de vous dire comment faire. Je vais simplement vous dire comment nous faisons. Ce n'est pas parfait, ni forcément adapté à vos conditions. Mais il y a peut-être des idées que vous pourriez reprendre.

C'est votre génie propre et votre volonté de construire une démocratie vivante et un pays prospère qui doit vous guider dans les dispositions à prendre.

**La Suisse : 7,5 millions d'habitants, 4 langues officielles, 26 cantons.**

*Boutade : On dit que les Suisses s'entendent bien parce qu'ils ne se comprennent pas. C'est en partie vrai.*

Dans la hiérarchie, nous mettons tout en haut, le peuple. Les politiques sont de toute façon au service du peuple. Les grandes décisions sont toujours soumises au peuple. Ainsi le peuple a un contrôle très réel sur les décisions.

Juste en dessous, nous avons l'

**Assemblée fédérale**  
Chambres réunies 246 parlementaires  
Elit le gouvernement et le tribunal fédéral

Les Chambres séparées représentent pour une le peuple et pour l'autre les Etats (Cantons). Une décision sur une loi ou sur le budget ne peut être définitive sans avoir été acceptée par les 2 Chambres séparément. Chaque Chambre discute sur la base d'un préavis de sa commission et entend le représentant du gouvernement.



**Conseil national**  
200 membres (1/35000 hab)  
Chambre du peuple

**Conseil des Etats**  
46 membres(2/canton)  
Chambre des cantons

12 commissions de 25 membres

12 commissions de 13 membres

Politique extérieure  
Science éducation et culture  
Sécurité sociale et santé publique  
Environnement aménagement du territoire et énergie  
Politique de sécurité  
Transports et télécommunications  
Economies et redevances  
Institutions politiques  
Affaires juridiques  
Constructions publiques  
Gestion  
Finances

Les commissions de gestion et des finances ont un rôle de contrôle. Elles peuvent investiguer et tout savoir sur tout le fonctionnement et les flux financiers.

En dessous des Chambres parlementaires, nous avons le gouvernement qui est chargé de faire appliquer les lois et d'en proposer de nouvelles s'il en constate le besoin.

Conseil fédéral = Gouvernement (7 membres)  
(2 représentants des 3 plus grands partis et 1 du 4<sup>e</sup>)

Le Président change chaque année (ordre protocolaire, mais élection).  
Le président du Conseil fédéral est appelé Président de la Confédération.

### **Les outils des parlementaires :**

- Question du lundi
- Question ordinaire
- Interpellation
- Postulat
- Motion
- Initiative parlementaire

Ces instruments sont cités dans l'ordre crescendo de leur importance.

La question du lundi des sessions traite de questions de détails sur l'actualité et les dysfonctionnements dénoncés dans la presse. Le gouvernement est invité à répondre oralement devant le Parlement.

L'initiative parlementaire peut permettre au parlement d'initier une loi ou modification de loi sans passer par le gouvernement.



Ces outils sont des moyens de contrôle très forts des parlementaires

**Les tâches du Parlement :**

- Budget
- Projets de loi
- Traitement des interventions parlementaires.
- Election :
  - du gouvernement
  - du président de la Confédération
  - des membres du tribunal fédéral

Telle est la manière dont fonctionne le niveau fédéral. Au niveau des états fédérés, on retrouve un parlement à une seule Chambre, un gouvernement généralement élu par le peuple.

Le fonctionnement est à peu près le même avec des particularités que chaque état cantonal décide souverainement. Chaque canton prélève ses impôts et gère son budget.

Le système est loin d'être parfait. Il convient néanmoins pour la Suisse.

Aux Comores, les conditions sont différentes. Notre modèle ne pourrait certainement pas s'appliquer sans autre, mais nous avons l'immodestie de penser que certaines idées pourraient être reprises et aménagées à la sauce Comorienne.

## *Synthèses des commissions*

---

### *Synthèse de la commission n° 1 par M. Mohamed Sinani, Député des Comores*

La commission N°1, composée d'une quarantaine de députés, s'est réunie sous la présidence de Monsieur Jacques Chagnon, député du Québec, assisté de M. Bernard Bouba Samali, député du Cameroun et chargé de mission Afrique, pour débattre sur le thème traité ce matin en plénière « l'organisation du travail parlementaire et le contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale. »

Les échanges ont d'abord porté sur des éclaircissements des différents outils que possède le parlement pour contrôler l'action gouvernementale ainsi que leurs modes de fonctionnement. Ces outils sont les suivants :

- Les commissions d'enquête ;
- Les questions au gouvernement ;
- Le postulat ;
- La motion ;
- Et l'initiative parlementaire.

Les conférenciers ont démontré comment s'exerce le contrôle parlementaire au moyen de ces outils à travers l'exemple de la Suisse, du Canada et du Cameroun en essayant aussi de relever les différences.

Les conférenciers ont cependant souligné les rapports parfois difficiles qui peuvent exister entre le parlement et l'exécutif, et les obstacles que ce dernier peut créer pour empêcher le parlement d'exercer efficacement son rôle. Il arrive parfois que le gouvernement assure lui-même les enquêtes pour éviter le contrôle parlementaire, étant entendu que l'enquête qui révèle un scandale entraîne des sanctions. On a appris l'existence de cet outil de contrôle à l'Assemblée Nationale comorienne mais il n'a pas encore les moyens de fonctionner pleinement.

Les conférenciers ont aussi montré l'importance de la circulation de l'information entre le gouvernement et le parlement. En effet les députés sont appelés à veiller au respect des lois et leur application par le gouvernement ainsi qu'à l'exécution du budget. Il convient alors de suivre quotidiennement l'action gouvernementale.

Certaines interventions ont aussi abordé les rapports entre ministres et députés. En effet, les ministres disposent de beaucoup de moyens leur permettant de répondre aux sollicitations des populations, dirigent des appareils administratifs qui fonctionnent et gèrent des crédits. Les députés n'en disposent pas et pourtant ils ne manquent pas de recevoir les doléances des populations. Les Ministres peuvent alors se constituer en véritables concurrents. Or les députés doivent être soutenus par les ministres pour qu'ils puissent réaliser quelques actions en faveur de leurs populations. Il faut rappeler que l'élaboration du budget se fait sans les députés. Ces derniers n'ont pas la possibilité de faire des propositions.





Le député Jacques Chagnon a démontré comment ce problème est assumé au Canada. C'est l'occasion pour les membres de la commission de découvrir la particularité du système canadien où un ministre doit d'abord être député. Les relations quotidiennes entre députés et ministres favorisent la collaboration. Il a aussi indiqué que les députés de l'opposition suivent chacun un dossier ministériel.

A titre de conseil, les parlements doivent se doter de moyens pour pouvoir faire face à certains impératifs liés à l'exercice de leur fonction.

***Synthèse de la commission n° 2***  
***par M. Ibrahima M'houmadi Sidi, Député des Comores***

Les travaux de la commission ont démarré à 12h 20 sous la présidence de M. Marcellin Mve Ebang avec l'appui de M. Jean Fattebert, Conseiller national au parlement Suisse.

La discussion fut rapidement lancée par le conférencier pour poser des questions ou émettre des avis sur le thème retenu, à savoir l'organisation du travail parlementaire et le contrôle sur l'action du gouvernement.

Certains députés ont demandé des éclaircissements par exemple sur le contrôle du parlement et l'initiative parlementaire. Il en est sorti sur ce 2<sup>ème</sup> point qu'il y a 2 sortes d'initiatives parlementaires :

- L'initiative originaire (proposition de loi faite par le parlement et qui ne passe pas au Gouvernement) ;
- l'initiative dérivée qui est un projet de loi du gouvernement soumis au parlement pour débat et adoption. De là est déclenchée une série de questions réponses basées sur le fonctionnement et sur le pouvoir du parlement ;
- les outils d'actions du parlementaire :
  - droit d'amendement ;
  - saisine de la Cour constitutionnelle qui est le tribunal fédéral en suisse où il contrôle l'application de la loi ou sa constitutionnalité ;
  - questions au Gouvernement ;
  - droit de recours ;
  - renvoi ;
  - Cour constitutionnelle (Gabon) qui peut assister le parlement.

Des questions sur le délai de départ où il apparaît que le gouvernement ne peut imposer de délai de vote sauf en session extraordinaire (cas du Gabon et des Comores).

Il a été question aussi de la question d'ordre qui est un droit du parlementaire en tout temps du débat.

S'agissant de la relation Bureau de l'Assemblée et Députés, il est montré que le Bureau a une fonction de gestion administrative et ne rentre pas dans des questions d'ordre politique (cas de la Suisse). Toutefois, tout dépend des dispositions du règlement intérieur par rapport aux prérogatives des députés édictées.

Un autre point a été soulevé par un député de l'Assemblée de Ngazidja au sujet de l'absence de règlement intérieur pour cette Assemblée alors quelle a eu à voter deux lois.

Ici, c'est la jurisprudence qui a prévalu puisque les députés ont d'emblée accepté de débattre de lois, bien avant leur règlement intérieur, avec l'aval de la Cour constitutionnelle.



En conclusion, l'ensemble des discussions a montré la difficulté de donner des règles fixes, applicables à toute institution parlementaire en matière d'organisation, de fonctionnement et de contrôle.

Ici, chaque parlement, sur la base du respect des principes démocratiques, se conforme aux procédures de son règlement intérieur et de ses pouvoirs constitutionnels reconnus.

Néanmoins, le débat a permis à l'ensemble des participants de se rendre compte qu'ils disposent d'un pouvoir considérable du contrôle de l'exécutif grâce à certains mécanismes et outils de fonctionnement dont ils peuvent user pour faire prévaloir leur autorité, qu'ils soient députés de la majorité ou de l'opposition.





---

*Exposés en séance plénière :*  
*le rôle du député dans sa circonscription*  
*et au Parlement*

# *Intervention de M. Bernard Bouba Samali, Député du Cameroun*

---

## **INTRODUCTION**

Après les deux premiers thèmes développés respectivement mardi et mercredi, à savoir :

- les relations majorité et opposition ;
- l'organisation du travail parlementaire et le contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale ;
- nous abordons aujourd'hui l'examen du troisième thème sur le rôle du député dans sa circonscription et au Parlement.

Le député ou le sénateur jouant pratiquement le même rôle, pour intégrer les deux notions, nous utiliserons plutôt le terme de parlementaire. Il est vrai que le député est élu au suffrage universel direct, tandis que le sénateur est élu au suffrage universel indirect. Au Cameroun, la Constitution a prévu le Sénat, mais cette chambre n'est pas encore mise en place.

Qu'il soit député ou sénateur, tout parlementaire remplit une double fonction ; il joue un double rôle : le rôle en tant qu'élu de la Nation et le rôle en tant qu'élu d'une localité, sa circonscription.

## **I – LE PARLEMENTAIRE, L'ÉLU DE LA NATION**

Ce rôle est facilité par le fait qu'il est organisé par le Parlement.

Afin de participer à l'élaboration des lois, à l'examen et à l'adoption des projets de lois initiés par le gouvernement, le parlementaire est intégré dans des structures telles que le groupe parlementaire, les commissions générales (au Cameroun, l'Assemblée nationale en compte neuf) qui peuvent être relayées par des commissions spéciales en cas de besoin, les groupes d'amitié.

Le parlementaire peut se voir attribuer certaines responsabilités particulières comme membre du Bureau de son Assemblée, membre du Bureau dans son groupe parlementaire ou même dans une commission. A ce titre, il est chargé d'animer les différentes structures de son Assemblée et est appelé à régler des conflits éventuels.

En tant que l'élu de la Nation, participant à l'élaboration et à l'adoption des textes de loi, le parlementaire devra veiller à ne pas manquer les séances de travail pendant les sessions. Sa seule voix est très importante pour l'adoption ou le rejet d'un texte de loi en cas de vote, la règle de la majorité étant la règle d'or de la Démocratie. Au Cameroun, pour s'absenter, un député devra absolument donner procuration à un ou deux de ses collègues qui voteront en son nom en commission ou en plénière. Les absences non couvertes par des procurations sont sanctionnées par un rappel à l'ordre qui peut entraîner la suspension de la prime parlementaire en cas de récidive.



En tant qu'élu de la Nation, le parlementaire peut être désigné comme membre d'une organisation internationale et y assumer une responsabilité (dans les Assemblées parlementaires internationales, les groupes d'amitié, les séminaires ou conférences, visites d'amitié et de travail, etc.). Dans ce cas, le parlementaire est l'ambassadeur de son Parlement. Il a le devoir de comportement et devra être le reflet du citoyen intègre de son pays et de sa circonscription électorale. En tant que leader d'opinion, il devra travailler à consolider l'unité nationale et la paix sociale.

## **II – LE PARLEMENTAIRE DANS SA CIRCONSCRIPTION**

Le rôle du parlementaire dans sa circonscription est très complexe et contraignant. Ce rôle est très souvent en conflit avec celui de l'élu de la Nation.

Une fois élu, le parlementaire doit faire face aux multiples promesses faites aux électeurs lors de la campagne : construction de salles de classe, construction et équipement des centres de santé, construction des ponts, électrification des villages, entretien des routes, etc. Les populations qui considèrent le député comme leur personne envoyée en mission, attendent la réalisation de ces projets. Toute autre considération ne compte pas pour elles. Mandataire de ses électeurs, le parlementaire a le devoir des résultats. Mais n'étant pas membre du gouvernement, il n'a pas les moyens de sa politique. C'est à peine s'il réussit à orienter les recettes de l'Etat vers la réalisation des projets. C'est pourquoi, il est souhaitable que le parlementaire intervienne lors de l'élaboration du budget de l'Etat afin d'inscrire ses promesses parmi les priorités de l'Etat.

D'autres réalités du terrain amènent le parlementaire à faire face à des sollicitations diverses. Au retour des sessions, le parlementaire est appelé à effectuer des tournées de restitution, c'est-à-dire de compte rendu parlementaire dans la circonscription. Souvent, il devra prévoir des moyens de transport non seulement pour sa délégation, mais également pour les militants qui partent des villages environnants pour le lieu du meeting ; tout en prévoyant leur restauration.

Pour la plupart des militants et électeurs, leurs besoins individuels priment sur toute autre réalisation dans la circonscription : les demandes d'emploi, les aides multiples (décès, naissances, mariages, maladies et même leur alimentation familiale...). Cette situation est accentuée par des programmes d'ajustement structurel avec ses vagues de privatisation, entraînant chômage, pauvreté et misère. La vie devient de plus en plus insupportable.

Le parlementaire doit faire face à toute cette situation, n'a pas les moyens. Certains parlements ont prévu d'octroyer à chaque parlementaire une somme d'argent.

## **III – LES DROITS DU PARLEMENTAIRE**

Parmi les droits reconnus au parlementaire, on cite en premier lieu l'immunité parlementaire. Le parlementaire ne peut être poursuivi et arrêté en matière pénale qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale.

Les membres du Bureau de l'Assemblée nationale ou des groupes parlementaires (Présidents, vice-présidents, questeurs et les présidents des groupes parlementaires) ont droit au logement, à un bureau de travail avec personnel et à des primes de fonction.



Chaque député bénéficie d'une prime de secrétariat et d'une prime de réception et de carburant mandatées sur sa prime parlementaire.

En prévision des promesses faites aux électeurs et compte tenu des difficultés rencontrées sur le terrain, certains parlements ont prévu d'octroyer à chaque parlementaire une somme d'argent pour la réalisation des micro-projets dans la circonscription (au Gabon, cela s'appelle fonds de souveraineté ; au Cameroun, il a pour nom fonds de micro-projet parlementaire). On peut se demander quelle solution les parlements des Comores pourront adopter ?

Le parlementaire a droit à des compétences requises, notamment les ressources humaines.

Le parlementaire a droit d'être informé des problèmes de la Nation, de sa sous-région, de l'Afrique et de la planète entière.

## CONCLUSION

Comme on peut le constater, le rôle du parlementaire est complexe et contraignant. En tant que mandataire, il est tenu d'aller vers ses électeurs et affronter les problèmes. Pour relever le défi, le parlementaire a besoin de la collaboration de tous.

Tout en espérant que les débats enrichiront ce bref exposé, je vous remercie pour votre bienveillante attention et votre indulgence.



*Intervention de M. Richard Cazenave,  
Député français*

---

L'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct pour cinq ans ; elle peut être dissoute par le Président de la République avant le terme de son mandat. Symétriquement, elle peut mettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement.

Le député remplit une double fonction :

- il est d'abord, conformément à la théorie de la représentation nationale, l' élu de la nation, et a vocation, à ce titre, à participer à l'élaboration des lois et au contrôle du Gouvernement ;
- mais il est également l' élu d' une petite portion de territoire – la circonscription – et ses électeurs attendent aussi ( et peut-être surtout) de lui qu' il s' occupe de leurs problèmes.

### **I – LE PARLEMENTAIRE, ELU DE LA NATION**

■ *Dans tout système démocratique, le parlementaire participe dans son assemblée à l'élaboration des lois et au contrôle du gouvernement, c'est-à-dire qu' il intervient dans les débats, travaux, réunions qui se déroulent dans le cadre des différentes instances de la Chambre.*

■ *Mais tous les membres ne jouent pas le même rôle au sein de leur assemblée, même s' ils sont élus selon un mode égalitaire : leur activité diffère selon qu' ils sont parlementaires « de base », ou qu' ils exercent des responsabilités particulières dans leur groupe politique, dans une commission, ou dans un organe du Parlement (par exemple, membres du Bureau, rapporteur...). Ils sont alors chargés à des degrés divers, d' animer les différentes structures de l' assemblée et de régler les conflits éventuels.*

■ Le rôle du parlementaire dépend aussi – nous avons eu l' occasion d' évoquer ce point au cours du séminaire – de son appartenance à la majorité parlementaire ou à l' opposition.

■ En France, l' augmentation du travail législatif et la tendance au renforcement du contrôle parlementaire ont conduit à modifier la Constitution en 1995, pour remplacer les deux sessions parlementaires annuelles initialement prévues par un régime de session unique d' une durée de 120 jours.

En pratique, chaque parlementaire consacre en général trois jours par semaine aux travaux de son assemblée (du mardi matin au jeudi soir) ou plus, s' il suit un texte ou les travaux d' une commission.

Les trois pôles d' activité principaux sont les travaux en commission, les travaux au sein du groupe politique, et la séance publique.





## **A) Les travaux en commission**

Chaque sénateur, comme chaque député doit être membre d'une des six commissions <sup>1</sup> permanentes de son assemblée, tout en ne pouvant appartenir qu'à une seule ; il choisit donc le plus souvent sa commission en fonction de son expérience personnelle et de ses centres d'intérêt, le groupe politique ayant la faculté de trancher si le nombre de candidats pour une même commission est trop élevé.

■ Les débats en commission, qui permettent de « défricher » et d'examiner de manière approfondie les textes, sont en général assez libres, les tensions politiques ayant tendance à s'apaiser pour faire place à une discussion plus ouverte. Cependant, le groupe politique désigne toujours un animateur politique dans chaque commission.

■ Outre l'examen des textes, les commissions permanentes consacrent une part croissante de leurs travaux au contrôle du Gouvernement.

Cette activité est traditionnelle à l'occasion de l'examen du budget : les rapporteurs budgétaires adressent des questionnaires détaillés aux ministères et auditionnent les différents responsables ; mais elle s'exerce aussi à l'occasion des auditions auxquelles les commissions procèdent avant l'examen de chaque texte important, ou sur les sujets qu'elles ont elles-mêmes choisi d'aborder. En outre, depuis 1988, les commissions peuvent ouvrir à la presse les auditions qu'elles organisent.

Par ailleurs, les commissions permanentes recourent de plus en plus souvent aux missions d'information, qui sont devenues l'un des instruments essentiels du contrôle parlementaire. Les missions d'information offrent une plus grande souplesse dans leurs règles de constitution et dans leur fonctionnement que les commissions d'enquête et de contrôle ; elles peuvent être communes à plusieurs commissions permanentes, être confiées à un ou plusieurs parlementaires, et ne sont pas tenues de rendre leurs conclusions dans un délai déterminé.

## **B) Les groupes politiques**

La participation du sénateur ou du député aux différents aspects du travail parlementaire passe très largement par le groupe politique auquel il appartient : l'affectation dans les différentes commissions (permanentes ou spéciales, d'enquête ou de contrôle) nécessite l'accord du groupe, les possibilités d'intervention et le temps de parole dans les discussions générales et débats organisés sont déterminés par lui, de même que l'inscription pour les questions au Gouvernement...

Le groupe met à la disposition de ses membres des moyens de documentation, ainsi que des personnels – assistants de groupe, secrétariat –, pour les aider dans leur travail parlementaire. En outre, les rencontres régulières qu'il organise avec différentes délégations, groupements syndicaux et socio-professionnels, constituent pour les parlementaires une source d'information appréciable ; lors de la préparation d'amendements sur un texte ou de l'élaboration d'une proposition de loi, ces échanges fournissent des éclairages utiles et permettent d'opérer des choix.

---

<sup>1</sup> Commissions des lois, des affaires étrangères, de la défense, des affaires économiques, des affaires sociales et de l'économie et des finances pour l'Assemblée nationale. Commission des affaires étrangères et de la défense, des affaires économiques et du Plan, des affaires culturelles, des affaires sociales, des finances et des lois pour le Sénat.



Le groupe étant généralement le prolongement du parti politique à l'intérieur de l'assemblée, il offre un cadre à la constitution de structures de travail en liaison avec les groupes de travail et experts de la formation politique correspondante. Ses réunions plénières hebdomadaires permettent de discuter des grandes orientations qui s'inscrivent très largement dans la ligne de la formation politique, même si le groupe dispose d'une certaine autonomie.

Les membres appartenant au Bureau du groupe arrêtent avec le secrétariat les positions qui seront défendues dans les débats, animent les réunions de travail, coordonnent amendements et propositions de lois, et organisent ainsi en amont le travail en séance publique.

### **C) La séance publique**

Elle constitue l'un des lieux importants de l'activité parlementaire :

- elle est l'aboutissement du travail préalable considérable qui s'est effectué en commission et au sein des groupes ;
- toute intervention est intégralement retranscrite dans le Journal officiel de la République ;
- c'est en séance publique que l'assemblée se prononce définitivement sur les textes et où peut être mise en jeu la responsabilité du Gouvernement ;
- elle est ouverte aux citoyens et à l'ensemble des médias.

■ Le programme de travail de chaque assemblée est arrêté par la Conférence des Présidents<sup>0</sup> qui se réunit une fois par semaine ; le Gouvernement dispose d'un droit de priorité dans l'ordre du jour, mais depuis la réforme de 1995, une séance par mois est consacrée à l'examen de propositions de loi (des groupes politiques de la majorité comme de l'opposition).

Les parlementaires ne peuvent évidemment assister à tous les débats ; ils suivent prioritairement les débats de politique générale ou les questions au Gouvernement, et, en fonction de leurs motivations – expérience professionnelle, intérêt pour leur circonscription, demande de leur groupe politique –, suivent la discussion de textes plus spécialisés.

Si la durée des débats en séance publique s'est progressivement accrue jusqu'à devenir très importante, le temps consacré à chaque texte est resté limité car le nombre de projets de lois à examiner a lui aussi augmenté ; les débats sont donc très organisés, chaque groupe dispose d'un temps de parole qu'il répartit entre ses membres et seul, un petit nombre d'élus a la possibilité d'intervenir...

Toutefois, en dehors du débat organisé, le parlementaire dispose de plusieurs moyens d'intervention lors de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi, ou d'un budget : inscription sur un article, dépôt d'un amendement, intervention pour ou contre un amendement, procédure du rappel au règlement...

---

<sup>02</sup> La Conférence des Présidents comprend le président de l'assemblée, les vice-présidents, les présidents des groupes politiques, les présidents de commissions, le rapporteur général de la commission des Finances, ainsi que le ministre représentant le Gouvernement.



## ***II – LE PARLEMENTAIRE DANS SA CIRCONSCRIPTION***

Il ne faut pas sous-estimer le lien qui unit le député à sa circonscription, quelle que soit la diversité des situations locales liée au découpage électoral – circonscriptions urbaines, rurales, juxtaposition d'éléments sans unité – à la tradition politique de la circonscription, à l'ancienneté dans le mandat du parlementaire, au nombre et à la nature des autres mandats qu'il détient éventuellement.

Mais qu'il cumule ou non les mandats, il doit jouer localement quatre rôles, à travers lesquels s'exprime toujours plus ou moins sa qualité d'élu national :

- celui de relais de l'information
- d'intercesseur entre les citoyens et le pouvoir
- d'animateur du développement local
- de représentant de la Nation (le représentant de l'Etat étant le préfet).

### **A) Le parlementaire, relais de l'information**

C'est le rôle le plus directement lié à son mandat, le plus politique aussi, qui consiste à faire le lien entre la circonscription, la formation politique et l'assemblée à laquelle il appartient ; ce rôle varie considérablement selon que l'élu est dans la majorité ou dans l'opposition, mais il comporte toujours deux aspects :

1) expliquer aux habitants de sa circonscription les conséquences locales des mesures adoptées au niveau national et justifier les prises de position de son parti. Le parlementaire le fait à l'occasion de discours, rencontres, débats avec les responsables locaux ou avec les électeurs ; par l'intermédiaire de la presse locale ; il publie aussi souvent son propre journal, parfois en association avec plusieurs de ses collègues et utilise de plus en plus les ressources de communication offertes par Internet.

2) en sens inverse, se faire l'écho des préoccupations locales et faire « remonter » les aspirations des populations vers les responsables politiques nationaux. Il exerce cette activité de médiation, d'abord de façon directe lors d'échanges avec ses collègues en réunion de groupe lorsqu'il revient le mardi de sa circonscription dans son assemblée ; ensuite par le biais des questions qu'il peut poser au Gouvernement en séance publique<sup>3</sup> et qui sont télévisées, ou des questions écrites, qu'il adresse aux différents ministères, et dont les réponses sont publiées au Journal Officiel et parfois reprises dans la presse locale.

### **B) Le parlementaire, intercesseur entre les citoyens et le pouvoir**

C'est la suite logique du rôle précédent, les députés sont en général organisés pour recevoir les électeurs et répondre à leurs demandes : ils s'entourent d'une équipe de collaborateurs, tiennent des permanences, se déplacent dans les quartiers, répondent au courrier... Les demandes sont diverses, le parlementaire étant souvent le dernier recours lorsque toutes les autres démarches ont échoué.

---

<sup>3</sup> Deux fois par semaine à l'Assemblée nationale et deux fois par mois au Sénat.

D'autres personnalités – le maire, le conseiller général ou régional – jouent aussi le rôle d'intercesseurs, mais l'appel au député revêt aux yeux des électeurs une valeur particulière, car c'est lui qui a le plus directement accès au pouvoir.

De fait, dans la plupart des cas, les demandes donnent lieu à des interventions, dont l'efficacité dépend notamment de l'importance du réseau de correspondants sur lesquels le parlementaire peut compter, de ses contacts dans les administrations et dans les entreprises.

### **C) Le parlementaire, acteur du développement local**

Les affaires locales concernent au premier chef les élus locaux (maires, conseillers généraux, conseillers régionaux). Mais l'élu national est aussi partie prenante du développement économique, social et culturel de sa circonscription, d'autant qu'il est mieux placé pour l'inscrire dans la perspective plus vaste des enjeux économiques et politiques nationaux.

Il est également le mieux placé, rencontrant les ministres deux fois par semaine lors des séances de questions d'actualité, pour obtenir des décisions favorables à sa circonscription (subventions, nominations, soutiens à des projets locaux...).

Il favorise la mise en place de structures nécessaires à ce développement (institutions de coopération intercommunales, par exemple), et s'appuie sur un certain nombre de réseaux et d'institutions dont il est, directement ou indirectement, l'animateur :

- *les élus locaux* sont souvent ses interlocuteurs privilégiés, notamment en zone rurale - maires qui appartiennent à la même formation politique ou à des formations alliées, et à défaut, conseillers municipaux minoritaires de son camp. Il les aide à résoudre les problèmes quotidiens ou à obtenir les financements ou subventions nécessaires aux communes, auprès du conseil général, du conseil régional, ou des services de la préfecture.

- *les milieux socio-professionnels* : le parlementaire reçoit régulièrement les responsables de la vie économique et sociale (chambres de commerce, d'agriculture, chambres de métiers, syndicats agricoles...).

- les associations trouvent dans le député un interlocuteur capable, non seulement de les appuyer au plan local, mais de relayer leurs idées dans les débats nationaux qui concernent la vie sociale, l'enseignement, l'environnement, le sport...

- le parlementaire suit de très près l'activité des établissements de sa circonscription (entreprises, établissements scolaires et universitaires, institutions médico-sociales...).

En outre 259 sénateurs sur 326 et 500 députés sur 577 exercent un mandat local.

### **D) Le parlementaire, représentant de la Nation**

Le rôle de représentation est une fonction lourde et contraignante, mais qui illustre bien la place du parlementaire dans la vie locale, à la fois représentant du Parlement, du peuple, et détenteur d'une part de la souveraineté nationale.



Sa présence dans les manifestations officielles confèrent à celles-ci une solennité notoire, mais elle est aussi très appréciée dans les réunions associatives, professionnelles, sportives, culturelles, parce qu'elle leur donne une forme de reconnaissance. Cependant, sur le terrain, le protocole veut que le représentant de la Nation s'efface devant le représentant de l'Etat, le préfet, qui est le « commissaire du Gouvernement ».

Je souhaiterais conclure par deux remarques :

■ Le parlementaire est au cœur de nombreux paradoxes : à une époque où l'on constate un repli sur soi et une aspiration à la gestion indolore du quotidien, l'élu doit aller vers les autres et affronter les problèmes ; dans une société de plus en plus complexe, où les valeurs et les idéologies deviennent incertaines, il doit définir les enjeux et proposer des choix.

■ Malgré la diversité des rôles qu'il recouvre, le mandat parlementaire présente une profonde unité, due à sa nature essentiellement politique, et constitue à la fois un enjeu et un engagement pour son titulaire :

- un enjeu pour les électeurs (fait majoritaire et enjeux locaux), qui surveillent les prises de position de leur représentant, et qui, le cas échéant, lui demandent des explications ;
- à l'inverse, le sénateur, comme le député, est tenu à un certain engagement : engagement à l'égard des positions de son groupe politique qu'il a contribué à définir (étant entendu que le mandat impératif n'existe pas dans la Constitution française); mais engagement aussi à l'égard de lui-même, puisque investi d'un mandat représentatif, il doit se prononcer selon sa conscience.





---

*Séance de clôture*

*Synthèse générale par M. Ibrahima M'houmadi Sidi,  
Député de l'Assemblée de l'Union des Comores*

---

Monsieur le Vice Président,  
Monsieur le Président de l'Assemblée de l'Union des Comores,  
Messieurs les Ministres du Gouvernement de l'Union des Comores,  
Messieurs les Ministres du Gouvernement de l'île autonome de Ngazidja,  
Messieurs les Présidents des Assemblées des îles autonomes,  
Chers Collègues parlementaires et conférenciers venus de France, du Cameroun, du Gabon, de la Suisse et du Québec,  
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Représentants des organismes internationaux accrédités aux Comores,  
Madame et Monsieur les Conseillers auprès du Secrétariat général de l'APF,  
Honorable assistance, Mesdames et Messieurs,

Je voudrais, si vous me le permettez, Mesdames et Messieurs, adresser, au nom de tous les députés comoriens de l'Union et des îles autonomes notre gratitude, notre vive reconnaissance et nos remerciements les plus fraternels et les plus francophones à l'ensemble de la délégation de l'Assemblée parlementaire de la francophonie et de son secrétariat pour avoir accepté et réalisé ce séminaire – o ! combien important - utile pour nos institutions nouvelles et pour chacun d'entre nous.

Mes collègues m'ont chargé de vous exprimer leur immense bonheur d'avoir eu à travailler avec vous, à échanger, à s'informer et à vous informer de nos diverses réalités parlementaires. Ils formulent aussi à l'endroit du PNUD, du Bureau de l'Assemblée de l'Union et de la section comorienne, leurs vifs remerciements pour avoir pris cette initiative d'organiser et d'aider à financer ce séminaire.

Pour ce qui me concerne personnellement, je voudrais vous exprimer ma profonde gratitude et mes remerciements pour l'honneur que vous m'avez fait en me choisissant comme rapporteur général de ces trois jours de séminaire.

Je vous saurais gré de bien vouloir m'excuser pour toute maladresse ou manquement à vos attentes. Sachez que ce sera à mettre sur le compte de l'inexpérience, et non pas sur l'absence de volonté et de détermination de bien vous servir et de servir mon peuple et ses élus.

Mesdames et Messieurs,

Faire le rapport général de travaux intenses, denses, riches en idées, en exemples, en expérience et en savoir-faire de nos éminents conférenciers n'est pas une sinécure.

Le rapporteur que je suis, voudrait faire part à chacun de toutes les idées, propositions et réflexions qui ont marqué les exposés et les débats en commission. Il faut malheureusement extraire l'essentiel de toute cette richesse. Le voici tel que nous l'avons arrêté avec mes collaborateurs rapporteurs des commissions.

Pendant trois jours nous avons été 97 élus à participer aux travaux, animés par cinq conférenciers d'un talent et d'un dévouement exceptionnels, et nous avons travaillé en parfaite symbiose dans une très bonne ambiance.

Chaque journée de travail était composée d'un exposé thématique des conférenciers du jour, suivi de débats en commission.

Ce fut un très grand moment car pour la première fois depuis la mise en place de nos nouvelles institutions de réconciliation nationale, tous les députés des Comores se retrouvaient ensemble pour se découvrir, se connaître, se parler et échanger.

C'est un pas de plus dans le raffermissement de notre unité nationale. A nos amis de l'APF, nous vous adressons un grand et franc merci.

Trois thèmes étaient exposés et mis en débat.

Le 1<sup>er</sup> jour, nous avons travaillé sur « *les relations majorité-opposition.* »

Le 2<sup>ème</sup> jour sur « *l'organisation du travail parlementaire et le contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale* ».

Le 3<sup>ème</sup> jour sur « *le rôle du député dans sa circonscription et au Parlement* ».

Tous ces thèmes orchestrés par le thème générique : le fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux.

Deux commissions étaient formées pour chaque thème avec 4 rapporteurs, dont un rapporteur général.

Le premier thème, rapporté par MM. Richard Cazenave (France) et Marcellin Mve Ebang (Gabon) a permis de constater qu'on ne pouvait pas véritablement parler de majorité/opposition en termes de considération politique classique aux Comores. La particularité de l'Assemblée nationale des Comores est en effet d'être composé d'une majorité qui ne gouverne pas et d'une minorité qui détient le pouvoir.

La majorité a la faculté d'agir et l'opposition celle de s'opposer. Tout doit se faire sur la tolérance, le respect des uns et des autres et la défense de l'intérêt supérieur de la nation dans sa diversité et sa complexité.

L'opposition doit mener une lutte constructive pour améliorer les choses et aussi se former et se préparer à l'alternance.

Les députés comoriens de l'Assemblée de l'Union ont montré le caractère paradoxal de cette situation dans leur Assemblée où l'on ne peut parler de majorité/opposition au terme classique du mot. Dans cette Assemblée, tout se fait sur le consensus entre la majorité et la minorité. Mais cette situation est appelée à changer avec la consolidation des institutions et l'émergence de véritables partis politiques mus par des idées et des programmes.

Avec l'apprentissage et la maîtrise des lois fondamentales et organiques, les députés arriveront à un fonctionnement classique majorité/opposition.





On peut retenir de ce débat qu'il existe des réalités socio-politiques qui peuvent interférer sur la règle du jeu naturel opposition/majorité. C'est le cas des Comores en ce moment. Un cas complexe et intéressant dans son genre pour nos conférenciers.

Les missions et les rôles de chacune des composantes ont été clairement définis :

*Pour la majorité :*

- légiférer,
- soutenir le gouvernement

*Et pour l'opposition :*

- s'opposer,
- critiquer le gouvernement,
- contrôler son action en vue de le mettre à mal et éventuellement le renverser.

Toutefois, il peut arriver que des points de convergence apparaissent entre opposition et gouvernement lorsqu'il s'agit de l'intérêt suprême de la Nation qui est en jeu.

Le 2<sup>ème</sup> thème a porté sur « *l'organisation du travail parlementaire et le contrôle du parlement sur l'action gouvernementale* ».

Ce thème fut exposé brillamment par M. Jean Fattebert (Suisse) assisté de M. Marcellin Mve-Ebang (Gabon) qui ont eu à parler de leur expérience de parlementaire dans leur pays respectif et de leurs connaissances des règles générales universellement admises.

Là aussi, nous avons confronté ces expériences et ces règles à notre propre réalité et originalité institutionnelle. Nous avons entre autres débattu de l'initiative parlementaire et des outils d'action du parlementaire :

- saisine de la Cour constitutionnelle ;
- contrôle de l'action du gouvernement par les questions orales ;
- droit d'amendement ;
- renvoi en commissions ;
- commission d'enquête ;
- motion de censure ;
- interpellation ;
- absentéisme dans l'hémicycle etc.

Chacun a exposé son point de vue, son expérience, celui-ci ses interrogations, celui là, des cas précis.

Il est néanmoins difficile de donner des règles fixes de conduite applicable à toute institution parlementaire.

Il faut pour terminer, montrer que dans cette institution, la circulation de l'information est nécessaire entre le bureau, les commissions et les députés, entre le gouvernement et l'Assemblée.

Les députés doivent y veiller pour la bonne gouvernance et pour qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle de contrôle de l'action gouvernementale.



Le 3<sup>ème</sup> thème portait sur « *le rôle du député dans sa circonscription et au Parlement* ». MM. Richard Cazenave (France) et Bernard Bouba Samali (Cameroun), chargé de mission Afrique au sein de l'APF, nous l'ont exposé en plénière. On retiendra de ce thème que le parlementaire est l'élu de la nation et de sa circonscription. Il a le double rôle de servir la nation mais aussi les populations. Il a donc un devoir national à remplir au sein du Parlement, en participant activement à l'élaboration des lois et au contrôle de l'action du gouvernement.

Il peut assumer des responsabilités au sein de l'Assemblée, il participe aux travaux en commission, au sein de son groupe politique et en séance plénière. Parallèlement, il doit être auprès des populations qui l'ont élu en servant de relais d'information, d'intercesseur entre les citoyens et le pouvoir. Il est par ailleurs un acteur du développement local et un représentant local de la nation.

Les débats ont donc porté sur ce thème. Les interventions ont beaucoup insisté sur l'immunité parlementaire, sur les avantages que peuvent obtenir les députés pour pouvoir remplir leur mission et répondre aux besoins des populations dont ils sont les représentants. Il a été question du refus d'un ministre à répondre aux invitations des parlementaires, de la confusion possible du rôle du député fédéral et de celui du député local, originaires tous les deux de la même circonscription, ainsi que des rapports que doit entretenir le député avec son parti et sa circonscription.

- L'immunité parlementaire qui protège le député n'est pas perçue de la même façon partout. Dans certains pays comme le Canada, elle concerne uniquement ce qui se passe dans l'hémicycle, au moment où dans d'autres pays elle couvre le député partout durant son mandat. En France le député perd son immunité en cas de flagrant délit.
- Les députés doivent être dotés de moyens pour leur permettre de satisfaire les doléances des populations. On a vu que dans certains pays, les parlements ont réussi au prix de hautes luttes à se doter de quelques moyens ou à se munir d'un service administratif pour leur travail quotidien.
- Le refus d'un ministre à répondre aux invitations des députés peut être sanctionné soit en dénonçant ce comportement auprès de son Premier ministre, soit lors de son passage obligatoire au parlement dans le cadre de la défense de l'élaboration du budget ou de toute autre loi qui concerne son département.
- Pour ce qui est de la confusion des responsabilités des députés fédéraux et des députés locaux issus des mêmes circonscriptions, il a été recommandé de préciser par une loi leurs compétences respectives.

Enfin, en ce qui concerne les relations entre un député et son parti, il est apparu ici que la solidarité est nécessaire mais ne doit pas priver le député de son indépendance morale. Il est préconisé de favoriser le débat au sein du parti ou entre parlementaires du même parti avant l'adoption d'une loi.

Mesdames et Messieurs,

L'histoire parlementaire retiendra de ces trois jours mémorables selon l'angle qui lui conviendra ; mais pour nous séminaristes, c'est un très grand moment d'émotion, de fraternité et de formation inoubliable, qui, vous en conviendrez peut-être avec moi, a permis de lancer le dialogue et les échanges entre nos institutions parlementaires aux Comores et avec celles du reste du monde francophone.

Ce séminaire renforce et consolide la politique de réconciliation nationale du chef de l'Etat, M. Azali Assoumani, avec l'appui des comoriens, des nations du monde et des organismes internationaux comme l'OIF, son agence AIF et son Assemblée APF.

Nous espérons de tout cœur que nos Assemblées continueront régulièrement de tels échanges et que désormais, l'APF sera notre parrain auprès d'autres institutions parlementaires.

Je vous remercie.

*Discours de clôture de M. Youssouf Said Soilih,  
Premier Vice-Président de l'Assemblée de l'Union des Comores,  
Président de la section comorienne de l'APF*

---

Monsieur le Vice Président de l'Union des Comores,  
Monsieur le Président de l'Assemblée nationale des Comores,  
Monsieur Bernard Bouba Samali, Chargé de mission APF Zone Afrique,  
Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de la Défense, de la Sûreté du Territoire, des  
Infrastructures stratégiques et de la communication, chargé des relations avec les Assemblées,  
Messieurs les Membres du Gouvernement de l'Union des Comores,  
Messieurs les Membres du Gouvernement de l'île autonome de Ngazidja,  
Messieurs les Présidents des Assemblées des îles d'Anjouan, de la Grande Comore et de  
Mohéli,  
Distingués Conférenciers,  
Mesdames et Messieurs les Parlementaires Comoriens des Assemblées de l'Union des  
Comores et des îles autonomes,  
Messieurs les Ambassadeurs,  
Madame et Messieurs les Représentants des organisations internationales,  
Distingués Invités,  
Mesdames et Messieurs,

Nous voici, déjà, au terme de nos travaux du séminaire parlementaire sur le « fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux », que l'APF, organisation interparlementaire qui regroupe les parlements du monde qui ont en partage la langue française, a bien voulu, en partenariat avec le PNUD, nous aider à organiser, du 22 au 24 mars 2005, au profit des Parlementaires comoriens, de tous les parlementaires comoriens.

Trois sous thèmes ont été choisis de telle sorte que les débats embrassent la totalité de nos préoccupations. Il s'agit de la relation majorité/opposition, de l'organisation du travail parlementaire et du contrôle du parlement sur l'action gouvernementale et, enfin, du rôle du parlementaire dans sa circonscription et au parlement.

Avant de poursuivre mon propos, Madame et Messieurs les Parlementaires comoriens de l'Assemblée de l'Union, je voudrais, en votre nom à vous tous, au nom de notre Président, l'Honorable Député Said Dhoifir Bounou et en mon nom personnel, témoigner de notre totale gratitude à l'endroit de la République populaire de Chine qui nous permet, par son concours toujours précieux, de nous réunir ici, de retrouver notre palais du peuple.

Je voudrais rendre un hommage vibrant au Représentant de la République populaire de Chine aux Comores, dont l'autorité a supervisé les travaux de rénovation de ce bâtiment dans lequel se déroule ce séminaire.

Honorable assistance,

Je réitère nos remerciements au Secrétaire Général parlementaire de l'APF : le Sénateur Jacques Legendre, pour l'appui qu'il nous apporte et pour tout l'intérêt qu'il a accordé à ce séminaire, en envoyant le Chargé de mission de la zone Afrique le représenter à nos travaux , et pour l'aimable message qu'il nous a adressé.



Je voudrais également remercier l'Honorable Député Bernard Bouba Samali, Chargé de mission de la Zone Afrique pour sa disponibilité, sa contribution à la réussite de ce séminaire. J'exprime également notre reconnaissance au PNUD pour son appui constant à travers le fonds fiduciaire à notre institution.

Mes remerciements s'adressent naturellement à nos distingués Conférenciers. Il s'agit des Honorables députés :

- Richard Cazenave, venu de France ;
- Jacques Chagnon du Québec ;
- Jean Fattebert de la Suisse ;
- Marcellin Mve-Ebang du Gabon.

Ils ont accepté de nous faire bénéficier de leur savoir et de leur expérience. Une expérience d'autant plus riche qu'elle provient de systèmes différents, de zones géographiques différentes. Ces conférenciers se sont bien volontiers prêtés à toutes nos questions et ce, à notre entière satisfaction.

Je m'en voudrais de ne pas remercier également les cadres et le personnel d'appui du Secrétariat Général de l'APF dont le travail efficace a été de beaucoup dans la réussite de l'organisation de ce séminaire qui restera dans les annales de l'histoire de notre Institution, de notre pays : les Comores.

Ces remerciements valent également pour tout le personnel national notamment le Secrétaire Général de l'Assemblée de l'union des Comores dont le concours a contribué au bon déroulement de nos travaux.

Mesdames et Messieurs les Parlementaires comoriens et chers collègues, nous avons toutes les bonnes raisons de nous satisfaire de la tenue de cette rencontre.

Pour la première fois, depuis nos élections respectives, les députés de l'Assemblée de l'Union et des Assemblées insulaires des trois îles se sont retrouvés à l'occasion de ce séminaire.

Notre satisfaction tient aussi à la qualité des débats, à la pertinence des interventions, au travail des rapporteurs. L'intérêt accordé à ce séminaire, traduit par une assiduité sans faille aux travaux, en témoigne.

Notre satisfaction tient aussi aux résultats de notre séminaire : nous nous rendons compte que les Comores constituent un cas d'école pour les francophones. En ce sens qu'à ce jour, aucune expérience connue à l'intérieur de l'espace francophone ne ressemble à la situation des Comores dont la Constitution dispose que le parlement ne peut censurer le gouvernement. Et ce dernier ne peut renverser le parlement.

Ce dialogue forcé entre le parlement et l'exécutif national donne aux relations majorité / opposition une dimension particulière : ici, la minorité parlementaire qui soutient l'exécutif national opposé à la majorité parlementaire, gouverne.

On constate que la Suisse se distingue également des autres pays francophones par son système qui veut que l'exécutif soit élu par les parlementaires. Les Suisses vivent les relations majorité/opposition autrement puisque aucun parti ne dispose de plus de 25% des parlementaires et que les principaux partis participent à l'exécutif national.

Le Québec vit un autre système en ce sens que pour être ministre il faut avoir été élu député . Du coup, les Ministres siègent en tant que parlementaires également. Le contrôle de l'action du gouvernement s'effectue par une autorité extérieure qui est la vérificatrice générale pendant qu'en France et dans d'autres pays africains ce sont d'autres instruments.

Le particularisme comorien tient aussi au fait que les parlementaires des Assemblées des îles peuvent censurer les exécutifs insulaires sans que ceux-ci ne peuvent dissoudre ces institutions législatives.

Je suis heureux de constater que le thème de la relation majorité /opposition a été traité sans passion, dans un esprit constructif et responsable, dans l'intérêt supérieur de notre nation.

Les participants ont retenu que les parlementaires peuvent s'opposer sans se faire la guerre, chaque groupe peut faire prévaloir ses positions sans tabou.

Honorable Assistance,

Nos conférenciers, grâce à leurs brillantes interventions, nous ont éclairés sur leur expérience respective en matière de contrôle du parlement sur l'action gouvernementale.

Ici la tâche n'est pas des plus aisées, compte tenu de notre contexte constitutionnel.

Cependant, nous avons retenu plusieurs instruments utilisés par plusieurs pays pour ce contrôle : la commission des finances, les services de vérification des comptes, les commissions d'enquête, les commissions d'information, les questions au gouvernement, etc.

Grâce à ce séminaire, nous savons mieux comment s'organise ailleurs le parlementaire dans sa circonscription et au parlement.

Certes la situation diffère d'un pays à un autre, d'un continent à un autre.

En ce qui concerne les Comores, nous venons d'ouvrir un chantier qui en est à son début. Nous avons beaucoup de chemin à parcourir pour doter le parlementaire des moyens appropriés afin qu'il puisse assumer sa mission dans sa circonscription et au parlement.

Il nous revient maintenant, Mesdames et Messieurs les Parlementaires comoriens et chers collègues, de tirer le meilleur parti des informations reçues dans le but de renforcer nos capacités de travail de parlementaire et d'actionner notre diplomatie parlementaire dans l'intérêt supérieur de notre peuple.

Monsieur le Chargé de mission APF de la Zone Afrique,  
Distingués Conférenciers,

Au moment où nous allons nous séparer, nous voulons vous demander d'accepter l'expression renouvelée de notre profonde gratitude ainsi que nos vœux de plein succès dans l'accomplissement de vos fonctions respectives.

Je déclare clos le séminaire sur le fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux.

Je vous remercie.



---

*Annexes*

## *Biographies des conférenciers*

---

*M. Richard Cazenave,  
Député (France),  
Président de la commission politique de l'APF*

56 ans

Marié - 3 enfants

Licence en Droit

3<sup>ème</sup> cycle de l'Ecole supérieure des Affaires

Officier de réserve

Chevalier de l'Ordre National du Mérite

Commandeur de l'Ordre du Lion (Sénégal)

20 années de vie professionnelle en entreprise (1970-1990)

Cadre, cadre supérieur, cadre dirigeant

### Mandats électifs

- **Conseiller Régional Rhône-Alpes** (1986-1998)
- ✓ *Président du Groupe RPR de la Région Rhône-Alpes (1987-1990)*
- ✓ *Vice président du Conseil Régional Rhône-Alpes chargé des Coopération Internationales (1992-1998) : mise en place du projet RESACOOOP d'appui des ONG régionales à la coopération décentralisée*
- **Député** de la 1<sup>ère</sup> circonscription de l'Isère (Grenoble - Meylan - Saint Ismier) depuis 1988
- **Conseiller Municipal** de Grenoble de 1989 à 2001

### Responsabilités politiques nationales

*Au R.P.R.*

- **Secrétaire national** chargé des Droits de l'Homme et de la Coopération (1990-1993)
- **Conseiller** de Jacques CHIRAC chargé des Droits de l'Homme et de l'Action Humanitaire (1993-1995)
- **Délégué Général** aux Affaires Etrangères (1993-1997)





## A l'U.M.P. de février 2003 à janvier 2005

Secrétaire national en charge de la « politique africaine pour la France et l'Union européenne »

### A l'Assemblée Nationale

- **Parlementaire en mission** de novembre 1993 à mai 1994, auteur d'un Rapport au Premier ministre et au Ministre de la Coopération sur "*Les relations entre les pouvoirs publics et les O.N.G nationales et locales œuvrant dans le domaine du développement*"
  - **Parlementaire en mission en 1996**, auteur d'un Rapport au Premier ministre et au Ministre des Affaires étrangères sur « *Les contributions volontaires de la France à l'Organisation des Nations Unies* »
  
  - **Rapporteur pour avis du Budget des Affaires étrangères** depuis 2002
  
  - **Secrétaire** de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République (1997-2002)
    - ✓ *Membre de la Commission des Affaires Etrangères (1993-1997)*
    - ✓ *Membre de la Commission de la Production et des Echanges (1988-1993)*
    - ✓ *Membre de la Commission des Affaires étrangères depuis 2002*
  
  - **Président** de la Commission politique de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie depuis mars 2003
  
  - **Président** du Groupe d'Amitié France-Mauritanie
- Vice-président du Groupe d'Amitié France-Sénégal  
Vice-président du Groupe d'Amitié France-Mali  
Secrétaire du Groupe d'Amitié France-Maroc  
Secrétaire du Groupe d'Amitié France-Liban



*M. Jacques Chagnon,  
Député (Québec)*

*Député de Westmount - Saint-Louis*

*Parti libéral du Québec*

Né à Montréal le 28 août 1952

*Formation*

Baccalauréat en sciences politiques (administration publique), Université Concordia, Montréal (1975)

Études supérieures en sciences politiques et en droit, Université de Montréal (1975-1977)

*Expérience professionnelle*

- Commissaire à la Commission scolaire Saint-Exupéry, Boucherville (1975)
- Président général de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec (1982-1985)

*Engagement communautaire et politique*

- Membre du conseil des commissaires de la Commission scolaire régionale de Chambly (1975)
- Membre du comité exécutif de la Commission scolaire Saint-Exupéry (1976-1978)
- Membre du comité exécutif de la Commission scolaire régionale de Chambly (1978)
- Commissaire à la Commission scolaire régionale de Chambly (1979-1981)
- Président de la Commission scolaire régionale de Chambly (1981-1985)

*Fonctions politiques, parlementaires et ministérielles*

**Élu député de la circonscription de Saint-Louis aux élections générales du  
2 décembre 1985**

- Membre de la Commission du budget et de l'administration de février 1986 à août 1989
- Adjoint parlementaire au ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor de février 1986 à août 1989

**Réélu député de la circonscription de Saint-Louis aux élections générales du  
25 septembre 1989**

- Membre de la Commission du budget et de l'administration d'octobre 1989 à janvier 1994
- Adjoint parlementaire au ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor d'octobre 1989 à janvier 1994
- Ministre de l'Éducation du 11 janvier au 26 septembre 1994
- Responsable de l'application des lois professionnelles du 11 janvier au 26 septembre 1994
- Responsable de l'application de la Charte de la langue française du 11 janvier au 26 septembre 1994



- Responsable de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec du 11 janvier au 26 septembre 1994
- Président du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) du 11 janvier au 26 septembre 1994

#### **Réélu député de la nouvelle circonscription de Westmount-Saint-Louis aux élections générales du 12 septembre 1994**

- Président du caucus de l'opposition officielle à partir d'août 1996
- Porte-parole de l'opposition officielle en ce qui concerne le Conseil du trésor, l'Administration et la Fonction publique d'octobre 1994 à février 1996
- Vice-président de la Commission du budget et de l'administration d'octobre 1994 à avril 1997
- Porte-parole de l'opposition officielle en ce qui concerne le Conseil du trésor jusqu'au 27 mars 1997
- Président de la Commission de l'administration publique du 10 avril 1997 au 28 octobre 1998
- Membre de la Commission de l'Assemblée nationale du 10 avril 1997 au 28 octobre 1998
- Porte-parole de l'opposition officielle pour le dossier de la Métropole d'août à décembre 1998

#### **Réélu député de la circonscription de Westmount-Saint-Louis aux élections générales du 30 novembre 1998**

- Président du caucus du parti de l'opposition officielle d'août 1996 au 12 mars 2003
- Porte-parole de l'opposition officielle en matière de réforme électorale du 19 janvier 1999 au 12 mars 2003
- Porte-parole de l'opposition officielle en matière de négociations dans le secteur public du 19 janvier 1999 au 19 octobre 2000
- Membre de la Commission de l'administration publique du 4 mars 1999 au 12 mars 2003
- Membre de la Section du Québec de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et membre de la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles
- Membre de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), Section du Québec
- Membre de la commission spéciale sur le nouveau cadre de gestion pour la fonction publique du 17 juin au 20 octobre 1999
- Porte-parole de l'opposition officielle pour le dossier de la métropole du 10 septembre 1999 au 19 octobre 2000
- Membre de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les relations avec le Moyen-Orient (DANRMO)
- Porte-parole de l'opposition officielle en matière d'enseignement supérieur du 19 octobre 2000 au 12 mars 2003

#### **Réélu député de la circonscription de Westmount-Saint-Louis aux élections générales du 14 avril 2003**

- Ministre de la Sécurité publique du 29 avril 2003 au 18 février 2005
- Membre du Conseil du trésor du 29 avril 2003 au 18 février 2005
- Membre du Comité de législation du 29 avril 2003 au 18 février 2005
- Membre du Comité ministériel du développement social du 29 avril 2003 au 7 octobre 2004
- Membre du Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel du 7 octobre 2004 au 18 février 2005



*Interventions à l'Assemblée et en commission parlementaire*

- Du 17 mars 1994 au 17 juin 1994
- Du 29 novembre 1994 au 13 mars 1996
- Du 25 mars 1996 au 21 octobre 1998
- Du 2 mars 1999 au 9 mars 2001
- Du 22 mars 2001 au 12 mars 2003
- Depuis le 4 juin 2003

*Adresses des bureaux*

Parlement

Circonscription

Hôtel du Parlement

1045, rue des Parlementaires

RC, Bureau RC.93

Québec (Québec)

G1A1A4

Téléphone : (418) 643-6018

Télécopieur : (418) 643-5462

1155, rue Université

Bureau 708

Montréal (Québec)

H3B3A7

Téléphone : (514) 395-2929

Télécopieur : (514) 395-2955

Site personnel : [www.jacqueschagnon.com](http://www.jacqueschagnon.com)



*M. Jean Fattebert,  
Conseiller national (Suisse)*

1682 Villars-Bramard  
Conseiller national-Paysan  
Marié 3 enfants  
Né le 7 février 1942  
Téléphone 026 652 23 86 079 620 22 07  
E mail [jean@fattebert.ch](mailto:jean@fattebert.ch)

***Entre 1962 et 1999 :***

Secrétaire municipal  
Membre, puis président du service vaudois de vulgarisation agricole  
Député et président du Grand Conseil vaudois  
Représentant de l'Etat au synode de l'Eglise protestante  
Membre et président de plusieurs commissions de classifications des améliorations foncières  
Syndic  
Secrétaire de l'association des planteurs de tabac de la Broye (Encore en fonction)

***Mandat fédéral***

Elu en 1999 au Conseil national  
Membre de la commission qui traite de la santé et du social  
Rapporteur de la commission dans le dossier de l'assurance maladie  
Membre de la délégation suisse à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie  
Depuis 2003, membre de la commission des transports et de la communication et de celle de la recherche et de l'éducation

**Interventions parlementaires**

1. [03.3367 Ip. Fattebert Jean](#) Engagement de la troupe au G8
2. [03.3112 Mo. Fattebert Jean](#) Pour la pérennité des entreprises familiales
3. [02.1090 QO Fattebert Jean](#) Protection des voisins d'autoroutes
4. [02.1028 QO Fattebert Jean](#) La Comco se soucie-t-elle des marchés de la viande de boeuf?
5. [01.3151 Ip. Fattebert Jean](#) Etrangers. Travailleurs ou réfugiés
6. [01.1034 QO Fattebert Jean](#) Epidémie de fièvre aphteuse. Fermeture des passages à gibier sous ou sur les autoroutes
7. [00.3506 Mo. Fattebert Jean](#) Contrats de travail de très courte durée
8. [00.3080 Mo. Fattebert Jean](#) OFEFP. Réorientation du budget
9. [00.3017 Mo. Fattebert Jean](#) Distribution effective des bénéfices de la Banque nationale suisse



*M. Marcellin Mve-Ebang,*  
*Député (Gabon)*

- Né le 13.04.1959 à BITAM (GABON)
- Député du premier Siègre dans le Département du Ntem (BITAM)
- Rapporteur de la Commission des Lois, des Affaires Administratives et des Droits de l'homme
- **Enseignant de Droit Public à la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de l'Université de Libreville et à l'Ecole Nationale d'Administration**
- Ancien Expert International de l'Autorité Internationale des Fonds Marins (ONU)

**1- FORMATION**

1.1 - Formation Universitaire

- Février 1991- Doctorat en Droit (Nouveau Régime) - Université de Paris XI.
- Juillet 1988 - DEA de Science Politique et Administrative - Université de Picardie (Amiens)
- Juillet 1987 - DEA de Droit International Public et Organisations Internationales (Université de Paris 1 – Panthéon - Sorbonne)
- Juillet 1986 - DESS Administration Internationale (Université de Paris 1 - Panthéon - Sorbonne)
- Juin 1989 - Diplôme de l'Institut des Hautes Etudes Internationales de L'Université de Paris II – Panthéon - Assas
- Juin 1987 - Diplôme de l'Institut International d'Administration Publique de Paris (France)
- Juin 1984 - Diplôme de l'Ecole Nationale d'Administration de Libreville (GABON)
- Juillet 1982 - Maîtrise de Droit Public (Université de Libreville)
- Juillet 1978 - Baccalauréat B

1.2 - Stages et Séminaires

- Mai - Juin 1993 - Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale de Paris (FRANCE)
- Avril - Juin 1990 - Séminaire sur l'Administration et la Gestion des Collectivité Locales -Sigma-Paris (FRANCE)
- Juillet - Août 1989 - Institut de Droit International et de Relations Internationales de l'Université de Thessalonique (GRECE)
- Juillet 1988 - Académie de Droit International de La Haye
- Juillet - Août 1989 - Institut de Droit International et de Relations Internationales de l'Université de Thessalonique (GRECE)
- Juillet 1988 - Académie de Droit International de La Haye (PAYS-BAS)
- Avril-Mai 1985 - Pratique des Accords de Lomé (Communauté Economique Européenne - Bruxelles (Belgique)
- Juillet-Septembre 1984 - Techniques de négociation multilatérale (Cycle conjoint IIAP - UNIT AR - Fondation Friedrich NAUMANN, Paris - Genève - Bonn)



## **2 - EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE**

### **2.1 – Activités professionnelles**

- Août - Septembre 1984 - Consulat Général de France à Tanger (MAROC)
- Octobre - Décembre 1984 - Chargé d'études à la Direction Europe (Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération (Libreville - GABON)
- Avril - Juin 1986 - Ambassade de France à Mexico (Mexique)
- Mars 1992 à Avril 1994 - Conseiller technique du Ministre des Affaires étrangères, de la Coopération et de la Francophonie – Libreville (GABON)
- Avril 1994 - Décembre 1994 - Directeur de Cabinet du Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
- Janvier 1995 à Avril 1997 - Ambassadeur Itinérant au Cabinet du Ministre de l'Etat, Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération
- Mars 1997 à Mars 2002 - Expert International à l'Autorité Internationale des Fonds Marin (ONU)-Kingston - JAMAÏQUE)
- Avril 1997 à Décembre 2001 - Ambassadeur Secrétaire Général
- Adjoint du Sénat - GABON
- Depuis Janvier 2002, Député à l'Assemblée Nationale, Rapporteur de la Commission des Lois, des Affaires Administratives et des Droits de l'Homme.
- Participation à de nombreux colloques, séminaires et conférences au plan national et international.

### **2.2 - Activités académiques**

- 1992 à ce jour - Enseignant de Droit Public à l'Université de Libreville et à l'Ecole Nationale d'Administration du Gabon.
- 1997 à ce jour - Membre du Centre d'Etudes et de Recherches en Droit International Public de l'Université Omar BONGO ONDIMBA de Libreville (CERDIP)
- 2004-2005 - Chargé de Cours à l'Ecole Normale Supérieure de l'Enseignement Technique de Libreville (GABON)

## **3 - TRAVAUX**

### **3.1 - Travaux réalisés**

- Thèse, Mémoires et Rapports inédits
- Guide du Parlementaire (Sénat du GABON-1997) inédit

### **3.2 - Travaux encadrés**

- Mémoires et Rapports à la F.DS.E et à l'ENA

## **4 - LANGUES**

- Français: Ecrit, lu et parlé
- Anglais: Lu et parlé
- Espagnol: Lu et parlé

## **5 - HOBBIES**



- Lecture
- Jogging



*M. Bernard Bouba Samali,  
Député (Cameroun)*

*Date de naissance et lieu de naissance: vers 1962 à BALKOSSA*

*Situation de famille: Marié père de 09 enfants*

*Professeur des Lycées d'Enseignement Général (PLEG)*

*Nom du père: Feu ALiM SAMAU*

*Nom de la mère: Feue INNA*

*Domicile: Poli*

*Arrondissement: BEKA, Département : FARO, Province : NORD CAMEROUN*

**AUTRES RENSEIGNEMENTS**

Religion : Protestante, Luthérienne

Diplôme de l'institut HAGGAI en Leadership

Ethnie : Chamba

Promoteur de l'Association Culturelle Chamba (Walkouna)

Membre de l'Organisation Mondiale du Tourisme

Membre du Comité Provincial de suivi de la lutte contre le braconnage du Nord.

Membre du Comité Provincial du Nord pour l'Evaluation du programme National du Développement.

**ETUDES**

Diplôme de Bachelier de "Enseignement de Second Degré (Bac A4 Ali)

Session du 29 juin 1972 à Ngaoundéré

1972-1977 DELG

LICENCE es-lettres (section Histoire)

*Université de Yaoundé*

1977-1978 CAPES (Certificat d'Aptitude Professionnelle à l'Enseignement Secondaire)

Ecole Normale Supérieure de Yaoundé

**CARRIERE PROFESSIONNELLE**

1978-1979 – Professeur Hist./Géo au Lycée Classique et Moderne de Garoua  
– Coordinateur des activités du Club UNESCO du Lycée de Garoua  
– Directeur des études au Cours du soir de l'Unité de Garoua

1979-1986 Directeur du CES de Tibati

1986-1989 Directeur du CES de Dizangué

1989-1995 Directeur du CES de Mayo-oulo

1995-1997 Proviseur Lycée nouvellement créé de Mayo Oulo



## CARRIERE POLITIQUE

- 1985 Adhésion au Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC)
- 1986
- Chargé de mission à la commission communale de Campagne pour les élections municipales à Séka
  - Président de la Commission Communale de renouvellement des organes de base du RDPC à Béka
  - Délégué aux conflits dans le bureau de la Section RDPC du Faro à Poli
- 1977-2002
- Elu Député à l'Assemblée Nationale du Cameroun
  - Président du 28<sup>e</sup> Bureau de Validation des mandats des Députés
  - Vice-Président de la commission de l'Education, de la Communication et des affaires culturelles de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF)
  - Président par intérim de la Commission de l'éducation, des affaires sociales, de la culture et de la communication
  - Secrétaire de l'Association des députés du grand Nord
  - Vice-président de la commission départementale du renouvellement des organes de base du RDPC dans le Faso
- 2002-2007
- Réélu Député à l'Assemblée Nationale du Cameroun (pour un mandat de cinq ans)
  - Membre de la Commission de la Défense Nationale et de Sécurité à l'Assemblée Nationale
- 2002-2005
- Chargé de mission de la Région Afrique de l'APF (Assemblée Parlementaire de la Francophonie)
  - Chef de la Délégation des observateurs de la Francophonie pour l'observation du Référendum Constitutionnel au Rwanda

## DISTINCTIONS HONORIFIQUES

- 2002 – Chevalier de l'ordre de la Pléiade,  
ordre de la Francophonie et du Dialogue des cultures
- 2004 – Commandeur de l'ordre de la Pléiade,  
ordre de la Francophonie et du Dialogue des cultures

## PAYS VISITES (1977-2005)

Belgique (Bruxelles)	Guinée Equatoriale (Malabo)
Bénin (Cotonou, Porto Novo)	Italie (Turin, Vallée d'Aoste)
Cambodge (Phnom Penh)	Mali (Bamako)
Canada (Ottawa, Montréal, Québec, île du Prince Edouard)	Mauritanie ( Nouakchott)
Comores(Moroni, Mayotte)	Niger (Niamey)
République du Congo (Brazzaville)	Nigeria (Lagos)
République Démocratique du Congo (Kinshasa)	Rwanda (Kigali)
Egypte (le Caire, Alexandrie)	Sénégal (Dakar)
Etats Unis d'Amérique (Nebraska, Iowa, Missouri)	Suisse (Sion)
France (Paris, Ile de la Réunion)	Tchad (N'djamena)
Gabon (Libreville, Lambaréné)	Vietnam (Saigon, Hué)



**Assemblée de l'Union des Comores**

▪ *Parlementaires originaires de Ndzouani (Anjouan)*

ANRIFIDINE ABDOU BACAR  
ATTOUMANE ALLAoui  
NOURDINE MIDILADJI  
BACAR HOUMADI  
DJANDI AHAMADI  
MOHAMED DJAANFARI  
IBRAHIM SAID  
HOUMADI ABDou  
DHOIFFIRI HOUMADI  
MOHAMED ABDou ROIHAMANE  
BACAR ABDou

▪ *Parlementaires originaires de Mwali (Mohéli)*

SAID DHOIFIR BOUNOU (Président)  
MOHAMED LARIF OUKACHA  
SOULE AHAMADA  
ISSOUFA MADI MSA  
MOHAMED ABDou ALI  
SAID MOHAMED BEN CHEIKH  
SAID HAMID MLATAME

▪ *Parlementaires originaires de Ngazidja (Grande Comore)*

DOUERIA BINTI ABDALLAH  
SAID ALI KEMAL  
CHEIKH ALI BACARI KASSIM  
MOUMINI ABDou  
ISSIHAKA AHMED  
IBRAHIM M'HOUMADI SIDI  
IBRAHIM SOUEF MDAHOMA  
ALLAOUI SAID MOHAMED  
MOHAMED SOILIHI  
ALHADHUR ALI MMADI  
MOGNE AHMED  
ABDOUROIHAMANE IBRAHIM  
YOUSSOUF SAID SOILIHI (Vice Président)  
ABOUBACAR SAID SALIM (Secrétaire Général)



## **Assemblée de l'île de Ngazidja (Grande Comore)**

Soudjay HAMADI (Président)  
Ali Ahmada MKOUDOU  
Youssef AHAMED MOILIME  
Saïd MADI ALI  
Ahmada ASSOUMANI  
Maoulid SOILIH AHMED  
Saïd HAMADI MBINGA  
Ahmed SAID SOUFIANE  
Maoulida AHMED  
Mohamed MOUMINI (Vice Président)  
Mohamed SINANI  
Ahmed SAID SOILIH  
Amed AHMED MCHIDA  
Ali MOIGNI SAMADI  
Oussoufa ISSA  
Chatoi ABDOU MOHALED  
Mchami MOHAMED  
Cheha MMADI DAOUD  
Ali HASSANI MBABAOUMA  
Ahmada MDAHOMA DJABIR  
Mmadi IBRAHIM (Secrétaire Général)

## **Assemblée de l'île de Mwali (Mohéli)**

Youssef EL FAROUK (Président)  
Abdallah SAÏD ATTOUMANE (Vice – Président)  
Ahmed ABDALLAH IBOURA  
Mohamed ALI HAMID  
Oiridi BACO BOINA  
Bacar HAMADA  
Mohamed AHAMADA DJOUMOI  
Nassuhati AHMED  
Abdou AHAMADA  
Rakibou HAFIDHOU  
.Lahadji AHAMADA (Secrétaire Général)



## **Assemblée de l'île de Ndzouani (Anjouan)**

HOUMADI KAAMBI (Président)  
ABDALLAH ALLAOUI (Vice Président)  
ANLI DHOIMOU  
ATHOUMANE SAID OMAR  
ANTOISSI ABDOU  
HOSSEINE HOUMADI  
ANKIF YOUSOUF  
ANLI ATHOUMANI  
OUIRDANE ASSANE  
SAID ABDLLAH  
ATTOUMANI ABDALLAH  
AHAMADI HOUMADI  
NOURDINE ANLI  
MOHAMED SOUMAILI  
SAID CHAFI  
MOHAMED YSSOUF  
MOUHAMADI TOIBRANE  
BACARI ABDOU  
MOHAMED ALI MHADJI  
ISSOUF BACAR  
MOHAMED SAID  
SAID AHMED  
SOUMAILA HOUMADI  
TOIENMIDDINE ABDOU  
MOHAMED AHAMADI (Secrétaire Général)



## *Liste des députés par commission*

---

### **Commission n° 1**

1. Soudjaj HAMADI, Président de l'Assemblée de l'île de Ngazidja (Grande Comore)
2. Abdallah ALLAOUI, Vice Président de l'Assemblée de Ndzouani (Anjouan)
3. Youssouf EL FAROUK, Président de l'Assemblée de l'île de Mwali (Mohéli)
4. Youssouf SAID SOILIH, Vice Président de l'Assemblée de l'Union
5. Abdouroihamane IBRAHIM
6. Ahmada ASSOUMANI
7. Ahmed ABDALLAH IBOURA
8. Ahmed SAID SOUFIANE
9. Alhadhur ALI MMADI
10. Ali Ahmada MKOUDOU
11. Allaoui SAID MOHAMED
12. Bacar ABDOU
13. Bacar HAMADA
14. Bacari ABDOU
15. Dhoiffiri HOUMADI
16. Houmadi ABDOU
17. Ibrahim SAID
18. Issouf BACAR
19. Issoufa MADI MSA
20. Maoulid SOILIH AHMED
21. Maoulida AHMED
22. Mogne AHMED
23. Mohamed ABDOU ALI
24. Mohamed ABDOU ROIHAMANE
25. Mohamed ALI HAMID
26. Mohamed ALI MHADJI
27. Mohamed DJAANFARI
28. Mohamed SAID
29. Mohamed SINANI
30. Mohamed SOILIH
31. Mohamed YSSOUF
32. Mouhamadi TOIBRANE
33. Oiridi BACO BOINA
34. Saïd AHMED
35. Saïd CHAFI
36. Saïd HAMADI MBINGA
37. Saïd HAMID MLATAME
38. Saïd MADI ALI
39. Saïd MOHAMED BEN CHEIKH
40. Soumaila HOUMADI
41. Toienmiddine ABDOU
42. Youssouf AHAMED MOILIME

Rapporteur : Mohamed SINANI



## Commission n° 2

43. Houmadi KAAMBI, Président de l'Assemblée de Ndzouani (Anjouan)
44. Saïd DHOIFIR BOUNOU, Président de l'Assemblée de l'Union
45. Abdallah SAÏD ATTOUMANE, Vice-Président de l'Assemblée de l'île de Mwali (Mohéli)
46. Mohamed MOUMINI, Vice-Président de l'Assemblée de l'île de Ngazidja (Grande Comore)
47. Nourdine ANLI
48. Mchami MOHAMED
49. Abdou AHAMADA
50. Ahamadi HOUMADI
51. Ahmada MDAHOMA DJABIR
52. Ahmed SAID SOILIH
53. Ali HASSANI MBABAOUMA
54. Ali MOIGNI SAMADI
55. Amed AHMED MCHIDA
56. Ankif YOUSSEF
57. Anli ATHOUMANI
58. Anli DHOIMOU
59. Anrifidine ABDOU BACAR
60. Antoïssi ABDOU
61. Athoumane SAID OMAR
62. Attoumane ALLAOUI
63. Attoumani ABDALLAH
64. Bacar HOUMADI
65. Chatoï ABDOU MOHALED
66. Cheha MMADI DAOUD
67. Cheïkh ALI BACARI KASSIM
68. Djandi AHAMADI
69. Doueria BINTI ABDALLAH
70. Hosseïne HOUMADI
71. Ibrahim M'HOUMADI SIDI
72. Ibrahim SOUEF MDAHOMA
73. Issihaka AHMED
74. Mohamed AHAMADA DJOUMOI
75. Mohamed LARIF OUKACHA
76. Mohamed SOUMAILI
77. Moumini ABDOU
78. Nassuhati AHMED
79. Nourdine MIDILADJI
80. Oïrdane ASSANE
81. Oussoufa ISSA
82. Rakïbou HAFIDHOU
83. Saïd ABDLLAH
84. Saïd ALI KEMAL
85. Soule AHAMADA

Rapporteur : Ibrahim M'HOUMADI SIDI



*Dossier de presse*

---























**Bangui 1994 : Le Parlement et l'état de droit**

Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire

Le rôle et le fonctionnement du Parlement

Le Parlement et la société civile

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

L'initiative de la loi

Examen par les parlements des projets et propositions de loi

Les relations entre majorité et opposition

**Bamako 1995 : Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement**

Le processus démocratique

Le contrôle de l'action du gouvernement

Les relations entre majorité et opposition

**Bucarest 1995 : Le pouvoir de contrôle du Parlement**

Les relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif

Les relations entre majorité et opposition

**Port-Louis 1996 : Le mandat parlementaire**

Le parlementaire dans sa circonscription

Le parlementaire dans son Assemblée

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

La désignation de la représentation nationale

Monocamérisme ou bicamérisme : les termes d'un choix institutionnel

Le modèle de démocratie parlementaire a-t-il une valeur universelle ?

**Lomé 1997 : Le statut de l'opposition parlementaire**

Le rôle et le financement des partis politiques

Les relations entre majorité et opposition

Le rôle de l'opposition parlementaire

**Sofia 1998 : Le consensus parlementaire**

Les relations entre majorité et opposition

Quel rôle pour les groupes de pression au sein du Parlement ?

Les petits partis politiques : représentation et rôle

**Vientiane 1998 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement**

Le processus législatif

Le contrôle de l'action gouvernementale et de l'application des lois

Table ronde de synthèse : quelles fonctions pour le Parlement de demain ?

**Antananarivo 1999 : Le Parlement de l'an 2000**

Le processus législatif

Les droits et devoirs de l'opposition et de la majorité

Le rôle des partis politiques

**Bangui 1999: Le Parlement de l'an 2000**

Le travail et le rôle du parlementaire

Le rôle de l'opposition et de la majorité

Le rôle des partis politiques



**Port-Vila 2000 : Démocratie et bonne gouvernance**

Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement  
Les mécanismes de stabilité gouvernementale  
Les groupes politiques au Parlement

**Niamey 2000 : Le travail et le rôle du parlementaire**

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

**Bissau 2001 : Démocratie et bonne gouvernance**

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

**Dakar 2002 : Le Parlement et les relations internationales**

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

**Chisinau 2002 : Les pouvoirs de contrôle du parlement**

Le contrôle de l'action du gouvernement  
Les commissions d'enquête parlementaires  
Le contrôle des activités des autorités administratives de l'audiovisuel, des télécommunications et de l'énergie  
Le contrôle de l'exécution de la loi par les autorités de l'administration publique locale

**Yaoundé 2002 : Le mandat parlementaire**

Le rôle du député au sein du parlement  
Le rôle du député dans sa circonscription  
Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

**Ouagadougou 2003 : Les femmes africaines, actrices majeures du développement**

Femmes, éducation et santé  
Femmes, développement économique et environnement  
Femmes, paix, démocratie et droits de l'Homme

**Libreville 2003 : Le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance**

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

**Brazzaville 2004 : Le travail et le rôle du parlementaire**

Qu'est-ce que la bonne gouvernance ?  
Le travail du parlementaire  
Les relations majorité-opposition

**Porto-Novo 2004 : Les mécanismes d'élaboration des lois et les pouvoirs de contrôle parlementaire**

Les mécanismes d'élaboration des lois  
Les pouvoirs de contrôle du Parlement  
L'exécution et le contrôle de la loi de finances

*N.B : Les actes des séminaires tenus depuis 2000 sont consultables sur le site Internet de l'APF.*