



# UNION INTERPARLEMENTAIRE

5, CHEMIN DU POMMIER  
CASE POSTALE 330  
1218 LE GRAND SACONNEX / GENÈVE (SUISSE)

TELEPHONE (41.22) 919 41 50 – TELECOPIE (41.22) 919 41 60 – E-MAIL [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
ADRESSE TELEGRAPHIQUE : INTERPARLEMENT GENEVE

## SEMINAIRE A L'INTENTION DES FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT GABONAIS

Libreville, Gabon

12 – 15 mai 2003

Ce séminaire a été organisé avec le soutien financier du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) auquel l'Union interparlementaire et le Parlement gabonais adressent tous leurs remerciements.

# TABLE DES MATIERES

<b>I.</b>	<b>CEREMONIE D'OUVERTURE</b>	
	Allocution de M. Bruno Baufumé, Directeur du Service des Relations internationales du Sénat français .....	1
	Allocution de M. Hamidou Diawara, Représentant du PNUD .....	3
	Allocution de M. Jean Baptiste Mintsa-Mi-Mba, 2 <sup>ème</sup> Vice-président du Sénat, Représentant du Parlement gabonais .....	5
<b>II.</b>	<b>RAPPORT ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT</b>	
	<b>Les techniques de contrôle</b>	
	Exposé de M. Bruno Baufumé, .....	7
<b>III.</b>	<b>LE SYSTEME DES COMMISSIONS</b>	
	<b>La Chambre des représentants de Belgique</b>	
	Exposé de M. Emile Clément, Directeur à la Chambre des représentants du Parlement belge .....	14
<b>IV.</b>	<b>LE PROCESSUS BUDGETAIRE</b>	
	<b>Notions de base – Rôle de l'administration</b>	
	Exposé de M. Bruno Baufumé .....	24
	<b>La phase parlementaire</b>	
	Exposé de M. Emile Clément .....	28
<b>V.</b>	<b>LE FONCTIONNEMENT BICAMERAL</b>	
	<b>Le système bicaméral belge, les compétences des chambres fédérales belges</b>	
	Exposé de M. Emile Clément.....	38
	<b>La réforme du système bicaméral belge de 1993 : La composition des nouvelles assemblées fédérales (1995)</b>	
	Exposé de M. Emile Clément.....	43
	<b>Le bicamérisme en Allemagne</b>	
	Exposé de M. Jan Muck Schlichting, Service des affaires interparlementaires, Bundestag (Allemagne) .....	52
<b>VI.</b>	<b>LA TECHNIQUE DE LA REDACTION DES LOIS</b>	
	Exposé de M. Bruno Baufumé .....	64
<b>VII.</b>	<b>DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE</b>	

Exposé de M. Jan Muck Schlichting .....	81
<b>VIII. RAPPORT DE SYNTHÈSE DES TRAVAUX.....</b>	<b>84</b>
<b>IX. CÉRÉMONIE DE CLÔTURE</b>	
Allocution de M. Jean Baptiste Mintsá-Mi-Mba, 2 <sup>ème</sup> Vice-Président du Sénat .....	89
 <b>ANNEXES</b>	
<b>I. Bureau du séminaire .....</b>	<b>91</b>
<b>II. Programme du séminaire .....</b>	<b>92</b>
<b>III. Liste des experts.....</b>	<b>94</b>
<b>IV. Liste des participants .....</b>	<b>95</b>

## CEREMONIE D'OUVERTURE

### **Allocution de M. Bruno BAUFUME Représentant de l'UIP**

C'est un grand honneur pour moi de pouvoir représenter l'Union Interparlementaire à cette cérémonie. Les autorités de cette institution m'ont chargé de vous transmettre leurs vœux les plus sincères pour la réussite du séminaire qui s'ouvre aujourd'hui et de vous dire toute l'importance qu'elles attachent à cette manifestation.

Permettez-moi tout d'abord, Monsieur le Président, de vous remercier pour l'accueil que vous avez réservé à ce séminaire qui s'inscrit dans le cadre que l'Union Interparlementaire mène pour renforcer les capacités des parlements.

Ce faisant, l'Union cherche à faire en sorte que le Parlement puisse contribuer à la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance, qui permettent de créer un environnement propice au déploiement d'actions de développement. Votre présence à cette cérémonie nous démontre combien vous-même et le Parlement gabonais partagez avec l'Union Interparlementaire cette ambition.

L'Union Interparlementaire a voulu, en organisant ce séminaire, vous aider, membres du personnel des deux Chambres du Parlement gabonais, à mieux appréhender les mécanismes de fonctionnement d'un parlement moderne et pluraliste et par là vous permettre de mieux assumer votre rôle au service de l'administration parlementaire.

Les thèmes qui seront abordés lors de ce séminaire ont été choisis dans cette optique de concert avec les autorités de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'objectif étant de faire en sorte que ces thèmes correspondent à vos préoccupations. Au cours des prochains jours, vous aurez à vous pencher sur des sujets tels que : le contrôle parlementaire du gouvernement ; le parlement et le processus budgétaire ; le fonctionnement d'un parlement bicaméral, les commissions parlementaires, la technique de la rédaction de la loi et la diplomatie parlementaire. Vous me permettrez, à ce stade, de ne pas rentrer dans les détails de ces thèmes, dans la mesure où nous aurons largement le temps tout au long de cette semaine, d'en débattre en profondeur.

Je me permettrai de vous dire combien l'Union est heureuse de compter sur l'appui d'un certain nombre d'experts, hauts fonctionnaires dans leur Parlement, qui, se joignant à moi, ont fait le déplacement à Libreville pour partager avec vous leurs expériences respectives dans les domaines concernés par ces différents thèmes. Il s'agit de M. Emile Clément du Parlement belge et de M. Jan Muck Schlichting du Bundestag allemand, à qui l'Union adresse ses remerciements.

En menant son action de renforcement des parlements, l'Union porte une attention non seulement aux parlementaires mais également aux fonctionnaires

de l'administration parlementaire. C'est vous, en tant que fonctionnaires du parlement gabonais, qui permettez le bon fonctionnement de cette noble institution, en contribuant de façon décisive à votre démocratie et à votre pays.

En effet, l'Union Interparlementaire estime que pour que le parlementaire puisse faire aboutir son projet politique et assumer efficacement ses responsabilités en tant que représentant de la volonté de la société, il devrait pouvoir compter sur l'appui d'une administration composée d'hommes et de femmes compétents et bien formés. Comme l'affirme l'article 9 de la Déclaration Universelle sur la Démocratie, adoptée par le Conseil de l'Union Interparlementaire en septembre 1997, la Démocratie ne saurait être dissociée des institutions représentatives efficaces, transparentes et bien administrées, ainsi que le déclare cet article : *« la démocratie repose sur l'existence d'institutions judicieusement structurées et qui fonctionnent ainsi que d'un corps de normes et de règles, et sur la volonté de la société tout entière, pleinement consciente de ses droits et responsabilités ».*

C'est ainsi que dans le cadre du projet que l'Union Interparlementaire met en œuvre en faveur du Parlement gabonais, la formation du personnel parlementaire figure en bonne place.

Je ne voudrais pas conclure sans saluer la présence parmi nous du Représentant résident du PNUD. Ce séminaire n'aurait pas eu lieu sans l'appui de cette institution qui finance le programme au titre duquel nous appuyons votre Parlement. Une fois de plus, je lui adresse les remerciements de l'Union.

Il ne me reste plus qu'à exprimer à tous les participants mes vœux que les travaux de ce séminaire soient couronnés de succès.

Je vous remercie pour votre aimable attention.

## Allocution de M. Hamidou DIAWARA Représentant du PNUD

Permettez-moi d'abord, Monsieur le Président du Sénat, de vous remercier d'avoir bien voulu, par l'invitation que vous m'aviez faite, m'associer à cette cérémonie d'ouverture officielle du séminaire de formation à l'intention de l'ensemble du personnel du Parlement du Gabon. Séminaire organisé dans le cadre de l'accord conclu entre le Parlement gabonais et l'Union Interparlementaire.

J'en suis profondément honoré et c'est aussi l'occasion pour moi, de remercier également vos partenaires de l'Union Interparlementaire, représentée ici par Monsieur Bruno BAUFUME, Administrateur au Sénat français, pour leur sollicitude.

Messieurs les Présidents des Parlements,

Les différentes manifestations organisées ces derniers mois à Libreville sous l'égide du Parlement, témoignent indiscutablement, du dynamisme dans lequel l'institution parlementaire du Gabon s'inscrit et entend impulser, au plan national mais aussi international. Elles témoignent également aussi, de sa volonté de jouer pleinement son rôle de renforcement du mouvement de démocratisation de la vie politique au Gabon, d'amélioration de la gouvernance institutionnelle et économique, d'orientation et d'impulsion du développement socio-économique du pays.

En effet, à court et à moyen terme, en raison du poids de la dette, de la baisse prévisible des recettes pétrolières, de l'existence des poches de pauvreté dans une frange importante de la population, le pays aura à relever des défis majeurs dans les domaines économiques et politiques, en vue de diversifier les activités économiques et de créer les meilleures conditions d'exercice de la démocratie.

Des initiatives sont en cours par le Gouvernement, à travers la préparation de la loi septennale de développement et d'aménagement du territoire et surtout, à travers l'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, le DSRP, stratégie globale basée sur une vision intégrée du développement destiné à améliorer la croissance, à réduire la pauvreté et à mieux intégrer le concept d'équité.

La finalisation et la mise en œuvre efficace de cette stratégie supposent un sursaut national, pour rétablir la confiance en la capacité de l'Etat à conduire des politiques audacieuses de mise à niveau des institutions politiques, des administrations publiques et de l'environnement financier national.

Dans cette démarche les parlementaires sont appelés à jouer un rôle crucial au côté du Gouvernement, dans la définition et la réalisation du projet économique et social propre à chaque Nation. Pour ce faire, et comme j'ai eu à l'affirmer dans mes interventions antérieures, il est important que les Institutions représentatives et démocratiques, en particulier le Parlement, soient en mesure de jouer pleinement leur rôle et disposent à cette fin, des compétences humaines

techniques qui leur font parfois défaut, pour s'adapter à l'évolution de la répartition du pouvoir économique et social.

Je suis heureux d'observer, à travers cette coopération Parlement et Union Interparlementaire, que le Gabon s'inscrit parmi les pays qui s'attaquent à ces problèmes, pour doter le système parlementaire national de méthodes de travail et d'un personnel suffisamment formé, afin d'accentuer les contre-pouvoirs.

Cette cérémonie me donne l'occasion de confirmer la disponibilité de l'institution que j'ai l'honneur de représenter ici, le PNUD, à apporter son concours pour appuyer ce processus. Un accord de partenariat a été signé dans ce sens en mars dernier entre le Parlement, l'AWPEA et le PNUD ; et un document de projet d'appui est quasiment finalisé pour renforcer les capacités du Parlement dans les domaines des communications, de l'information et de la documentation.

J'aimerais profiter de cette occasion pour remercier les Présidents des deux chambres du Parlement de nous avoir offert cette opportunité de coopération et de collaboration et surtout, d'avoir par cette sollicitude traduit la confiance qu'ils accordent au PNUD.

Je souhaite plein succès à ce séminaire de formation du personnel du Parlement.

Je vous remercie de votre attention.

**Allocution de M. Jean Baptiste MINTSA–MI–MBA,  
2<sup>ème</sup> Vice–Président du SENAT,  
Représentant du Parlement gabonais**

C'est pour moi un grand plaisir et un grand honneur de souhaiter, au nom des Présidents des deux chambres de notre parlement, une chaleureuse bienvenue aux éminents experts venus de France, de Belgique et d'Allemagne pour animer le séminaire de formation du personnel de notre Parlement.

Si j'en juge par la diversité de leurs origines et leur qualité, nul doute que cette rencontre sera l'occasion de multiples enrichissements pour nos personnels.

Je voudrais donc saisir cette occasion pour remercier l'Union interparlementaire, le PNUD, dont je salue la présence à cette cérémonie du Représentant résident, mais également le Parlement français, la chambre des Représentants du Royaume de Belgique et le Bundestag allemand pour leur appui au processus de renforcement des capacités des Parlements Africains en général, et celui du Gabon en particulier.

Cette initiative, la deuxième du genre, fait suite au séminaire organisé à Libreville du 30 septembre au 03 octobre 2002 dans le cadre de la convention liant l'Union Interparlementaire et le Parlement gabonais. Elle vise à compléter la formation du personnel en matière de contrôle parlementaire du Gouvernement, de processus budgétaire et de fonctionnement d'un Parlement bicaméral en s'inspirant notamment d'autres systèmes non encore abordés à l'occasion du précédent séminaire.

Loin de transposer chez nous des systèmes de pensées non assimilés et de nier les différences, il s'agit plutôt de confronter et d'enrichir nos diverses expériences, d'identifier les forces et les faiblesses, d'élaborer des stratégies pour un assouplissement des procédures entre administration ayant une solidarité de culture, fruit de l'histoire et des systèmes politiques similaires.

La rencontre qui s'ouvre aujourd'hui s'inscrit donc dans la nécessaire coopération entre les Parlements du Nord et ceux du Sud, de création plus récente.

Le Parlement gabonais s'est toujours employé à développer ses rapports avec les Institutions inter-parlementaires et les autres assemblées législatives en vue de promouvoir la démocratie et de favoriser le développement des institutions représentatives à travers le renforcement de leur rôle.

Notre Parlement se félicite donc de la tenue de ces colloques qui, au regard de la richesse des thèmes retenus, augure de lendemains meilleurs pour son fonctionnement et son action.

Comme vous le savez, le processus de démocratisation connaît des balbutiements dans bon nombre d'Etats africains où l'on enregistre de nombreux échecs qui se sont traduits par des guerres civiles et des coups d'Etat militaires.

Au Gabon, la priorité a été accordée à la consolidation de la démocratie. Ainsi, l'Etat, sous l'impulsion du Président de la République, son Excellence EL HADJ Omar BONGO, a mis en place une politique de réformes profondes qui s'est matérialisée par la création de nouvelles institutions, notamment le Conseil Nationale de la Communication, la Cour Constitutionnelle, le SENAT.

Nous demeurons confiants que ce mouvement en faveur de la démocratie est irréversible.

Chers participants, votre présence à ce séminaire de formation témoigne de votre foi en nos institutions et exprime votre entière adhésion à la volonté de renforcement des capacités de notre Parlement et de son rôle dans la démocratisation et la construction harmonieuse de notre pays.

En vous rassemblant aujourd'hui autour de nombreux thèmes que vous avez choisis, il s'agit surtout d'échanger nos expériences. C'est cet échange que je voudrais encourager. Aussi, avant de conclure, voudrais-je former tous mes vœux les plus chaleureux pour la réussite de vos travaux.

Sur ce, je déclare ouverts les travaux du séminaire de formation des personnels du Parlement gabonais.

Je vous remercie.

# RAPPORT ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

## LES TECHNIQUES DE CONTRÔLE

Exposé de

M. Bruno BAUFUMÉ,

Directeur du Service des Relations internationales du Sénat français

Nous devons traiter des techniques de contrôle du parlement sur le gouvernement et je voudrais, en introduction, faire trois catégories d'observation :

⇒ La première observation est qu'il existe une dynamique des techniques de contrôle dont l'évolution n'est pas achevée mais qu'il importe de connaître pour bien situer les perspectives. Même si la classification est un peu artificielle, on peut dire qu'il existe historiquement et techniquement trois types différents de contrôle parlementaire sur le gouvernement :

- Le premier est le contrôle-sanction, c'est-à-dire le contrôle politique qui vise à mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement. Ce contrôle est, bien entendu, le plus important mais il faut constater que, dans la plupart des démocraties modernes, il est désormais inexistant en pratique. En effet, ces démocraties sont pratiquement toutes soumises au régime majoritaire et dans un tel régime on imagine mal une majorité renverser son propre gouvernement. Je le mentionne donc ici en introduction mais n'y reviendrai plus par la suite. N'oublions pas néanmoins que la possibilité de ce contrôle-sanction reste une menace permanente et surtout qu'il est équilibré dans la plupart des constitutions par sa contre-partie gouvernementale, le droit de dissolution, qui est un facteur important de la discipline majoritaire. On observera d'ailleurs que c'est le vote d'une motion de censure suivie de la dissolution de l'Assemblée qui, en France, en 1962, a permis l'apparition du système majoritaire, système majoritaire qui a désormais rendu improbable – mais pas impossible – le vote d'une motion de censure.

- Le deuxième type de contrôle est le contrôle-information qui, à la vérité, est le plus développé à l'heure actuelle, qui est même foisonnant et qui utilise toute la gamme des techniques que l'on connaît fort bien : questions écrites et orales, commissions d'enquête, etc. Ce type de contrôle est le plus développé dans les parlements européens et vise essentiellement à informer les parlementaires dans des domaines en général assez précis. Ce contrôle-information en revanche ne débouche généralement pas sur une mise en œuvre de la responsabilité politique du gouvernement.

- Le troisième type de contrôle, à l'heure actuelle en développement, est ce que l'on peut appeler le contrôle-influence. Il s'agit en fait pour le parlement de récupérer un pouvoir d'initiative dont il a été largement dépossédé au profit des exécutifs. Ce type de contrôle connaît un développement difficile car il nécessite des moyens importants pour sa mise en œuvre et également, il faut bien l'avouer, parce qu'il tend à modifier l'équilibre actuel des pouvoirs entre le législatif et

l'exécutif. Il s'agit donc d'un contrôle sophistiqué dont l'objet est de permettre au parlement de disposer d'éléments d'appréciation le mettant à parité avec le gouvernement dans les domaines législatif, économique, financier, scientifique, etc.

⇒ La deuxième observation que je veux faire en introduction est que le terme « contrôle » est pratiquement absent de la Constitution française. Il n'y figure en réalité que dans l'article 48 qui dispose qu'une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du parlement et aux réponses du gouvernement. Cette absence est symptomatique : elle signifie que le contrôle fait partie de l'essence même des parlements.

⇒ Enfin, la troisième observation que je veux faire en guise d'introduction est qu'il ne faut pas concevoir le contrôle du parlement sur le gouvernement comme une simple formule d'opposition entre deux pouvoirs. Il y a en effet, en France du moins, une tendance à considérer que parlement et gouvernement doivent parfois conjuguer leurs efforts pour assurer un contrôle de l'action des administrations. Il ne s'agit donc pas de conflit de pouvoirs mais d'une action commune autour d'un même objectif : assurer le bon fonctionnement des services publics.

J'en viens maintenant au cœur même du sujet et je vais tout d'abord vous exposer :

## 1. – LES TECHNIQUES SPECIALISEES CLASSIQUES

Ces techniques spécialisées classiques sont essentiellement de deux types : d'une part, la procédure des questions et, d'autre part, la technique des commissions d'enquête.

1.1. – En ce qui concerne les questions et contrairement à une opinion fort répandue, y compris en France, le Parlement français dispose d'une gamme très riche de procédures et le Gouvernement français est probablement à l'heure actuelle l'un des gouvernements les plus systématiquement contrôlés par son parlement. Les questions que les parlementaires peuvent poser au gouvernement sont de trois types :

1.1.1. – les *questions écrites* : les questions écrites sont des questions posées par écrit et auxquelles il doit être répondu par écrit également, par le ministre auquel elles ont été adressées dans le délai d'un mois. C'est une procédure désormais parfaitement rodée. Actuellement, le nombre de questions écrites posées annuellement s'élève à environ 8 000 au Sénat et environ le double à l'Assemblée nationale. Ces questions écrites doivent être posées par un seul sénateur à un seul ministre, être sommairement rédigées et ne pas contenir d'imputation d'ordre personnel. Le texte des questions ainsi que le texte des réponses à ces questions sont publiés hebdomadairement dans un numéro spécial du journal officiel. Figure également dans ce même numéro la liste des ministres qui n'ont pas répondu dans le délai réglementaire aux questions qui leur étaient posées. Il existe enfin une sanction en cas de non-réponse : c'est la possibilité pour l'auteur de la question écrite de la convertir en question orale, ce qui

contraindra le ministre responsable à venir lui-même s'expliquer devant l'assemblée.

1.1.2.– La deuxième catégorie de questions est constituée par les *questions orales* qui sont elles-mêmes de trois types différents :

- tout d'abord, les *questions orales avec débat* qui correspondent à ce que l'histoire et d'autres parlements appellent « interpellations » mais qui, à la différence des interpellations classiques, ne sont jamais suivies d'un vote et ne permettent donc pas de sanctionner politiquement le gouvernement. Les conditions de recevabilité de ces questions sont les mêmes que celles des questions écrites. Il s'agit de questions transmises par écrit au gouvernement et auxquelles celui-ci répond par oral. Le temps de parole dont dispose l'auteur de la question est de 20 minutes, le débat qui suit étant organisé par la conférence des présidents. Il est possible, à cette conférence, de décider de joindre plusieurs questions orales avec débat de façon à organiser un débat d'importance autour d'un thème particulier.

- deuxième type de questions orales : les *questions orales sans débat*. Ces questions sont également posées par écrit, il y est répondu par oral et les conditions de recevabilité sont les mêmes que pour les deux catégories précédentes de questions. Elles sont inscrites sur un rôle au fur et à mesure de leur dépôt et une séance par semaine est en principe réservée à la discussion de ces questions sans débat. Chaque auteur de questions dispose de trois minutes pour s'adresser au gouvernement, puis de deux minutes pour répondre à celui-ci, le gouvernement pouvant quant à lui s'exprimer sans limitation de durée.

- Le troisième type de questions orales est constitué par les *questions d'actualité*. Ces questions se déroulent pendant une heure chaque semaine à l'Assemblée nationale et deux fois par mois au Sénat, le gouvernement devant alors répondre à des questions dont il n'a pas eu connaissance préalablement. La seule chose que connaît le gouvernement à l'ouverture de la séance est le nom des auteurs de questions d'actualité ainsi que celui des ministres auxquels les questions seront posées. Il s'agit par cette procédure de permettre un débat aussi spontané et aussi rapide que possible et donc de redonner de la dynamique à une procédure qui en était dépourvue. Le sénateur et le ministre disposent chacun de 2 minutes 30 pour s'exprimer et il n'existe aucun droit de réponse au gouvernement. Il faut observer que cette procédure des questions d'actualité a vu le jour en 1982 par un accord direct entre le Président de l'Assemblée nationale et le Président de la République, et qu'elles n'ont été que par la suite mentionnées dans les Règlements des assemblées parlementaires. Ces séances de questions d'actualité au gouvernement sont retransmises en direct par la télévision et c'est une procédure qui connaît donc un certain succès. Chaque séance permet de traiter 12 questions, la répartition étant opérée entre les groupes politiques à proportion de leurs effectifs.

1.1.3. – Il existe enfin une catégorie particulière de questions orales avec débat, ce sont les questions orales avec débat portant sur des sujets

européens. Le processus d'unification européenne soulève en effet des problèmes de nature particulière et il est apparu au Sénat nécessaire d'organiser régulièrement des débats portant sur les grands sujets européens du moment. Leur structure obéit très largement à celle des questions orales avec débat classiques mais il est prévu un temps particulier pour le sénateur représentant la délégation du Sénat pour l'Union européenne ainsi que pour le sénateur représentant la commission des Affaires étrangères.

- 1.2. – La deuxième technique classique de contrôle du parlement sur l'action du gouvernement est constituée par les commissions d'enquête. Ces commissions, qui ne sont pas prévues par la Constitution mais par une loi organique relative au fonctionnement du parlement, existent depuis fort longtemps dans les textes fondamentaux de la France. Elles n'ont toutefois connu que récemment un véritable développement. Deux raisons historiques expliquent cette situation : la première est que pendant très longtemps la France n'a pas connu de stabilité gouvernementale et que la longévité moyenne des gouvernements ne dépassait pas en fait celle qui paraissait nécessaire à une commission d'enquête pour fonctionner convenablement. Les assemblées n'étaient donc pas portées à créer de telles structures. La seconde, c'est que l'année 1981 a réalisé en France l'alternance, c'est-à-dire la venue au pouvoir d'un gouvernement de gauche. Cette situation a placé le Sénat dans une situation d'opposition et ce contexte a favorisé le développement des commissions d'enquête. Les statistiques indiquent ainsi que parmi les 35 commissions d'enquête créées au Sénat sous la V<sup>e</sup> République, seules neuf avaient été créées avant 1981.

*Ces commissions sont créées par l'une ou l'autre assemblée. Elles ont une durée de vie maximum de six mois et disposent de moyens d'investigation importants : elles peuvent enquêter sur pièces et sur place, elles peuvent convoquer toute personnalité qu'il leur paraît utile d'entendre sous peine de sanction pénale et elles ont accès à tout document leur paraissant nécessaire pour l'accomplissement de leur mission.*

Il y a actuellement plusieurs commissions d'enquête en activité devant chaque assemblée et, après une longue période d'inertie, cette procédure est devenue d'un usage relativement banal.

## 2. – LES COMMISSIONS PERMANENTES, UNE MISSION GENERALE ET PERMANENTE DE CONTROLE

Ainsi que vous le savez, dans le domaine législatif, les commissions permanentes exercent une écoute constante de la société civile par la variété des travaux qu'elles assument. Il en va de même en ce qui concerne le contrôle de l'action du gouvernement : les commissions sont investies d'un pouvoir général et permanent de contrôle sur l'action du gouvernement, et pour vous exposer brièvement les modalités de ce contrôle des commissions, je traiterai de quatre points :

- 2.1. – Ce contrôle est tout d'abord exercé à l'occasion de l'examen des projets de loi qui sont soumis aux commissions. Lorsqu'elle est saisie d'un texte, une commission procède généralement à de très nombreuses auditions de

personnalités diverses et, en tout premier lieu, à celles des responsables gouvernementaux et des hauts fonctionnaires de l'Exécutif qui ont participé à l'élaboration de ce texte. En fait, l'établissement d'un rapport par une commission est l'occasion d'un contrôle extrêmement poussé sur la politique du gouvernement dans le domaine concerné par ce texte. Cette modalité de contrôle n'est pas spectaculaire mais elle est particulièrement efficace, d'autant que le ministre a bien entendu le souci de faire adopter son texte dans les meilleures conditions possibles : il aura donc à cœur de satisfaire la légitime curiosité des parlementaires... J'ajoute que les fonctionnaires – et je pense évidemment ici au fonctionnaire chargé d'assister le rapporteur dans l'élaboration de son rapport – auront à jouer dans cet exercice un rôle important.

- 2.2. – Les missions d'information. Chaque commission étant astreinte à un devoir d'information permanent de ses membres, les commissions ont la possibilité de créer des missions d'information qui disposent désormais de pouvoirs analogues à ceux dont disposent les commissions d'enquête mais, en revanche, les missions d'information ne sont pas tenues de respecter un délai maximum de six mois pour leur travail. Il s'agit donc d'une méthode d'investigation plus souple que celle des commissions d'enquête, qui doit être autorisée par le Sénat en séance publique. Autre élément de souplesse, une mission d'information peut être commune à plusieurs commissions permanentes et donc ne pas modifier la répartition des compétences entre les commissions permanentes. Au 30 janvier 2002, les commissions du Sénat avaient créé 49 missions d'information dont quatre seulement durant la période 1959–1981 mais, en revanche, 25 depuis 1996 : nous sommes donc ici dans une dynamique analogue à celle observée pour les commissions d'enquête.
- 2.3. – Troisième modalité de contrôle effectué par les commissions permanentes : le contrôle de l'application des lois. Ce contrôle est né sur l'initiative du Sénat en 1971, de nombreux sénateurs étant particulièrement excédés par le contraste existant entre les délais très brefs qu'impose le gouvernement au parlement pour la discussion et l'adoption des textes et les délais excessivement longs que ce même gouvernement utilisait pour publier les textes d'application de ces lois. Le Bureau du Sénat a donc décidé de confier à chacune des six commissions permanentes le soin de contrôler que les lois de sa compétence avaient bien reçu les décrets d'application dans des délais corrects. Cette procédure est depuis entrée dans la pratique courante, le gouvernement appuyant d'ailleurs volontiers la démarche du parlement pour inciter ses administrations à faire preuve de diligence. Ce contrôle de l'application des lois est réalisé semestriellement et donne lieu à une communication de chacun des présidents de commission, préparée bien sûr par le secrétariat, qui sera publiée au bulletin des commissions du Sénat, l'ensemble étant adressé au Premier ministre. Ce contrôle de l'application des lois a permis également d'aborder un certain nombre de sujets connexes portant sur la procédure législative, l'opportunité des déclarations d'urgence par le gouvernement, etc.
- 2.4. – Je voudrais enfin, en quatrième point, dire un mot sur les pouvoirs particuliers de la commission des Finances de chaque assemblée. J'y

reviendrai plus en détail demain à l'occasion de notre séance de travail consacrée au processus budgétaire. Mais permettez-moi dès aujourd'hui d'indiquer que la commission des Finances joue un rôle particulier puisqu'elle assure à titre permanent le contrôle de l'exécution du budget et doit également contrôler les entreprises publiques, c'est-à-dire les entreprises dans lesquelles l'État possède la majorité du capital. Dans leurs travaux de contrôle, les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances disposent de pouvoirs d'investigation particuliers leur permettant un contrôle sur pièces et sur place.

La Cour des comptes doit apporter son assistance aux assemblées dans le cadre de ce contrôle financier et je veux enfin vous dire quelques mots d'une technique concrète facile à mettre en œuvre : les questionnaires budgétaires. Il est de tradition, en effet, que les rapporteurs du projet de loi de finances adressent chaque année au ministre dont ils sont chargés de contrôler le budget, au mois de juin, une série de questions qui peut parfois être fort longue, de plusieurs dizaines de questions, portant sur la gestion de leurs crédits de l'année en cours et les perspectives d'évolution budgétaire de leur ministère. Ce travail très concret, préparé par les fonctionnaires du secrétariat des commissions, permet au rapporteur, année après année, d'avoir des renseignements techniques extrêmement précis sur les sujets qui l'intéressent. La réforme de la procédure budgétaire réalisée en France par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 a institutionnalisé l'existence de ces questionnaires, leur donnant une existence juridique conforme à la pratique suivie depuis longtemps.

Je signale enfin qu'il existe au Sénat un service qui est spécialisé dans les études macro-économiques et dont le rôle est de permettre de contrôler de façon objective les hypothèses économiques et financières sur lesquelles le gouvernement fonde le projet de loi de finances mais nous sommes déjà à la marge du troisième type de contrôle dont je veux maintenant vous parler, le contrôle-influence.

### **3. - UN NOUVEL INSTRUMENT DE CONTROLE : LES OFFICES ET DELEGATIONS**

Les offices et délégations constituent les techniques de ce contrôle-influence dont j'ai parlé en introduction. Il s'agit globalement de permettre au parlement de disposer d'instruments d'analyse autonomes afin de ne pas dépendre exclusivement de l'information que le gouvernement veut bien communiquer.

Ainsi l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a été créé en 1983 afin d'éclairer les décisions du parlement dans les domaines scientifiques et technologiques. Cet office a une structure commune aux deux assemblées du Parlement français et procède régulièrement à des études de fond sur des sujets extrêmement divers. Il a la capacité de recourir, pour une étude déterminée, à des experts ou centres de recherches extérieurs au parlement et dispose de crédits particuliers qui lui sont octroyés par les deux assemblées.

Les assemblées françaises ont également mis en place récemment des offices parlementaires d'évaluation de la législation dont l'objet est d'évaluer les conséquences réelles d'une loi par rapport aux objectifs qui lui étaient assignés et, le cas échéant, de proposer les corrections législatives qui s'avèreraient nécessaires.

Autre formule de contrôle-influence : les délégations, et je me bornerai à citer ici la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, ainsi que la délégation du Sénat ou de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne qui a pour objet de contrôler le processus d'unification européenne et d'informer les députés et les sénateurs de l'état d'avancement des travaux dans ce domaine.

Il existe également des délégations parlementaires pour la planification ou encore des délégations à l'aménagement et au développement durable du territoire et nous aborderons en détail, si vous le souhaitez, l'organisation et le fonctionnement de ces structures dans notre séance de questions.

Ce que je veux simplement souligner ici, pour vous inciter en quelque sorte au débat, c'est que la multiplication de ces offices et délégations a sans doute pour objet, en France, de régler, par une astuce en quelque sorte, le problème que pose la limitation constitutionnelle du nombre des commissions permanentes à six. Mais il ne faut pas s'y tromper : ces créations s'inscrivent également dans un mouvement très général de développement des techniques de contrôle dans les parlements modernes et c'est un sujet sur lequel vous devez bien entendu méditer...



Puisque le temps presse et qu'il faut conclure, je ne développe pas tous ces points, me réservant de les préciser dans la discussion si vous le souhaitez. Je veux tout de même formuler en conclusion quelques observations générales :

- 1 - souligner tout d'abord que si le contrôle parlementaire sur le gouvernement est ancien et fait partie de l'essence même des parlements, il ne faut jamais oublier que l'exercice de ce contrôle est un combat permanent.
- 2 - rappeler ensuite que le droit de contrôle est d'autant mieux assuré qu'il est effectivement exercé. L'histoire parlementaire enseigne que le développement de ce contrôle a été très progressif : il faut en réalité habituer le gouvernement à se soumettre à ces techniques de contrôle, et le travail des commissions joue ici un rôle essentiel. La moindre des choses en effet est que le gouvernement vienne expliquer les motifs de ses initiatives devant les commissions qui en sont saisies ! La pratique habile des questions écrites est également un élément important de ce processus de familiarisation.
- 3 - mentionner enfin une préoccupation nouvelle dans les parlements qui pratiquent effectivement le contrôle de l'action gouvernementale et disposent pour ce faire d'une gamme sophistiquée de techniques. Cette préoccupation est d'intégrer l'usage concomitant ou successif de ces techniques diverses

dans une stratégie d'ensemble qui débouchera sur des propositions législatives. La fonction de contrôle tend ainsi à redynamiser la fonction législative en permettant à l'initiative parlementaire de retrouver de la vigueur : il n'y a donc pas de fatalité de la dépossession du droit d'initiative pour les parlements, ce qui ouvre un champ nouveau à la réflexion sur l'avenir des parlements.

# LE SYSTEME DES COMMISSIONS

## LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

Exposé de

M. Emile CLEMENT

Directeur à la Chambre des représentants du Parlement belge

### 1. Introduction

*En Belgique, le Parlement fédéral se compose de deux assemblées : la Chambre des représentants et le Sénat.*

La Chambre des Représentants compte 150 membres.

Pour rendre possible l'exercice des missions parlementaires, le règlement de l'Assemblée prévoit plusieurs organes qui interviennent dans la procédure législative, notamment : les groupes politiques, la Conférence des présidents, les commissions et la séance plénière.

### 2. Les commissions :

Les commissions sont tout d'abord les organes de travail techniques du parlement.

Le travail législatif se déroule principalement dans les commissions permanentes.

Comme la dénomination l'indique, les commissions permanentes sont nommées après chaque renouvellement de la Chambre pour toute la durée de la législature.

Les compétences de ces commissions correspondent en grande partie à celles d'un ou de plusieurs départements ministériels existants (p.ex. Commission de la Justice, Commission des Affaires sociales, Commission de l'Intérieur).

Ces commissions sont chargées en premier lieu d'examiner les projets et les propositions de loi que la Chambre leur renvoie en tenant compte de leur domaine de compétence spécifique. Après l'examen d'un projet ou d'une proposition, elles font rapport à l'assemblée.

Le rapport de commission doit permettre à *la séance plénière* de traiter le projet ou la proposition d'une manière plus rapide et plus efficace.

Le débat au sein d'une commission a comme avantage qu'il se déroule en comité restreint et entre parlementaires qui s'intéressent spécialement aux matières relevant de la commission.

**Les commissions sont constituées à l'image de l'assemblée parlementaire.**

En effet, elles sont composées de 17 membres à la Chambre (et 15 au Sénat) qui sont nommés à la représentation proportionnelle des groupes politiques. (Ainsi, tous les groupes politiques reconnus sont actuellement représentés au sein de chacune des commissions permanentes; le groupe le plus nombreux (23 membres) – le VLD / les libéraux flamands par trois membres permanents et le CDH / démocrates chrétiens francophones – un petit groupe (10 membres) par un seul membre permanent).

Chaque membre d'un groupe représenté dans les commissions permanentes doit faire partie d'au moins une commission.

En outre, des membres suppléants sont nommés pour chaque commission.

En cas d'absence d'un membre effectif, il est pourvu à son remplacement par un des membres suppléants appartenant au même groupe politique.

La représentation proportionnelle pourrait avoir comme conséquence que *les plus petits groupes politiques* ne sont pas représentés. Cela ne signifie en aucun cas que ces membres ne peuvent pas participer aux débats en commission.

A la Chambre, tout membre peut prendre part à ces discussions. *Tout membre du parlement européen élu en Belgique* peut également participer aux travaux des commissions permanentes.

Tout membre a également le droit de faire parvenir à une commission des observations écrites sur les projets ou propositions dont elle est saisie.

Mais seul les membres effectifs ou, le cas échéant, leurs suppléants ont droit de vote en commission.

Les commissions permanentes se chargent en grande partie du *travail législatif préparatoire*, mais elles exercent également un *contrôle du gouvernement*. (elles entendent aussi des interpellations et des questions).

Les commissions permanentes doivent aussi, à l'occasion de l'examen du *budget général des dépenses*, rendre, à l'attention de la commission des Finances et du Budget, un avis sur les programmes les concernant.

Les *réunions* des commissions sont en principe *publiques*. La Conférence des présidents ou la commission saisie peuvent décider qu'un projet de loi ou une proposition sera examiné à huis clos. Mais jusqu'ici, il n'a jamais été fait usage de cette possibilité.

### **3. L'examen des projets et propositions de loi**

### 3.1. L'initiative législative :

Conformément à l'article 75 de la Constitution belge, le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif fédéral, c'est-à-dire au Roi, à la Chambre des Représentants et au Sénat.

Lorsque l'initiative législative émane du Roi, on parle d'un projet de loi.

L'initiative législative peut également émaner d'un ou plusieurs membre(s) de la Chambre (ou du Sénat). En ce cas, on parle d'une proposition de loi.

### 3.2. Le déroulement des travaux en commission :

#### 1. Présidence :

Les présidences sont réparties *proportionnellement* entre les différents groupes politiques. Il s'ensuit qu'un certain nombre de commissions sont présidées par des membres de l'opposition.

Au cours de la réunion, le secrétaire administratif (un fonctionnaire du service des commissions, 29 personnes) doit assister le président, entre autres en ce qui concerne les articles du règlement à respecter.

#### 2. Convocation et ordre du jour :

Les commissions sont convoquées par leur président ou, à défaut, par le président de la Chambre.

L'ordre du jour des réunions des commissions est normalement fixé par la commission ou à défaut, par son président ou par le président de la Chambre. Mais une intervention directe du président de la Chambre est très exceptionnelle.

Quant au travail législatif, les projets de loi sont prioritaires vis à vis des propositions. Toutefois, les propositions sont jointes à la discussion des projets de loi, si leur objet est identique.

Au moment de l'inscription d'un projet à l'ordre du jour, le secrétaire de commission (service des commissions) doit, parmi les propositions de loi renvoyées en commission, vérifier quelles propositions sont de nature à être examinées avec le projet.

Les autres propositions qui ont été prises en considération par la Chambre et renvoyées en commission, ne sont inscrites à l'ordre du jour de la commission que si l'auteur en fait la demande au président. Le secrétaire de commission tient à jour la liste de ces propositions.

Cette liste des propositions dont l'inscription à l'ordre du jour a été demandée est transmise régulièrement aux auteurs des propositions, aux secrétariats des groupes politiques, ainsi qu'aux cabinets des ministres compétents afin de leur permettre de se préparer à l'examen des propositions susceptibles d'être inscrites à brève échéance.

Une fois par mois, une réunion doit être obligatoirement consacrée à l'examen des propositions de loi.

Le secrétaire de commission doit de même établir la liste avec les autres points à traiter (p.ex. l'organisation d'auditions ou d'échanges de vues demandés par la commission, l'organisation d'un débat mensuel consacré aux questions européennes qui concernent la commission...). Sur la base de toutes ces données, le secrétaire prépare un projet d'ordre du jour qui est soumis à la commission ou au président.

(Les projets d'ordre du jour sur lesquels les commissions ou les présidents ont marqué leur accord sont regroupés et en principe, transmis à la Conférence des Présidents qui, en vue d'une meilleure organisation des travaux, peut demander aux présidents de commission de modifier l'agenda ou de reporter l'une ou l'autre réunion.

La Conférence des présidents se compose du président et des cinq vice-présidents, des anciens présidents de la Chambre qui sont encore membre de la Chambre et *surtout* de deux membres de chaque groupe politique reconnu (le président de groupe et un deuxième membre).

Le jeudi soir, les convocations sont publiées pour la semaine suivante (avec publication sur l'Internet).

### 3. Présence du ministre compétent :

A la Chambre, les commissions permanentes se réunissent en principe toujours en présence du ministre compétent.

Le ministre peut se faire assister par des collaborateurs de son cabinet ou par des fonctionnaires de son administration.

Si possible, lors de la fixation de l'ordre du jour, il est tenu compte de l'agenda du ministre concerné (autres réunions importantes, séjour à l'étranger...).

Toutefois, le ministre doit en principe donner priorité au Parlement. En outre, la commission peut toujours requérir la présence du ministre.

Le secrétaire de commission (service des commissions) est également l'intermédiaire entre le cabinet et le président lorsque des modifications à l'ordre du jour paraissent nécessaires.

### 4. Travail préparatoire :

Le secrétaire de commission doit, avant le début du débat en commission, soumettre le projet *ou* la proposition à un examen minutieux sur le plan légistique. Les projets ont été soumis préalablement au Conseil d'Etat. Ce conseil aura donc déjà vérifié si le texte est de bonne qualité. Mais souvent *l'urgence* est invoquée par le

gouvernement et, dans ce cas le Conseil d'Etat est dans l'impossibilité de soumettre le texte à un examen complet et approfondi.

*Pour les propositions, l'avis du Conseil d'Etat n'est pas automatiquement demandé.*

Ici, le risque d'erreurs, d'irrégularités ou de contradictions est plus élevé.

Le secrétaire de commission doit aussi vérifier la concordance entre le texte français et le texte néerlandais.

Il arrive fréquemment que la commission ou son président demande certaines *recherches* relatives à la matière à traiter. Dans ce cas, le secrétaire de commission peut faire appel à la bibliothèque du Parlement ou au service d'étude et de documentation.

Pour les projets ou propositions importants, la bibliothèque prend souvent l'initiative de constituer un dossier dans lequel sont repris des articles de revues juridiques, articles de presse et des articles en matière de droit comparé.

#### 5. Discussion des projets et des propositions de loi :

Dans toute commission, la présence de la majorité des membres est requise en permanence pour examiner les projets de loi ou les propositions.

Au cours de l'examen, chaque membre peut à tout moment demander la suspension si le quorum n'est pas atteint. Si personne ne fait remarquer que la majorité des membres n'est pas présente, la réunion peut se poursuivre.

Tout débat est traduit simultanément (néerlandais/français).

L'examen débute par un exposé du ministre (pour les projets) ou de l'auteur de la proposition. (La commission peut requérir la présence du ministre compétent pour la matière en discussion).

Après l'exposé du ministre s'institue une discussion générale qui est consacrée aux objectifs généraux du projet ou de la proposition. Ensuite on procède à la discussion des articles.

Le temps de parole, tel qu'il est fixé au Règlement pour les débats sur les projets de loi ou propositions en séance plénière, n'est pas d'application en commission, sauf si la commission concernée le décide expressément sur proposition de son président, ce qui est exceptionnel.

En d'autres mots la procédure appliquée par les commissions est en général *moins formaliste* que celle de la Chambre entière.

Tout membre, ainsi que les ministres, ont le droit de présenter des modifications au texte proposé. Les amendements doivent

s'appliquer à l'objet précis ou à l'article du projet ou de la proposition qu'ils tendent à modifier.

Les amendements doivent être écrits et signés et doivent être remis au président de la Chambre. Dans la pratique, ils sont déposés au secrétariat législatif (19 personnes). Ce service vérifie la recevabilité des amendements. (Sont par exemple considérés comme irrecevables : les amendements qui doivent être adoptés à une autre majorité – majorité ordinaire ou spéciale – ou via une autre procédure – procédure bicamérale intégrale ou partielle.) Les amendements recevables sont numérotés, traduits et distribués comme document parlementaire.

Si un amendement est *déposé* au cours de l'examen du texte *en commission*, il est remis au président de la commission. Dans ce cas, il appartient au secrétaire de commission d'en examiner la recevabilité, de le numéroter et de le faire distribuer immédiatement en commission. Le texte original est transmis au secrétariat législatif qui le fait traduire et distribuer.

(Des sous-amendements peuvent également être déposés. Un sous-amendement vise à modifier partiellement un amendement déposé.)

Les membres peuvent également proposer de scinder des articles. Cette dernière technique peut s'avérer utile pour dissocier certaines dispositions contestées de celles sur lesquelles il y a accord.

Une commission peut, dans le cadre de la préparation du travail législatif, organiser des auditions de personnes ou d'organismes extraparlimentaires.

Ces auditions sont autorisées si la commission l'a décidé à la majorité absolue des membres. Le président de la Chambre est informé de cette décision.

Lorsqu'il semble que le texte à examiner est très technique ou que les travaux peuvent être avancés en travaillant en groupe plus restreint, les commissions peuvent décider de créer des sous-commissions ou groupes de travail. Les sous-commissions et groupes de travail font rapport à la commission qui a pris l'initiative de les créer. La commission ne reprendra l'examen du projet ou de la proposition concerné qu'après réception de ce rapport.

Lorsque la commission a terminé le débat, elle procède aux votes, d'abord sur chaque article et chaque amendement et ensuite sur l'ensemble.

Le secrétaire de commission met à la disposition du président un dossier dans lequel tous les amendements et sous-amendements sont classés par article.

*Au moment des votes, le secrétaire vérifie quels membres ont droit de vote. Il doit également tenir une liste des présences.*

La présence de la majorité des membres (le quorum) est requise pour la validité des votes.

En cas d'ajournement en raison du fait que le quorum n'est pas atteint pour voter, à la séance suivante, convoquée explicitement pour les votes, ceux-ci sont valables, quel que soit le nombre de membres présents. Toutefois, cette disposition réglementaire est très peu appliquée.

Les commissions se prononcent toujours à la majorité absolue des suffrages<sup>1</sup>, même dans les cas où la Constitution ou la loi prescrivent une majorité spéciale pour l'adoption des lois.

*L'ordre de mise aux voix des questions posées doit se faire de sorte que toutes les opinions puissent le mieux s'exprimer.*

Entre les propositions dont le vote des unes exclut la mise aux voix des autres, la priorité est attribuée à celles qui ont le plus d'étendue.

Texte amendé : Lorsque les amendements ont été adoptés, il est important que la commission ait une image précise du texte adopté. C'est pourquoi la commission ne peut pas procéder au vote final immédiatement.

En effet, le règlement de la Chambre prévoit *un délai de réflexion législative*. Avant de se prononcer sur l'ensemble du projet ou de la proposition, les membres doivent recevoir un projet de texte adopté (la commission ne peut voter qu'au terme d'un délai de quarante-huit heures à compter du moment où ce projet aura été mis à la disposition des membres de la commission; ce délai de quarante-huit heures n'est pas applicable en cas d'urgence).

Ainsi, après les votes sur les articles et les amendements, le secrétaire de commission effectue le plus vite possible la rédaction de ce projet de texte adopté.

*Cette insertion des amendements adoptés est le moment idéal pour vérifier s'il y a encore des imprécisions ou des erreurs dans le texte. Ensuite, le projet de texte adopté est transmis aux membres.*

(En même temps, le service juridique de la Chambre, 8 personnes, reçoit le projet de texte adopté, l'examine et établit une note de légistique à l'intention de la commission.)

Au cours de la réunion convoquée pour le vote final, la commission peut encore apporter au projet de texte adopté des *corrections*

---

<sup>1</sup> En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

*d'ordre légistique.* Elle peut reprendre des suggestions et propositions faites par le service juridique et/ou par le secrétariat de commission. Après le vote sur l'ensemble du texte amendé, le texte intégral adopté par la commission est repris dans un document faisant suite au rapport. Les modifications doivent y apparaître clairement.

Après chaque réunion, le secrétaire doit rédiger, à l'intention du président de la Chambre, un rapport succinct dans lequel il doit être mentionné quelle suite a été donnée aux différents points inscrits à l'ordre du jour (ainsi que le résultat des votes sur les projets, propositions et amendements). Ce rapport relate également les questions de procédure, les décisions de la commission (création d'une sous-commission ou d'un groupe de travail, demande d'avis au Conseil d'Etat, organisation d'auditions ...).

Une copie de ce rapport est transmise au greffier et au greffier adjoint ainsi qu'aux différents services législatifs qui peuvent ainsi prendre connaissance de l'état d'avancement des travaux en commission.

#### 6. Le rapport fait au nom de la Commission :

Avant d'entamer l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, la commission nomme, à la majorité absolue, un de ses membres, en qualité de rapporteur, pour faire rapport à l'assemblée.

Pour les projets d'une grande importance politique ou technique, on désigne souvent plusieurs rapporteurs (normalement en tenant compte des équilibres politiques ou linguistiques, p.ex. un rapporteur de la majorité et un de l'opposition, ou un néerlandophone et un francophone).

Le rapport comporte une analyse de la discussion et des conclusions motivées proposant l'adoption ou le rejet du projet ou de la proposition.

Normalement le rapporteur n'écrit pas le rapport lui-même.

Le secrétaire de commission (service des commissions) rédige un projet de rapport. Celui-ci est soumis au rapporteur qui vérifie s'il s'agit bien d'une reproduction fidèle de la teneur des discussions.

Le projet de rapport est traduit par le service de traduction des documents parlementaires.

Pour les discussions en réunion publique, les noms des intervenants sont cités.

Dans ce cas, les intervenants peuvent apporter des corrections aux textes qui leur sont attribués nominativement. Le secrétaire de commission transmet le projet de rapport aux membres qui sont intervenus en demandant de lui faire parvenir leurs observations dans un délai de trois jours.

Le secrétaire apporte, sous la responsabilité du président et du rapporteur, les corrections demandées par les membres.

Le délai de trois jours dont les membres disposent pour corriger le texte peut toutefois être réduit sur décision prise par le président de la commission avant le vote sur l'ensemble. Mais *le droit individuel d'un membre de corriger son intervention ne peut jamais être annulé complètement.*

Lorsqu'une commission s'est réunie à huis clos, les noms des orateurs ne sont pas cités dans le rapport. Mais normalement, l'examen des projets et des propositions de loi ont toujours lieu en réunion publique.

En principe, les rapports doivent être approuvés par la commission. A la Chambre, cette approbation se fait de manière *tacite*. Le rapporteur est censé avoir la confiance des membres, sauf si un membre demande expressément, avant le vote final en commission, l'approbation du rapport.

Après cette approbation, le rapport est imprimé et distribué à tous les membres de la Chambre et du Sénat, aux ministres, aux ambassades, journalistes, universités..... Il est également rendu public par l'intermédiaire de l'Internet.

Etant donné que les textes adoptés par la commission servent de base pour la discussion en séance plénière, les rapports doivent être distribués au moins trois jours avant le début de cet examen en séance plénière, à moins que l'urgence ne soit acquise.

*Sans rapport* : Lorsqu'un projet de loi ou une proposition est adopté sans modification et lorsque aucune observation importante n'a été faite, la commission peut décider de ne pas déposer de rapport sur ce projet ou cette proposition.

Le règlement prévoit également que, dans le cas où le rapport ne serait pas déposé à temps parce que le rapporteur est en défaut, le président de la Chambre peut demander à la commission de désigner un autre rapporteur.

## 7. Collaborateurs des groupes politiques :

A la Chambre, les membres d'un groupe politique peuvent se faire assister en commission par un collaborateur de leur groupe, sauf si la commission en décide autrement.

Le collaborateur ne peut prendre part à la discussion. Il porte assistance aux membres de son groupe mais pas à la commission. Son rôle est donc différent de celui du secrétaire de commission.

## 8. Liste des mesures d'exécution

Le règlement de la Chambre prévoit que la liste des lois qui n'ont pas encore fait l'objet de toutes les mesures d'exécution requises est soumise à la Conférence des Présidents tous les six mois.

*A la fin du rapport fait au nom de la commission, une liste des dispositions qui nécessitent des mesures d'exécution doit être reprise.*

Cette liste doit être fournie par le ministre compétent. Le secrétaire de commission doit prendre soin de l'exécution de cette obligation.

Sur la base de ces données le service de documentation, 16 personnes, publie tous les six mois un aperçu de l'état de l'exécution des lois publiées.

### *Le déroulement des travaux en séance plénière*

Lorsque l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi a été terminé en commission, le texte peut être discuté en séance plénière (*une proposition* qui a été *rejetée* en commission peut également être examinée en séance plénière à la demande de l'auteur; dans ce cas, la séance plénière se prononce sur la proposition de rejet).

Le rapport de commission doit être distribué au moins trois jours avant la discussion en séance plénière.

Ce délai n'est pas applicable en cas d'urgence.

Une importante question (concernant la compétence des commissions) est évidemment celle de savoir si la séance plénière prendra comme *base de discussion* « le projet initial »; cela revient à mettre la commission saisie du projet au même rang que les parlementaires, c'est-à-dire à ne lui offrir que la possibilité de *proposer* des amendements !

Or, une disposition du Règlement de la Chambre des représentants de Belgique est libellée comme suit : « sauf décision contraire de la Chambre, le texte adopté ou éventuellement amendé par la commission sert de base à la discussion des articles en séance plénière ».

En séance plénière, le rapporteur désigné par la commission a le droit de prendre la parole en premier lieu, en vue de commenter le rapport de la commission. *Il ne peut émettre des considérations personnelles contraires aux conclusions de la commission.*

La Chambre a le droit d'amender les articles des projets de loi et des propositions. Si des amendements rejetés en commission sont réintroduits en séance plénière, ceux-ci ne sont *pas réimprimés* mais repris dans une liste.

La Chambre peut aussi décider qu'il y a lieu de renvoyer un amendement en commission. Dans ce cas, la délibération sur l'article concerné est suspendue.

Durant la session ordinaire 2000 - 2001 de la Chambre des représentants :

- a) 156 projets de loi (initiative gouvernementale) sont reçus et 138 ont été adoptés;
- b) par contre, des 331 propositions reçues (surtout des propositions de loi, mais aussi des propositions de résolution), seulement 49 ont été adoptées .

## LE PROCESSUS BUDGETAIRE

Exposé de

**M. Bruno BAUFUMÉ**  
**Directeur du service des Relations internationales,**  
**Sénat (France)**

**(Notions de base – Rôle de l'Administration)**

(1) Cet exposé venant après celui présenté par notre collègue du Parlement de Belgique au cours de la même séance, il m'a paru plus efficace, de façon à mieux « rebondir » sur ses propos, sans les répéter, de disposer d'un simple plan.

Cet exposé avait été précédé par la distribution, la veille, des documents suivants :

1 – loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances;

2 – note de présentation de la procédure budgétaire (service des Relations internationales – Sénat);

3 – règles et calendrier de la discussion du projet de loi de finances pour 2002 (service de la Séance – Sénat);

4 – exemple de questionnaire budgétaire préparé par les fonctionnaires du Secrétariat de la Commission des Finances en vue de la préparation d'un rapport budgétaire;

5 – note sur les rapports et secrétariats des commissions (service des Relations internationales – Sénat).

### **I – NOTIONS DE BASE :**

#### **A – SPECIFICITES PROCEDURALES :**

1 – les trois catégories de loi de finances;

2 – la discussion du projet de loi de finances de l'année est :

- longue (70 jours au total);
- enserrée dans des délais stricts (40 + 20 + 10 ;
- lourde (110 rapports; 9.300 pages; 132 heures pour le seul Sénat);
- bicamérale sous deux réserves (examen en premier par l'Assemblée nationale; urgence de plein droit).

## **B – LA REFORME OPEREE PAR LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOUT 2001 :**

**N.B.** : réforme opérée par une proposition de loi (comme en Belgique)...

### **1 – L'objectif :**

- passer d'une optique statique à une logique dynamique;
- permettre l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques;
- permettre ainsi d'engager la réforme de l'Etat en dépassant le cadre comptable ministériel :
  - notions-clés de mission (éventuellement interministérielle) et de programme (action ou ensemble cohérent d'actions d'un même ministère);
  - pour la recevabilité des amendements, la notion de « charge » s'entend des crédits de la mission (donc assouplissement de l'exercice du droit d'amendement parlementaire) qui devient l'unité de vote du Parlement;
  - il s'agit, par conséquent, de restaurer la notion de « politique » : seul le gouvernement crée et définit une « mission ».

### **2 – Consolidation et renforcement de l'information du**

**Parlement :**

- à l'ouverture de la session ordinaire (octobre), rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires (donc aussi « sociaux »), ainsi que leur évolution (art. 52 L.O);
- au cours du dernier trimestre de la session ordinaire (avril-juin), rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (art. 48 L.O);
- joint au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation; notamment au regard des engagements européens de la France (art. 50 L.O);
- sans préjudice d'une multitude d'autres rapports ponctuels;
- on doit aussi relever que, désormais, les virements et transferts de crédits ne pourront s'effectuer qu'après information des Commissions des Finances des assemblées (art. 12 L.O.) et les décrets d'avance après leur avis (non contraignant – art. 13 L.O.).

### **3 – Institutionnalisation de quatre notions :**

- le débat d'orientation budgétaire, au printemps (art. 48 L.O.);

- l'établissement des questionnaires budgétaires (art. 49 L.O. ;
- le respect du principe de « sincérité » (art. 32 L.O.);
- la notion de comptabilité patrimoniale (art. 27 L.O.).

#### 4 - Renforcement des pouvoirs de contrôle des Commissions des Finances :

- compétence générale pour l'exécution des lois de finances et l'évaluation de toute question relative aux finances publiques (art. 57 L.O.);
- assistance de la Cour des Comptes à la demande (art. 58 L.O.);
- possibilité de référé si administration récalcitrante (art. 59 L.O.).

#### Conclusions :

- une révolution des pratiques et des mentalités;
- un instrument de réforme « politique »;
- un renforcement important des pouvoirs du Parlement, mais dans le respect des compétences respectives de l'Exécutif et du Législatif.

## II - LE RÔLE DE L'ADMINISTRATION PARLEMENTAIRE :

### 1 - La Commission des Finances :

- la moins nombreuse (43 membres);
- mais celle dotée du secrétariat le plus nombreux;
- la dualité Président/Rapporteur général;
- rôle des commissions pour avis (toutes...);

#### N.B. :

- la Constitution limite le nombre des commissions mais laisse à chaque assemblée le soin de déterminer leurs compétences;
- toutes les commissions sont en principe « fermées »;
- 28/10/2005 débats sans formalisme;
- la question du quorum;
- la publicité des travaux.

### 2 - Le rôle du secrétariat administratif :

- 2.1 - Composition et missions de tous les secrétariats de commission;

### ***2.2. – Fonctions spécifiques au secrétariat de la Commission des Finances :***

- élaboration et envoi des questionnaires budgétaires;
- établissement des calendriers d'auditions en commission, d'examen des rapports en commission et du passage en séance publique;
- appréciation de la recevabilité financière des amendements.

### ***2.3 – Les perspectives :***

- une spécialisation plus poussée des fonctionnaires de ce secrétariat;
- une fonction de contrôle réellement permanente;
- une activité législative annuelle scandée par la loi de finances de l'année, la ou les loi(s) de finances rectificative(s) et la loi de règlement, sans compter le débat d'orientation budgétaire.

## LA PHASE PARLEMENTAIRE

### Exposé de

**M. Emile CLEMENT**

**Directeur à la Chambre des Représentants du Parlement belge**

La révision constitutionnelle de 1993 a bouleversé la compétence budgétaire du Parlement (Chambre et Sénat).

L'article 74 de la Constitution belge coordonnée du 17.02.1994 dispose que "le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi et la Chambre des représentants pour les budgets et les comptes de l'Etat". Toute intervention du Sénat est donc exclue pour les budgets et les comptes de l'Etat.

### 1. LES PRINCIPES BUDGETAIRES

Le budget de l'Etat et les comptes de l'Etat, qui comportent les résultats du budget, sont des instruments essentiels pour contrôler les activités du pouvoir exécutif, gouvernement et administrations. Pour permettre un contrôle efficace, il faut respecter certaines règles lors de l'élaboration des budgets et des comptes; les principales de ces règles sont, d'une part, l'annalité, la spécialité, l'universalité et la publicité du budget et, d'autre part, la non-affectation des recettes et l'unité de caisse.

Ces principes budgétaires sont repris soit dans la Constitution ou dans les lois relatives à la comptabilité de l'Etat, soit à la fois dans la Constitution et dans ces lois.

#### 1.1. Annalité

- L'annalité ou annualité du budget est prescrite tant par la Constitution que par la loi sur la comptabilité de l'Etat. Ce principe s'applique tant aux dépenses qu'aux recettes, et aussi bien au budget qu'aux comptes.

- En corollaire au principe de l'annalité du budget, la Constitution énonce le principe de l'annalité ou annualité de l'impôt : les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les règles qui les établissent n'ont force que pour un an si elles ne sont pas renouvelées.

#### Exceptions

- Il est évident qu'une application stricte de la règle de l'annalité est, pour ce qui concerne les dépenses, une tâche impossible pour l'Etat moderne.
- La loi sur la comptabilité prévoit quelques importants assouplissements ou dérogations au principe de l'annalité.

C'est ainsi que les crédits, que l'on appelle les "crédits dissociés", concernant des travaux ou des fournitures de biens ou de services, qui nécessitent un délai d'exécution supérieur à 12 mois, peuvent être dissociés en crédits d'engagement et crédits d'ordonnancement. (L'ordonnancement est un ordre de paiement donné à un comptable).

Le crédit d'engagement détermine le montant des obligations qui peuvent être contractées durant l'année budgétaire; le crédit d'ordonnancement détermine le montant à concurrence duquel les obligations contractées en cours d'année ou antérieurement peuvent être apurées.

## 1.2. Spécialité

- Le principe de la spécialité du budget figure également dans la Constitution et dans la loi.

- La Constitution stipule notamment que la Cour des comptes, dont les membres sont nommés par la Chambre des Représentants et qui est dès lors considérée comme une émanation de cette Chambre, "veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu".

- Le principe de la spécialité implique que les crédits de dépenses ne sont pas mis globalement à la disposition du gouvernement et des ministres mais sont attribués de manière assez détaillée suivant les objets de dépenses. Le parlement donne donc son approbation à des catégories de dépenses bien définies et dans chaque catégorie, l'autorisation n'est valable que jusqu'à un moment déterminé; les éventuels excédents dans une catégorie de dépenses ne peuvent servir à couvrir les déficits d'une autre catégorie. La spécialité s'applique également aux recettes.

\*

\* \*

- Jusqu'à la réforme budgétaire de 1989, le principe de la spécialité a probablement été poussé trop loin en Belgique. Si l'on procédait à une comparaison internationale, on ne manquerait pas de constater que le nombre de postes budgétaires était incroyablement élevé pour un pays relativement petit comme le nôtre. On observait également une grande hétérogénéité dans le poids des divers postes; ainsi, il existait des postes d'à peine 1 million de francs, alors que d'autres s'élevaient à 25 milliards. Lorsque l'on a introduit, en 1989, le budget général des dépenses, on a également recherché une spécialité budgétaire moins grande : le nombre de postes budgétaires a ainsi été réduit, passant de plus ou moins 2500 à 550.

## 1.3. Universalité du budget et des comptes, non-affectation des recettes, unité de caisse

- Ces trois principes budgétaires sont étroitement liés. En effet, la non-affectation des recettes et l'unité de caisse se rattachent logiquement au principe de l'universalité du budget.

- L'universalité du budget et des comptes implique que ceux-ci doivent contenir toutes les recettes et toutes les dépenses sans exception, ce qui exclut l'existence d'un budget ou de crédits secrets. L'universalité du budget et des comptes est imposée par la constitution.

- Le principe de la non-affectation des recettes, qui est légal et non constitutionnel, veut qu'une dépense ne soit pas subordonnée à quelque recette correspondante que ce soit, et consacre par la même occasion l'égalité de toutes les dépenses publiques vis-à-vis des recettes puisqu'en principe toutes les dépenses publiques sont aussi indispensables les une que les autres. La généralisation de l'affectation privilégierait les dépenses liées à des recettes certaines par rapport à celles couvertes par des recettes plutôt incertaines ou aléatoires.

- La loi (du 28 juin 1989) prévoit cependant une dérogation au principe budgétaire de la non-affectation. Cet article dispose notamment qu'"une loi organique (= une loi matérielle) peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des Voies et Moyens (le budget de recettes)".

- règle légale de l'unité de caisse découle, elle aussi, du principe de l'universalité. En vertu de cette règle, toutes les recettes de l'Etat sont centralisées dans une seule caisse (la trésorerie), qui doit pourvoir à toutes les dépenses. Cette centralisation a lieu nécessairement au Ministère des Finances, en l'espèce à l'"Administration de la Trésorerie".

#### **1.4. La publicité**

- La publicité du budget et des comptes est l'un des traits saillants de la démocratie parlementaire. En effet, sans publicité du budget et des comptes, ni le Parlement, ni l'opinion publique ne peuvent exercer une surveillance raisonnable sur la politique budgétaire du gouvernement.

- En Belgique, la publicité du budget est largement garantie. En effet, tant le budget que le compte définitif du budget, établis tous les deux sous la forme d'une loi, sont repris dans divers documents parlementaires, font l'objet d'une discussion publique au parlement et sont publiés au Moniteur belge.

## **2. LE SYSTEME BUDGETAIRE BELGE JUSQU'EN 1989**

Jusqu'à l'année budgétaire 1989, on peut parler d'un système budgétaire plural, dans le cadre duquel plus ou moins 25 budgets de dépenses correspondent à un seul budget de recettes, à savoir le budget des Voies et Moyens (1). Ces budgets de dépenses peuvent être à leur tour subdivisés en plus ou moins 19 budgets de dépenses ministériels et quelques budgets de dépenses qui ont chacun un caractère spécifique : notamment le budget de la Dette publique, le budget des pensions et le budget des dotations.

\*

\* \*

Jusqu'en 1989, la loi sur la comptabilité de l'Etat, prévoyant notamment que tous les budgets doivent être distribués aux membres des chambres législatives au plus tard le 30 septembre précédant l'ouverture de l'année budgétaire, a été enfreinte chaque année pour maints budgets de dépenses. Ces budgets de dépenses ne pouvaient dès lors être votés à temps – c'est-à-dire avant l'ouverture de l'année budgétaire, le 1er janvier, par les chambres législatives.

Le budget des Voies et Moyens (le budget des recettes) est par contre généralement voté à temps – en même temps que le budget de la Dette publique (c'est-à-dire un des budgets de dépenses).

Si la transparence et la clarté sont des qualités essentielles d'un budget des recettes et des dépenses (voir les principes budgétaires), il importe cependant par-dessus tout que le budget de l'Etat soit voté à temps. Or, jusqu'en 1989 tous les budgets n'ont jamais été votés à temps ! Il n'est dès lors pas étonnant que le Règlement de la Chambre ait été "adapté" à cette situation de fait ! Jusqu'en 1990, un article du Règlement disposait en effet que les budgets de dépenses dont la Chambre est saisie doivent être votés au plus tard avant le 31 mars ! Cette disposition réglementaire a été critiquée sévèrement; en effet, le règlement d'une assemblée – qui n'est approuvé que par cette Assemblée – ne peut en aucun cas déroger à une loi dont le texte a été adopté dans une seule et même rédaction par les deux chambres !

Lorsque les budgets de dépenses ayant été tardivement déposés auprès des Chambres législatives ne sont pas votés par celles-ci en temps voulu, le Gouvernement a recours à un projet de loi ouvrant des "crédits provisoires" à valoir sur les budgets de dépenses proprement dits.

Jusqu'en 1989, plusieurs de ces projets de loi (ouvrant des crédits provisoires) ont généralement été adoptés par les Chambres législatives au cours d'une même année budgétaire – conformément à l'usage, les crédits provisoires ne sont accordés à chaque fois que pour trois ou quatre mois – mais les termes "crédits provisoires" ou "douzièmes provisoires" demeurent inconnus dans notre droit budgétaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1986. Dans son ouvrage intitulé "Droit budgétaire, comptabilité publique, crédit public" (Ed. Bruylant, Bruxelles 1979, p. 207), F. Erauw a condamné même un usage "modéré" des crédits provisoires : "Ce procédé grignote les prérogatives parlementaires et réduit à sa plus simple expression le droit de contrôle du Parlement sur la gestion de l'Exécutif. Le rôle du Parlement est faussé et sa mission déformée."

Les crédits provisoires sont en effet accordés sous la forme d'allocations globales, c'est-à-dire que, pour chaque budget, un montant est alloué par titre et par catégorie de crédits (dépenses courantes et dépenses de capital, avec subdivision en crédits non dissociés et en crédits d'ordonnancement (2).

Avant ladite loi du 31 décembre 1986, la spécialité budgétaire était ainsi ramenée par les crédits provisoires à sa plus simple expression. Les crédits

provisoires récompensaient en fait les Ministres qui introduisaient leurs budgets tardivement !

\*

\* \*

Dans le système plural, c'est-à-dire jusqu'en 1989, de nombreux projets de loi ajustant les budgets de dépenses (et ouvrant notamment des crédits supplémentaires) ont également été déposés chaque année. En outre, ces projets ont généralement été examinés en même temps que les "nouveaux" budgets (pour l'année budgétaire suivante) et régularisèrent par conséquent nombre de dépenses déjà effectuées en vertu du droit de dépassement budgétaire dans le chef du Conseil des Ministres, consacré par la loi sur la comptabilité de l'Etat : "dans les cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévues, le Conseil des Ministres peut, par délibération motivée, autoriser l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de dépenses au-delà de la limite des crédits budgétaires ou, en l'absence de crédits, à concurrence du montant fixé par la délibération".

Jusqu'en 1989, la condamnation par M. Erauw du recours aux crédits provisoires peut ou doit donc dans bien des cas être étendue au droit de dépassement budgétaire du Conseil des Ministres, qui a vidé de sa substance le vote des ajustements budgétaires proprement dits.

\*

\* \*

Si de nombreux budgets de dépenses et ajustements ont subi jusqu'en 1989 un retard de plusieurs mois, l'arriéré des lois de règlement définitif des budgets s'élève lui toujours à plusieurs années.

L'article 29 de la loi du 28 juin 1963 dispose cependant que le projet de loi de règlement définitif du budget est "présenté aux chambres législatives dans le courant du mois d'août suivant la fin de l'année budgétaire" (le mois d'octobre depuis la loi du 28 juin 1989). Le dépôt ponctuel des comptes de l'Etat a pourtant sans nul doute autant d'importance dans une démocratie parlementaire que le vote ponctuel des budgets.

\*

\* \*

### **3. LA REFORME BUDGETAIRE DE 1989 (LOI DU 28 JUIN 1989)**

Grâce à cette réforme budgétaire, les budgets légaux, à partir de l'année budgétaire 1990, ont été distribués et votés à temps, c'est-à-dire avant l'ouverture de l'année budgétaire.

#### **3.1. Remarques préalables**

Cette réforme de 1989 trouve son origine dans trois propositions de loi (initiatives parlementaires), dont les auteurs appartiennent à la majorité et à l'opposition.

Ces propositions sont devenues la loi du 28 juin 1989 qui a été modifiée par la loi du 19 juillet 1996, et toutes les nouvelles dispositions du Règlement de la Chambre relatives à la procédure budgétaire découlent directement ou indirectement des dites lois de 1989 et de 1996 (et de la révision constitutionnelle de 1993).

\*

\* \*

### 3.2 Les données essentielles des lois du 28 juin 1989 et du 19 juillet 1996

a) La loi du 28 juin 1989 a instauré "un budget général des dépenses" (c'est-à-dire un budget unique des dépenses).

b) La même loi a instauré une structure dite "de programmes" dans le budget général des dépenses. Le programme est devenu la base de la spécialité budgétaire (premier degré). Il ne peut être dérogé à cette spécialité légale que moyennant approbation parlementaire d'un projet de loi ajustant le budget général des dépenses.

c) La même loi a en outre instauré un deuxième degré de spécialité (administrative) : chaque programme est ventilé (subdivisé) en "allocations de base". Les tableaux des allocations de base sont appelés "budgets administratifs".

Conformément à la loi du 19 juillet 1996, le gouvernement est obligé de reprendre tous les budgets administratifs dans le budget général des dépenses.

De plus, on distingue encore les "budgets administratifs modifiés" qui permettent pendant l'année budgétaire et "dans les limites de chacun des crédits des programmes du budget général des dépenses" – c'est-à-dire sans modifier la loi budgétaire –, de procéder à une nouvelle ventilation des allocations de base.

Enfin, la loi du 19 juillet 1996 a complété les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat par une disposition nouvelle, libellée comme suit : "Les ministres qui ont les finances et le budget dans leurs attributions transmettent périodiquement à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes l'état des crédits, ainsi que leur affectation par programme et par allocation de base".

d) Conformément à la loi de 1989, un inventaire de toutes les dépenses fiscales est joint au budget des Voies et Moyens et la justification du budget général des dépenses précise dans quelle mesure des dépenses fiscales contribuent à la réalisation des objectifs poursuivis par chaque programme.

Les dépenses fiscales comprennent tous les abattements, réductions et exceptions au régime général d'imposition dont bénéficient des contribuables ou des activités d'ordre économique, social ou culturel pendant l'année budgétaire.

Le champ de dépenses fiscales dépend de la préférence donnée par chaque pays entre ces deux formes de la dépense publique que sont la dépense budgétaire et la dépense fiscale. L'indicateur macro-économique de pression fiscale et parafiscale aura tendance, rebus sic stantibus, à être fatalement plus élevé dans le premier cas que dans le second alors qu'économiquement la situation du contribuable-bénéficiaire d'allocations budgétaires serait identique !

e) La loi de 1989 a assaini les fonds budgétaires et le droit de dépassement de crédit du Conseil des Ministres.

f) Enfin, la loi de 1989 dispose que – outre le projet de loi portant règlement définitif du budget – "dans le courant du mois de mai suivant la fin de l'année budgétaire, la Cour des comptes donne connaissance à la Chambre des représentants et au Sénat d'une préfiguration des résultats de l'exécution du budget, laquelle peut donner lieu à l'approbation par les Chambres législatives, d'une motion motivée de règlement provisoire dudit budget".

Ainsi, le contrôle politique peut devenir (redevenir) une réalité. Les Assemblées n'ont pas besoin pour l'exercer efficacement, d'être en possession des comptes "sincères et véritables", jusqu'au dernier centime !

### **3.3. Nouveau calendrier budgétaire (conformément aux lois du 28 juin 1989 et du 19 juillet 1996 et aux dispositions réglementaires**

#### a) Calendrier

- Année budgétaire : l'année budgétaire commence le 1er janvier et finit le 31 décembre suivant.

- Budget des voies et moyens (=loi) :

- a) distribution = au plus tard le 31 octobre qui précède l'année budgétaire;

- b) approbation = au plus tard le 31 décembre qui précède l'année budgétaire.

- Budget général des dépenses (=loi) :

- a) distribution = au plus tard le 31 octobre qui précède l'année budgétaire;

- b) approbation = au plus tard le 31 décembre qui précède l'année budgétaire.

Budgets administratifs : joints au budget général des dépenses

- "Crédits provisoires" (=loi) :

Si le budget général des dépenses n'est pas approuvé avant le début de l'année budgétaire.

- Budget général des dépenses ajusté (=loi) :

- a) distribution = au plus tard le 30 avril;
- b) approbation = avant le 30 juin.  
Budgets administratifs ajustés : joints au budget général des dépenses ajusté.

b) Examen en commission (Rgt) :

- la Commission compétente au principal = la Commission des Finances et du Budget, qui est une commission permanente :
- si possible, le budget des Voies et Moyens et le budget général des dépenses seront examinés conjointement par la Commission des Finances et du Budget;
- un débat sur la politique générale du Gouvernement est institué à l'occasion de l'examen du budget des Voies et Moyens et/ou du budget général des dépenses par la Commission des Finances et du Budget.
- L'avis des autres commissions permanentes sur le budget général des dépenses et son ajustement doit être recueilli pour tous les programmes qui les concernent; elles sont convoquées dans les huit jours qui suivent la distribution;
- sauf s'il leur est accordé davantage de temps par décision du Président de la Chambre, les commissions permanentes saisies pour avis communiquent les conclusions de leur avis à la Commission des Finances et du Budget, dans les 15 jours de cette convocation;
- à défaut d'avis dans les délais prescrits, la Commission des Finances et du Budget ne suspend pas la discussion et est habilitée à décider sans délai;
- hormis le cas où un délai supplémentaire lui est accordé par décision du Président de la Chambre, la Commission des Finances et du Budget tiendra autant de réunions que nécessaire pour terminer l'examen dans les cinq jours suivant l'expiration du délai de 15 jours accordé aux autres commissions permanentes.
- Toutes les réunions de commission sont publiques.

## 4. LES DOTATIONS

### 4.1 Considérations générales

On a déjà expliqué que, conformément à la loi du 28 juin 1989, les crédits afférents aux programmes du budget général des dépenses sont ventilés (subdivisés) en allocations de base et que les tableaux des allocations de base d'un département ministériel sont appelés "budget administratif". Toutefois, la même loi dit explicitement que "cette disposition ne s'applique pas aux crédits prévus pour les dotations".

Par dotation, on entend un crédit qui est alloué par la Chambre des représentants mais dont l'affectation est déterminée par l'institution à laquelle il est alloué. Dans la mesure où chacune des dotations est limitée à un article budgétaire (éventuellement subdivisé en dépenses courantes et de capital), la spécialité budgétaire est évidemment aussi réduite au minimum. Le caractère spécifique des dotations ressort également de la procédure suivie lors de la discussion parlementaire. Lors de la discussion des programmes du budget général des dépenses, les parlementaires trouvent en général un interlocuteur valable en la personne du ministre titulaire du département correspondant. Il n'en va pas de même pour les dotations; pour celles-ci, en effet, c'est, selon les circonstances, le Président de l'Assemblée ou le Ministre des Finances qui est appelé à fournir les explications.

Le budget général des dépenses comprend les dépenses afférentes à la liste civile et notamment les dotations allouées au Sénat, à la Chambre des Représentants, et à la Cour des comptes pour le financement de leur fonctionnement.

#### 4.2 La liste civile

– La liste civile est "l'ensemble des ressources pécuniaires que l'Etat met annuellement à la disposition du Roi".

– L'article 89 de la Constitution est libellé comme suit : "La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne".

"Afin de respecter le principe de l'irresponsabilité du Roi, la répétition périodique de débats parlementaires sur la monarchie est ainsi évitée. Le constituant a également voulu empêcher que le Roi ou le Parlement, selon les circonstances et les rapports de force politiques, abusent de leur pouvoir ou de leur influence pour modifier le montant de la Liste civile".

#### 4.3 Les budgets de la Chambre et du Sénat

"L'indépendance des chambres exige que chacune d'elles ait son budget propre, préparé par elle seule, voté souverainement et définitivement apuré par elle seule, sans aucune immixtion ni du Ministre des Finances ni de la Cour des comptes. Le total du crédit mis chaque année à la disposition du Sénat et de la Chambre des Députés ne figure que pour la forme au budget de l'Etat et par une nécessité d'écriture publique. Les détails dont il se compose ne sont ni communiqués au Ministre des Finances pendant la préparation du budget de l'Etat, ni soumis à la Commission des Finances et du Budget pendant son examen, (...) ni contrôlés par l'autre Chambre après avoir été votés par la Chambre intéressée."

\*

\* \*

L'article 174 de la Constitution coordonnée du 17.02.1994 dispose que : "Toutefois, la Chambre des Représentants et le Sénat fixent annuellement, chacun

en ce qui le concerne, leur dotation de fonctionnement". Cette disposition constitutionnelle confirme indéniablement l'autonomie du Sénat et de la Chambre.

## 5. LE DROIT DE DEPASSEMENT DES CREDITS DONT DISPOSE LE CONSEIL DES MINISTRES

Les lois sur la comptabilité de l'Etat disposent :

"Dans les cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles, le Conseil des Ministres peut, par délibération motivée, autoriser l'engagement, l'ordonnancement et le paiement des dépenses au-delà de la limite des crédits budgétaires ou, en l'absence de crédits, à concurrence du montant fixé par la délibération".

Même si le "droit de dépassement des crédits dont dispose le conseil des ministres" est tout à fait justifié, voire indispensable dans certaines circonstances urgentes, il n'en réduit pas moins sensiblement le rôle qui est traditionnellement dévolu à la Chambre dans le domaine financier et budgétaire.

Conformément aux dites lois sur la Comptabilité de l'Etat, ces dépassements sont immédiatement communiqués à la Chambre et à la Cour des comptes. En outre, toute exécution des principaux dépassements de crédits (dépense d'au moins 200 millions de francs ou dépense d'au moins 20 millions de francs qui, en outre, représente au moins 15 % du crédit à charge duquel elle s'impute) est suspendue jusqu'au dépôt d'un "projet de loi spécial", tandis que les délibérations moins importantes du conseil des ministres sont immédiatement exécutoires et "font périodiquement l'objet de loi tendant à ouvrir les crédits nécessaires".

1) Le budget des Voies et Moyens autorise la perception de l'impôt conformément aux lois, arrêtés et tarifs qui s'y rapportent. Il contient l'évaluation des recettes de l'Etat et autorise, dans les limites et conditions qu'il précise, la conclusion des emprunts.

2) Le budget est divisé en deux grandes parties : les opérations courantes et les opérations de capital.

Les dépenses courantes englobent toutes les dépenses qui ne comportent aucun accroissement direct du patrimoine de l'Etat, et les recettes courantes reprennent les revenus ordinaires et habituels de l'Etat. D'autre part, les dépenses de capital correspondent en principe aux dépenses de l'Etat qui entraînent une amélioration ou une augmentation du patrimoine de la nation et correspondent par conséquent à un enrichissement pour le pays; les recettes du capital, quant à elles, englobent toutes les recettes à caractère patrimonial, comme les droits de succession, le produit de la vente de bâtiments ou de terrains de l'Etat.

La différence entre le montant des recettes courantes et celui des dépenses courantes constitue l'épargne de l'Etat ou sa désépargne. Quand les recettes courantes dépassent les dépenses courantes, on dit que l'Etat épargne. Si les

recettes courantes sont inférieures aux dépenses courantes, cela signifie que l'Etat désépargne.

Lorsque l'Etat épargne, cela amène comme conséquence qu'il peut affecter une partie de ses recettes courantes soit à l'amortissement de sa dette, soit au paiement de dépenses d'investissement ou de manière plus générale à l'acquisition de biens de capital. Normalement, son épargne est toujours affectée et non pas conservée sous forme de signes monétaires (comme par exemple un compte créditeur dans une institution financière).

Quand les opérations courantes font apparaître un solde positif, ce surplus est donc destiné à contribuer au financement du déficit des opérations de capital (principalement dépenses d'investissements).

Par contre, si le solde des opérations courantes est négatif, il doit être couvert par l'emprunt et il s'ajoute au solde négatif des opérations de capital.

# LE FONCTIONNEMENT BICAMERAL

## LE SYSTEME BICAMERAL BELGE LES COMPETENCES DES CHAMBRES FEDERALES BELGES

Exposé de

M. Emile CLEMENT

Directeur de la Chambre des représentants du Parlement belge

### 1. Introduction

Depuis sa création en 1830, l'Etat belge a toujours connu un système bicaméral, le parlement étant divisé en deux assemblées : *la Chambre des représentants et le Sénat*.

Depuis la révision de 1993, la Constitution dispose expressément que *la Belgique est un Etat fédéral*.

Le constituant de 1993 se voyait confronté à un double défi :

- mettre fin aux doubles emplois stériles et moderniser le fonctionnement du parlement;
- transformer le Sénat en une chambre « des Etats » sur le modèle des Etats fédéraux.

Les auteurs de la réforme de 1993 ont basé l'ensemble de leurs travaux sur trois principes majeurs :

- 1.1. la Chambre des représentants a le monopole du contrôle politique de l'activité du gouvernement et des finances publiques. Elle est la « Chambre politique »;
- 1.2. le Sénat est une « chambre de réflexion ». Il garantit la bonne qualité des travaux législatifs et est le lieu de rencontre de l'Etat fédéral et de ses composantes;
- 1.3. enfin, tout ce qui constitue les bases, les fondements de l'Etat demeure rigoureusement bicaméral : révisions constitutionnelles, lois spéciales ou relatives à la répartition des compétences entre l'Etat et ses composantes.

La réforme de 1993 a instauré un système bicaméral assez hybride, partiellement égalitaire, partiellement inégalitaire, dont la caractéristique majeure est sans doute la spécialisation des assemblées.

### 2. Les matières monocamérales dévolues à la Chambre des représentants

La Chambre des représentants a le monopole :

- des lois octroyant la naturalisation belge;
- des lois relatives à la responsabilité civile et pénale des ministres;

- des budgets et des comptes de l'Etat / *sous réserve de la dotation du Sénat, que le Sénat votera lui-même*;
- des lois fixant le contingent de l'armée. Toutefois les lois relatives au statut des forces armées et sur l'accès de troupes étrangères au territoire belge constituent des matières ordinaires, où le Sénat garde son mot à dire.
- seule également, la Chambre exerce le contrôle sur l'activité du gouvernement fédéral (s'exprimant par le vote de motions de confiance et de méfiance).<sup>2</sup>

### 3. Les matières strictement bicamérales

La Constitution énumère les matières qui sont de *compétence conjointe* de la Chambre et du Sénat, qui les traiteront donc en restant sur un pied d'égalité (*système bicaméral intégral*).

Toutefois, l'égalité de pouvoirs entre les deux chambres est *l'exception*. La compétence conjointe ne concerne que les matières énumérées par le texte. Elles doivent par conséquent être strictement interprétées.

Les domaines de bicaméralisme égalitaire sont les suivants :

- la déclaration de révision de la Constitution et la révision de la Constitution;
- les matières, notamment celles liées à la monarchie, qui doivent être réglées par les deux chambres en vertu de la Constitution<sup>3</sup>;
- les lois à adopter à la majorité spéciale et celles à adopter à la majorité ordinaire en vertu de la Constitution (qui touchent, pour la plupart, aux structures de l'Etat fédéral), ainsi que les lois prises en exécution de celles-ci;
- les lois attribuant l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public;
- les lois portant assentiment aux traités internationaux, ainsi que celles adoptées afin d'assurer le respect par les entités fédérées des obligations internationales ou supranationales;
- les lois relatives au Conseil de l'Etat;
- l'organisation des cours et tribunaux;
- les lois portant approbation des accords de coopération conclus entre l'Etat et les entités fédérées;
- De plus, une loi à majorité spéciale peut intégrer d'autres dispositions législatives à ce catalogue de matières bicamérales. (La liste n'est donc pas figée par le texte constitutionnel).

Enfin, on a donné une certaine priorité au Sénat dans la procédure de *l'assentiment aux traités* : les projets de loi ayant cet objet doivent obligatoirement être déposés par le gouvernement sur le bureau du Sénat en premier lieu. (Il n'en va absolument pas de même des lois prises *en exécution* des traités ratifiés).

<sup>2</sup> Le Sénat pourra cependant toujours manifester indirectement sa méfiance à l'égard du gouvernement en refusant de voter un projet de loi dans une matière où son accord est indispensable pour que le texte soit adopté.

<sup>3</sup> Citons, à titre d'exemple, la désignation du successeur du Roi à défaut de descendance.

#### 4. Les autres matières

##### Le bicaméralisme « atténué » ou « inégalitaire »

Toutes les autres matières, qui ne relèvent donc ni de la compétence exclusive de la Chambre ni de la compétence conjointe des deux assemblées, sont soumises à *un bicaméralisme « atténué » ou « inégalitaire » : Chambre et Sénat disposent du droit d'initiative, mais la Chambre aura toujours le dernier mot.*

##### 4.1. Exercice du pouvoir d'initiative royal :

Les projets de loi que le Roi soumettra aux Chambres *dans des matières ne relevant pas de la compétence conjointe des deux assemblées* devront obligatoirement être déposés en premier lieu à la Chambre des représentants, et transmis ensuite au Sénat.

Par contre, la solution inverse prévaut pour les projets de loi portant assentiment aux traités internationaux : ces derniers seront d'abord déposés au Sénat.

##### 4.2. La nouvelle procédure de navette parlementaire :

###### a L'initiative vient du Roi ou de la Chambre :

- Dès réception du projet par le Sénat, s'ouvre un délai d'évocation de 15 jours. Dans ce délai, le Sénat peut, si 15 membres le demandent, décider d'examiner le projet.
- Dès lors s'ouvre un nouveau délai de 60 jours, au terme desquels le Sénat peut décider qu'il n'y a pas lieu d'amender le projet ou, au contraire, l'amender et l'adopter.
- **1°** – Si le Sénat n'a pas réagi dans le délai ou a communiqué qu'il n'entendait pas amender le projet, la Chambre le transmettra au Roi. Il n'est plus question pour elle de l'amender.
- **2°** – Si le Sénat a au contraire décidé d'amender le projet de loi, ce texte retourne à la Chambre, qui peut alors :
  - adopter purement et simplement le texte tel qu'amendé par le Sénat,
  - rejeter en tout ou en partie les amendements proposés – *dans ces deux hypothèses, sa décision est alors définitive* et le projet adopté est transmis au Roi,
- **3°** – ou la Chambre peut enfin adopter de nouveaux amendements au texte.
  - *dans ce dernier cas, s'il y a de nouveaux amendements de la Chambre, le projet retournera alors pour la seconde et dernière fois au Sénat, qui disposera de 15 jours pour décider*

- **4°** – soit de se rallier au texte amendé par la Chambre (ou ne pas réagir / la Chambre transmet le projet au Roi)
- **5°** – soit de présenter, éventuellement, de nouveaux amendements.
  - si le Sénat a décidé de présenter de nouveaux amendements, le texte retournera à la Chambre qui devra alors se prononcer définitivement.
  - si *l'urgence* est demandée par le gouvernement lorsqu'il dépose un projet de loi, les délais accordés au Sénat pour réagir pourront être raccourcis.

b *L'initiative vient du Sénat :*

- Le projet adopté par le Sénat est transmis à la Chambre.
- La Chambre dispose de 60 jours pour :
  - **1°** – *soit* refuser le projet ou l'adopter, auxquels cas sa décision est définitive
  - **2°** – *soit* l'amender.
- Si la Chambre l'amende, le projet revient au Sénat, qui, dans les 15 jours,
  - **3°** – *soit* adoptera le texte, soit ne réagira pas – auxquels cas la Chambre transmettra le projet au Roi,
  - **4°** – *soit* enfin le réamendera.
 Il reviendra alors à la Chambre qui aura 15 jours pour trancher définitivement.

## 5. La commission parlementaire de concertation

Le Constituant a créé une « *commission parlementaire de concertation* », composée paritairement de membres des deux chambres.

Elle a notamment pour mission :

- de déterminer les délais d'examen dont le Sénat disposera pour se prononcer au sujet d'un projet de loi lorsque le gouvernement a demandé l'urgence<sup>4</sup> ;
- de régler les conflits *de compétence* intervenant entre les deux Chambres. C'est donc elle qui, en cas de doute, décidera si telle loi doit relever de la compétence exclusive d'une assemblée, de leur compétence conjointe ou encore du système bicaméral « atténué ».

## 6. Conclusion

Le système bicaméral belge conjugue une certaine *spécialisation* (la Chambre des représentants se concentrant sur les finances publiques et le contrôle de l'activité gouvernementale, alors que le Sénat « réfléchit » à la législation de base), avec une *primauté* de principe de la Chambre des représentants pour ce qui concerne la législation ordinaire.

---

<sup>4</sup> A défaut d'accord au sein de cette commission, le délai d'évocation sera ramené à 7 jours et le délai d'examen à 30 jours. Inversement, le délai d'examen pourra être allongé si un accord se manifeste en ce sens.

Ce système ressemble à certains égards aux bicaméralismes inégalitaires français et allemand.

- En France, le Sénat dispose, à l'exception du domaine constitutionnel et des lois organiques relatives au Sénat, de prérogatives inférieures à celles de l'Assemblée nationale et joue essentiellement le rôle d'une chambre de réflexion.<sup>5</sup>
- En Allemagne, le *Bundesrat*<sup>6</sup> dispose des mêmes pouvoirs que le *Bundestag*<sup>7</sup> en matière constitutionnelle (toute révision de la Loi fondamentale devant être approuvée à la majorité des deux tiers dans les deux chambres), et pour les lois « fédératives », dites d'approbation (*Zustimmungsgesetze*), expressément délimitées par la Loi fondamentale, qui recouvrent tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du système fédéral et qui, vu leur importance pour les entités fédérées, nécessitent l'accord formel du Bundesrat. Pour les autres lois (*Einspruchsgesetze*), le Bundesrat ne peut opposer qu'un veto suspensif, de cinq semaines au maximum, qui pourra être levé par un nouveau vote du Bundestag.

Le Gouvernement belge estime que « *la réforme de la Constitution de 1993 n'a pas opéré de choix clair quant à l'orientation d'une organisation fédérale* » (DOC Chambre n° 50 – 1806/1, du 14 mai 2002, p.4.

L'accord « Renouveau politique » du 26 avril 2002 prévoit une nouvelle réforme du système bicaméral.

- Le nouveau Sénat sera une assemblée paritaire (35 néerlandophones et 35 francophones + un représentant de la communauté germanophone), qui représentera les entités fédérées.
- Etant donné que le Sénat deviendra le véritable lieu de rencontre des entités fédérées, il sera, tout comme la Chambre, compétent pour :
  - la déclaration de révision, la révision et la coordination de la Constitution;
  - les lois à adopter avec une majorité spéciale.
- Le Sénat fédéral sera également compétent pour l'approbation des traités mixtes. Tous les Parlements concernés (la Chambre et les parlements des entités fédérées) se verront sur ce point conférer un droit d'évocation tout au long de la procédure.
- Le Sénat jouera également envers la Chambre (200 membres) un rôle de contrôle pour ce qui est du respect des intérêts

<sup>5</sup> Le droit français prévoit que les projets et propositions de lois doivent être adoptées par les deux chambres, mais en cas de conflit entre elles, le gouvernement peut, après deux lectures dans chaque assemblée (ou une seule en cas d'urgence), réunir une commission parlementaire en vue de trouver un texte de compromis et, si le désaccord subsiste, laisser l'Assemblée nationale décider seule en dernier ressort. En cas de conflit celle-ci a donc, comme la Chambre des représentants de Belgique, le pouvoir du dernier mot.

<sup>6</sup> En République fédérale d'Allemagne, les Länder sont appelés à participer à la législation et à l'administration de la Fédération par le biais de la seconde chambre, le *Bundesrat*. Celui-ci est constitué par des *représentants des gouvernements des Länder*, qui les nomment et les révoquent librement.

<sup>7</sup> Les membres du *Bundestag* sont élus au suffrage universel, combinant le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, chaque Land se voyant représenter au prorata de sa population.

des entités fédérées. Il disposera à cette fin d'un droit d'évocation. La Chambre décidera en dernière instance. <sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Voir également: Projet de déclaration de révision de la Constitution. Rapport. DOC Chambre n° 50 – 2389/3 du 28 mars 2003, p. 10 – 11.

# LA REFORME DU SYSTEME BICAMERAL BELGE DE 1993 : LA COMPOSITION DES NOUVELLES ASSEMBLEES FEDERALES (1995)

Exposé de

**M. Emile CLEMENT**  
Directeur à la Chambre des représentants  
du Parlement belge

## 1. Introduction

Depuis sa création en 1830, l'Etat belge a connu un système bicaméral, le parlement étant divisé en deux assemblées législatives : la Chambre des représentants et le Sénat.

Dès 1968–1970, la Belgique fait ses premiers pas dans un long processus de rupture avec la forme unitaire de l'Etat. Le bicaméralisme qui singularise le pouvoir législatif au niveau fédéral, n'a pas cours au niveau des entités fédérées : chaque "communauté" et chaque "région" ne sont dotées que d'une seule assemblée parlementaire, appelée "conseil".

Depuis 1993, l'article 1 de la Constitution dispose expressément que "la Belgique est un Etat fédéral (...)".

La réforme de l'Etat de 1993 passe également par une refonte complète du système bicaméral au niveau fédéral, en vue de l'adapter à la structure fédérale nouvelle de l'Etat.

## 2. L'évolution du bicaméralisme belge dans un "Etat unitaire" :

Revêtus de compétences peu différenciées, la Chambre des représentants et le Sénat se distinguaient au début par leur composition. Bien que les élus de l'une et de l'autre assemblée fussent élus directement, la Chambre des représentants représentait plutôt une "Chambre du peuple" tandis que le Sénat était une "Haute Assemblée aristocratique".

L'émancipation politique depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle (notamment l'instauration du suffrage universel plural en 1893, remplacé après la première guerre mondiale par le suffrage universel pur et simple; une loi à adopter aux deux tiers des suffrages pouvait attribuer le droit de vote aux femmes, ce qui fut fait par une loi de 1948) a entraîné une modification radicale dans la composition des Chambres. Depuis 1921, les deux Chambres sont composées de façon sensiblement identique bien que, depuis lors, deux nouvelles catégories de sénateurs élus au second degré (les sénateurs provinciaux et les sénateurs cooptés) siègent au Sénat.

Ce bicaméralisme "indifférencié" et les inconvénients qui lui sont inhérents, en particulier la lenteur du processus législatif, ont provoqué la nécessité d'une réforme du bicaméralisme.

Dans les années cinquante déjà, plusieurs esprits étaient d'avis qu'un système bicaméral ne peut se concevoir s'il se borne à organiser deux Chambres identiques dans leur recrutement, leurs méthodes et leurs attributions et faisant l'une après l'autre exactement la même besogne.

### **3. La réforme du bicaméralisme belge dans un "Etat fédéral" :**

Aujourd'hui en déclin dans la plupart des Etats unitaires, le bicaméralisme a trouvé une nouvelle finalité dans les Etats fédéraux où la seconde Chambre assure la représentation des entités fédérées en tant que telles et leur permet de participer à la prise des décisions de la fédération.

La révision constitutionnelle de 1970 a engagé la Belgique sur la voie fédérale. Dans ce nouveau contexte institutionnel, le Constituant pouvait chercher une nouvelle légitimité et une nouvelle utilité du système bicaméral.

Depuis les réformes de 1980 et 1988 la Belgique fait partie du "club" des Etats fédéraux.

Avant les réformes de 1993, les assemblées des entités fédérées (communautés et régions) étaient composées de mandataires nationaux (à l'exception du Conseil de la Région de Bruxelles – Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone forte de 60.000 personnes, lesquels étaient déjà composés de mandataires distincts, directement élus sur leur territoire). Ce système de double mandat – la fameuse "double casquette" – était incompatible avec la logique fédérale qui postule pour que les entités fédérées soient dotées d'assemblées composées par des élections distinctes où l'électeur est à même de voter en fonction des enjeux locaux.

En cherchant une solution globale, la réforme de l'Etat de 1993 avait quatre objectifs :

- l'élection directe des Conseils (assemblées des entités fédérées);
- la suppression du "double mandat";
- la réforme du bicaméralisme (au niveau fédéral);
- la stabilisation du nombre de mandataires politiques.

La réforme de l'Etat de 1993 passe ainsi par une refonte complète du système bicaméral (au niveau fédéral).

### **4. Les compétences des nouvelles Chambres fédérales :**

Le nouveau système bicaméral, tel qu'issu de la révision constitutionnelle de 1993, se traduit par une nette prépondérance de la Chambre des représentants dans la répartition des attributions parlementaires entre les deux Chambres.

Trois préoccupations sont à l'origine de cette répartition :

- réserver le contrôle politique du gouvernement et des finances publiques à la Chambre des représentants exclusivement;
- confier au Sénat le rôle d'une Chambre de réflexion, garante de la qualité de législation et exprimant la sensibilité des entités fédérées;
- assurer un bicaméralisme égalitaire dans tout ce qui touche aux fondements de l'Etat et aux rapports entre l'autorité fédérale et les entités fédérées (Doc. Sénat no. 100 – 15/2°, 1992–1993, p.3).

Il est normal que, composé exclusivement d'élus directs, la Chambre puisse prétendre à plus de légitimité et donc jouir d'une certaine prééminence sur le Sénat.

## **5. La nouvelle composition des Chambres fédérales :**

Si la Chambre des représentants connaît déjà d'importants changements, le Sénat, lui, est véritablement modifié de fond en comble.

La modification la plus spectaculaire tient à la très forte réduction du nombre des parlementaires nationaux.

En outre, une nouvelle disposition constitutionnelle a introduit une interdiction de cumul entre un mandat de député ou de sénateur et la fonction de ministre. Tout parlementaire national qui est nommé ministre par le Roi doit cesser de siéger à la Chambre ou au Sénat, et il sera pourvu à son remplacement pour la durée de son mandat gouvernemental. Mais, dès qu'il cessera ses fonctions ministérielles, il retrouvera son siège.

## **6. La nouvelle composition de la Chambre des représentants :**

La Chambre est passée de 212 à 150 députés, qui sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais, de la manière fixée par la loi.

Conformément à des dispositions constitutionnelles qui n'ont pas été modifiées en 1993, les élections se font par le système de la représentation proportionnelle et les membres de la Chambre sont élus pour quatre ans.

La loi, prenant en considération la réduction du nombre d'élus, a opté pour des circonscriptions plus larges (et a abandonné les 30 circonscriptions que l'on utilisait pour l'élection des députés au profit des 20 circonscriptions qui correspondent aux anciens arrondissements électoraux du Sénat), "afin d'assurer le maximum de représentativité de toutes les formations politiques" (Doc. Chambre no. 724/5, 1992–1993, p.3).

## **7. La nouvelle composition du Sénat :**

Le Sénat est passé de 184 à 171 membres, sénateurs de droit non compris.

Les membres de la Chambre des représentants et du Sénat sont élus pour quatre ans. La dissolution de la Chambre des représentants entraîne la dissolution du Sénat.

Le Sénat comprend quatre catégories différentes de sénateurs :

- les 40 sénateurs "nationaux" élus directement par la population : 25 néerlandophones et 15 francophones;
- les 21 sénateurs désignés par les "conseils de communauté" (assemblées des entités fédérées) en leur sein :
  - Un par le Conseil de la communauté germanophone (forte de 60.000 personnes, soit 0,6 %;
  - Dix par le Conseil flamand et dix par le Conseil de la communauté française (consœur de la communauté germanophone qui compte une population près de 100 fois supérieure);
- les dix sénateurs cooptés, désignés par les deux premières catégories;
- les sénateurs de droit (les successeurs au trône).

#### **8. Les 40 sénateurs "nationaux" :**

Les sénateurs élus directs seront élus par l'ensemble des citoyens appartenant à la communauté flamande d'une part, et à la communauté française, d'autre part, soit sur base de deux collèges électoraux, ce qui est de nature à leur conférer une légitimité accrue, paradoxalement plus "nationale" que les députés, lesquels sont élus sur une base territoriale beaucoup plus réduite. (1)

Tant en raison de la base territoriale très large de l'élection des sénateurs élus directs qu'au vu de leur petit nombre (25 flamands et 15 francophones), il faut au moins 5 % des voix pour qu'un parti politique puisse obtenir l'un des sièges mis en concours, en tout cas dans le groupe linguistique français. Ici la taille de la circonscription électorale engendre, en fait, les mêmes effets que le seuil électoral ou la fameuse "Sperrklausel" allemande. (2)

La présence majoritaire de ces 40 sénateurs élus directs a de quoi surprendre, puisqu'en principe un Sénat de type fédéral doit accorder une priorité aux représentants des entités fédérées. Or, ceux-ci (désignés par les "conseils de communauté") ne sont que 21. En réalité, la composition du Sénat est étroitement liée au débat consacré à ses compétences. (3)

#### **9. Les 21 sénateurs désignés par les trois conseils de communauté en leur sein :**

Les sénateurs communautaires sont élus par les Conseils en leur sein, tout en continuant à siéger simultanément dans leur assemblée communautaire, ce qui offre l'avantage de maintenir un lien organique entre le représentant et le conseil qui l'a élu, mais perpétue, au moins partiellement, le système tant décrié du double mandat (1). Le constituant belge a choisi une formule de compromis : sans consacrer le mandat impératif, il maintient les sénateurs de communauté au sein de leurs conseils, de sorte que ceux-ci pourront leur "demander des comptes".

L'article 67, paragraphe 1° de la Constitution, qui consacre l'existence des sénateurs de communauté, opère une révision implicite de l'article 42 qui dispose

toujours que "Les membres des deux Chambres représentent la nation, et non uniquement ceux qui les ont élus" (3).

#### **10. Les sénateurs cooptés :**

Le Sénat en comprend dix, six sont cooptés par l'ensemble des autres sénateurs néerlandophones, et quatre par les sénateurs francophones.

#### **11. La représentation des Bruxellois et des Germanophones :**

Parmi les 41 sénateurs néerlandophones, l'un au moins doit être domicilié dans la région bilingue de Bruxelles – Capitale, le jour de son élection. Parmi les 29 francophones, six au moins doivent remplir cette condition.

Ainsi, en vertu de la Constitution, une représentation minimale d'élus bruxellois est assurée au Sénat. Il s'agit là d'une forme de quotas (4).

Toutefois, l'on notera que les sept membres doivent être domiciliés dans la région de Bruxelles – Capitale uniquement "le jour de leur élection". Le Premier Ministre justifie cette disposition par l'esprit de l'article 42 de la Constitution : "le lendemain des élections, dit-il, tous les élus représentent (...) l'ensemble de la nation. On ne peut donc exiger le maintien de la condition de domiciliation pendant la durée du mandat" (Doc. Sénat no. 100-20/2°, SE 1991 – 1992, p. 25).

Etant seul, le sénateur du Conseil de la communauté germanophone n'est pas soumis au système de la représentation proportionnelle et sera désigné à la majorité absolue des suffrages (3). Ce système aboutit au résultat suivant : une seule famille politique assure la représentation des germanophones au Sénat (5).

#### **12. La répartition des sénateurs en groupes linguistiques :**

La Constitution prévoit que les 25 élus directs, les dix sénateurs de communauté et les six sénateurs cooptés néerlandais – soit 41 sénateurs – forment le groupe linguistique néerlandais du Sénat, tandis que les 15 élus directs, les dix sénateurs de communauté et les quatre sénateurs cooptés francophones – c'est-à-dire 29 sénateurs – forment le groupe linguistique français. Les groupes linguistiques se distinguent de ceux de la Chambre des représentants, la Constitution définissant elle-même les modalités de la répartition des sénateurs en groupes linguistiques. (Ainsi, pour les élus de l'arrondissement électoral de Bruxelles, il ne sera plus question de prendre en considération la langue dans laquelle ils prêteront le serment constitutionnel).

Le sénateur de communauté désigné par le Conseil de la communauté germanophone ne fait partie d'aucun groupe linguistique. (Ainsi, pour le vote des lois à majorité spéciale, son suffrage sera pris en considération pour le calcul de la majorité des deux tiers, mais pas pour le quorum de présences ni pour le calcul de la majorité des voix dans l'un ou l'autre groupe linguistique).

#### **13. L'application du système de la représentation proportionnelle à l'élection des sénateurs :**

La Constitution rend applicable à l'élection des sénateurs le système de la représentation proportionnelle et innove sur deux points.

Le système D'Hondt s'applique par groupe linguistique, ce qui signifie qu'au sein de chaque groupe linguistique, les sièges de sénateur élu directement, de sénateur de communauté et de sénateur coopté sont répartis entre les listes suivant leur quotient électoral. (En vue de l'élection ultérieure de dix sénateurs par le Conseil flamand et de dix sénateurs par le Conseil de la communauté française et en vue de la cooptation ultérieure de dix sénateurs, chaque bureau principal de collège électoral déterminera les 20 quotients suivant ceux utilisés pour l'élection directe des sénateurs).

D'autre part, les listes ne possédant pas d'élu direct n'entrent pas en ligne de compte pour la répartition des autres sièges de sénateurs. Ainsi, un parti qui ne parvient pas à faire élire directement un de ses représentants au Sénat ne pourra pas obtenir de siège de sénateur de communauté, ni un siège de sénateur coopté.

Les résultats des élections fédérales sont donc déterminants pour la représentation des entités fédérées au sein du Sénat. Or, la logique d'un système fédéral suppose que ce soit la composition politique des assemblées des entités fédérées qui se reflète dans celle de la Chambre haute ! (3) "La mise en place d'un tel mécanisme témoigne de la crainte des dirigeants politiques de voir apparaître au sein du Sénat une majorité différente de celle de la Chambre des représentants" (3).

#### **14. La durée du mandat des sénateurs :**

Une autre difficulté résulte du fait que la durée des mandats de sénateur et de conseiller régional ou communautaire ne coïncide pas :

- les élections directes des Conseils ont lieu tous les cinq ans;
  - les élections législatives fédérales ont lieu tous les quatre ans.
- Qu'advient-il des sénateurs de communauté, du fait de ce décalage d'une année ?

La lecture des travaux préparatoires fournit les explications suivantes :

*En cas de dissolution des Conseils de communauté :*

La dissolution n'entraîne pas le retrait des sénateurs de communauté. Ceux-ci restent en place pour autant qu'ils aient été réélus au sein de leur conseil. (Un changement dans la représentation proportionnelle au sein d'un conseil de communauté est donc sans influence sur la reconduction des sénateurs désignés au cours de la législature précédente).

Si u des sénateurs n'était pas réélu au sein du conseil, il serait remplacé au Sénat par un autre membre du conseil concerné, appartenant à la même famille politique.

Si l'une des listes électorales ayant désigné un sénateur de communauté venait à disparaître ou ne disposait plus d'élus après les élections, le siège devrait alors – selon le système D'Hondt – passer à la liste suivante.

*En cas de dissolution du Sénat :*

Tous les sénateurs sont démissionnaires et les conseils de communauté devront attendre les élections directes des 40 sénateurs pour opérer la désignation de leurs représentants.

"On peut regretter que la réponse à une question finalement aussi élémentaire que celle de la durée du mandat d'un sénateur, fût-il de communauté, ne se trouve dans aucun texte constitutionnel ou légal, et qu'il faille recourir aux travaux parlementaires pour tenter d'y trouver une réponse."

#### **15. Modification de l'âge requis pour être élu au Sénat :**

Il fallait 40 ans pour être élu sénateur, il n'en faut plus que 21. Cette modification est aisément compréhensible : le Sénat se compose maintenant d'élus de conseils de communauté, conseils où l'âge d'éligibilité est de 21 ans.

#### **16. La catégorie des sénateurs de droit :**

La catégorie des sénateurs de droit, qui existe dans notre Constitution depuis ses origines, est maintenue.

Ce sont désormais les enfants du Roi ou, à défaut, les descendants belges de la branche de la famille royale appelée à régner (à l'âge de 18 ans), et non plus les seuls fils du Roi ou princes belges appelés à régner. (Actuellement, trois membres de la famille royale pourraient devenir sénateur de droit. Toutefois, seuls le Prince Philippe et la Princesse Astrid ont prêté serment et siègent à ce titre au Sénat.

Les sénateurs de droit n'ont voix délibérative qu'à l'âge de 21 ans et ils ne sont pas pris en compte pour la détermination du quorum des présences.

J. Sohier estime que "Si l'on souhaitait à tout prix maintenir l'idée origininaire de préparer ainsi les successeurs au trône à l'exercice de leurs futures charges de chef de l'Etat, il aurait fallu en toute logique les déplacer à la Chambre des représentants, devenue l'Assemblée nationale, et en faire des députés de droit."  
(2)

Une telle proposition fut repoussée. Le Premier Ministre s'en est expliqué par le fait que "seul le Sénat compte(ra) parmi ses membres des mandataires élus indirectement. Le texte (proposé) est donc en concordance avec la (nouvelle) structure de l'Etat." (Doc. Chambre no. 910/3, 1992-1993, p.2).

#### **17. Conclusion :**

Fruit d'un compromis laborieux, la composition du Sénat ne manque pas d'être hétéroclite. Mélange subtil d'élus directs sur une base proportionnelle, destinés à procurer à la haute assemblée un minimum de légitimité et d'élus

indirects sur une base paritaire, appelés à représenter les entités fédérées, la haute assemblée, emprunte sa composition à divers systèmes fédéraux. Dans l'ensemble, la composition du Sénat est axée principalement sur la représentation des deux grandes communautés du pays proportionnellement à leur importance numérique. Elle reflète par là la structure bipolaire du fédéralisme belge.

La circonstance que, contrairement à la plupart des Etats fédéraux, les entités fédérées ne soient pas, dans l'ensemble, représentées sur une base paritaire, ne prête pas à conséquence dans un système constitutionnel où la minorité est déjà protégée par un luxe de précautions comme les lois à majorité spéciale, la procédure de la sonnette d'alarme et la parité au Conseil des ministres. (6)

Une loi à majorité spéciale est adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total de votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

La sonnette d'alarme : "Sauf pour les budgets ainsi que pour les lois qui requièrent une majorité spéciale, une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un des groupes linguistiques (...), peut déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi qu'elle désigne sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés. Dans ce cas, la procédure parlementaire est suspendue et la motion est déférée au Conseil des ministres qui, dans les trente jours, donne son avis motivé sur la motion et invite la Chambre saisie à se prononcer soit sur cet avis, soit sur le projet ou la proposition éventuellement amendés. Cette procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition de loi." (Art. 54 de la Constitution).

La parité au Conseil des ministres : "Le Premier Ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise." (Art. 99 de la Constitution).

Du point de vue de sa composition, le Sénat se distingue des chambres fédérales classiques pour mieux coller aux réalités belges, mais cela ne lui ôte nullement sa vocation de trait d'union entre les diverses composantes de l'Etat fédéral. (6)

## REFERENCES PRINCIPALES

- (1) J. SOHIER, "La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme", dans : "Les réformes institutionnelles de 1993 : vers un fédéralisme achevé ?", Bruxelles, Bruylant, 1994.
- (2) J. SOHIER, "L'interdiction des partis liberticides et le seuil électoral, spécificités du droit électoral allemand", Administration publique / Revue de droit public et des sciences administratives, T2/1997.

- (3) P. VANDERNACHT et J. VAN NIEUWENHOVE, "La réforme des assemblées législatives à la lumière des révisions constitutionnelles de 1993". *Revue belge de droit constitutionnel*, 1994, pp. 65–96.
- (4) M. UYTENDAELE et J. SOHIER, "Les quotas féminins en droit électoral ou les paradoxes de l'égalité". *Journal des tribunaux*, no. 5754, 1<sup>er</sup> avril 1995.
- (5) E. COLLA et J.-Cl. SCHOLSEM, "La réforme du système bicaméral belge de 1993". *Administration publique / Revue de droit public et des sciences administratives*, T 2–3 / 1994.
- (6) R. ERGEC, "Introduction au droit public. Le système institutionnel", *Story scientia*, 1994.

## LA BELGIQUE : UN ETAT FEDERAL SUI GENERIS

### *Articles de la Constitution :*

Art. 1 –La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions.

Art. 2 –La Belgique comprend trois communautés : la communauté française, la communauté flamande et la communauté germanophone.

Art. 3 La Belgique comprend trois régions : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise.

Art. 4 – La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles–Capitale et la région de langue allemande (...).

La distinction entre "communautés" et "régions" mérite quelques explications.

La communauté est une collectivité politique à base essentiellement culturelle et linguistique, tandis que la région est une collectivité à forte connotation économique. Les deux grandes communautés, française et flamande, qui composent principalement la nation, ont certes leurs propres territoires qui correspondent grosso modo aux régions linguistiques française et néerlandaise, visées à l'article 4 de la Constitution. Mais ces deux communautés s'entremêlent sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles–Capitale où elles exercent certaines compétences.

En revanche, le champ d'action des régions est strictement territorial.

Les institutions communautaires et régionales se caractérisent par une asymétrie. Les organes de la communauté flamande (le Conseil flamand et le Gouvernement flamand) ne sont pas seulement investis de compétences communautaires; ils exercent aussi les compétences dévolues à la région flamande.

En revanche, dans la partie francophone, la région et la communauté sont dotées d'organes propres et distincts.

## LE BICAMERISME EN ALLEMAGNE

### Exposé de

**M. Jan Muck SCHLICHTING**  
**Service des affaires interparlementaires**  
**Bundestag (Allemagne)**

**Introduction** : Le bicamérisme, héritage institutionnel

### **Le Bundesrat, organe constitutionnel**

1. Le principe de la Diète : un Parlement sans parlementaires
  - a. La représentation des Länder
  - b. Un mode de votation original
  - c. Le Statut des membres du Bundesrat
2. Les compétences législatives du Bundesrat
  - a. Le droit d'initiative
  - b. La discussion des lois d'approbation et d'opposition
3. Les autres compétences du Bundesrat
  - a. Le droit d'information
  - b. Les compétences de nature administrative
  - c. Les autres compétences
4. Le Bundesrat est-il une seconde chambre ?
  - a. L'arrêt du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe du 25 juin 1974
  - b. La doctrine
  - c. Conclusion

### **Le Bundesrat, force politique**

1. L'exercice de ses prérogatives législatives par le Bundesrat
  - a. L'exercice du droit d'initiative
  - b. Le rôle de la commission mixte paritaire (commission de conciliation)
  - c. Les lois d'approbation
2. Le Bundesrat peut-il être considéré comme une chambre d'opposition virtuelle ?
  - a. La mise en œuvre des procédures de blocage
  - b. Conclusion

## INTRODUCTION : LE BICAMERISME, HERITAGE INSTITUTIONNEL\*

La participation d'une institution composée des représentants des Länder à la formation de la volonté de "l'Etat tout entier" est l'un des éléments les plus anciens et les plus durables de la vie constitutionnelle allemande. Une institution de ce genre existe déjà dans le Saint-Empire romain germanique, dans la Confédération germanique de 1815, dans l'Empire bismarckien et dans la République de Weimar. Toutefois, le rôle des Etats fédérés a beaucoup varié en fonction des changements intervenus dans le rapport des forces et des conceptions politiques. Sous le régime national-socialiste par exemple, le Reich allemand est fortement centralisé, les Länder perdent leur souveraineté et le Reichsrat est supprimé en 1934.

L'existence d'une seconde chambre semble donc constituer un élément permanent dans l'histoire institutionnelle de l'Allemagne contemporaine. Le bicamérisme compte au nombre des biens de l'héritage institutionnel (*Verfassungserbgut*). Mais en une centaine d'années, la structure et les compétences de cette institution n'ont pas cessé de se transformer. Cela explique, en partie, les difficultés rencontrées par les constituants de 1949. Les projets pour la nouvelle Constitution étaient fort divers: si les Anglais préconisaient deux conseils, avec une Chambre haute ayant un droit de veto strict pour les modifications constitutionnelles et un droit de veto seulement suspensif pour les lois, les Français ne désiraient faire de l'Allemagne qu'une confédération d'Etats, dotée d'un organe législatif de type Diète, aux compétences restreintes. Ces idées s'affrontèrent longuement à la Conférence de Herrenchiemsee, où se prépara la nouvelle charte du pays. Les parties parvinrent à se mettre d'accord sur la création d'un Etat fédéral, pourvu d'un système législatif bicaméral; la seconde chambre représenterait les Länder et posséderait des pouvoirs suffisants pour sauvegarder leurs droits. Mais ceci une fois acquis, partisans d'un Sénat ou d'un Conseil fédéral s'opposèrent avec acharnement. Les premiers ne pouvaient s'appuyer sur aucun précédent allemand et devaient se contenter de rappeler les bonnes expériences étrangères; les seconds avançaient les exemples à leurs yeux convaincants du Bundesrat de la Constitution de 1871 et du Reichsrat de la Constitution de Weimar.

La lutte fut extrêmement vive, et si les derniers finirent par l'emporter au Conseil parlementaire (assemblée Constituante), les "perdants" parvinrent néanmoins à glisser un ou deux caractères propres au Sénat dans le Bundesrat finalement adopté.

### A – LE BUNDESRAT ORGANE CONSTITUTIONNEL

#### I. Le principe de la Diète : un Parlement sans parlementaires

La Diète constitue l'une des formes des systèmes bicaméraux où les membres de la seconde chambre sont des représentants des gouvernements des Etats. Les habitants des Länder élisent au suffrage universel direct leurs représentants au Landtag. Ceux-ci élisent à leur tour le Gouvernement du Land.

---

\*Le discours est basé sur "Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale" – Jean Mastias et Jean Grangé – 1987

Ce sont alors un nombre déterminé de ses ministres qui composent la délégation du Land au Bundesrat.

**a. La représentation des Länder**

Lors de l'élaboration de la Loi fondamentale, un débat s'est instauré entre les partisans d'une représentation égale de tous les Etats et ceux d'une représentation directement proportionnelle en nombre à la population des Länder. Une solution de compromis fut finalement trouvée et constitue l'article 51, § 2, de la Loi fondamentale : "Chaque Land dispose d'au moins trois voix, les Länder qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont cinq, et plus de sept millions six voix".

*La composition actuelle du Bundesrat est la suivante :*

LAND	Voix au Bundesrat	Population en millions	Majorité (2003)
Rhénanie du Nord-Bavière	6	17	SPD/Bü
Bade-Wurtemberg	6	12,38	CSU
Basse Saxe	6	10,65	CDU/FDP
Hesse	5	7,98	CDU/FDP
Saxe	4	6,09	CDU
Rhénanie-Palatinat	4	4,36	CDU
Berlin	4	4,05	SPD/FDP
Schleswig-Holstein	4	3,39	SPD/PDS
Brandebourg	4	2,6	C.D.U.
Saxe-Anhalt	4	2,58	SPD/CDU
Thuringe	4	2,56	CDU/FDP
Mecklembourg et Hambourg	3	2,40	CDU
Sarre	3	1,75	SPD/PDS
Brême	3	1,73	CDU/PRO/F
TOTAL	69	1,07	CDU
		0,66	SPD/CDU
		81,25	

*Approche critique de la solution retenue*

Comparé avec le système égalitaire des Etats-Unis et de la Suisse, et avec le système pondéré de l'Autriche, le système employé pour composer le Bundesrat allemand apparaît comme un juste compromis entre les principes de la souveraineté populaire et ceux du fédéralisme.

**b- Un mode de votation original**

*Un mandat mixte*

L'article 51, § 3, de la Loi fondamentale dispose : "Chaque Land dépêche autant de membres qu'il a de voix. Les votes d'un Land ne peuvent être émis que globalement et ce, uniquement par les membres présents ou leurs suppléants". Dans la mesure où ces membres sont liés par les décisions prises par l'Exécutif régional, il est donc justifié de qualifier pour partie leur mandat de *mandat impératif*, même si cette dénomination un peu abrupte a pu être nuancée par de nombreux commentateurs.

Mais certaines caractéristiques le rapprochent du mandat libre (*das freie Mandat*). Les procédures de l'article 51 sont applicables aux votes intervenant en séance publique (*Plenum*). Elles ne le sont pas :

— *pour la Commission commune*. Instaurée en 1968, cette commission peut être créée en cas de crise (état de défense) pour suppléer le Bundestag. Elle est composée de deux tiers de membres du Bundestag et un tiers de membres du Bundesrat. L'article 53a de la Loi fondamentale dispose dans ce cas : "Chaque Land désigne un membre du Bundesrat pour le représenter; ces membres ne sont pas liés par des instructions";

— *pour la commission de conciliation*. Semblable à la commission mixte paritaire du droit constitutionnel français, cette commission comprend des membres du Bundesrat choisis en son sein. L'article 77, § 2, de la Loi fondamentale indique à ce sujet : "Les membres du Bundesrat délégués à cette commission ne sont pas liés par des instructions". Il s'agit donc là d'une exception à la règle du mandat impératif, dont nous serons amenés à mesurer l'exacte portée;

— *dans les assemblées parlementaires internationales*. Le Bundesrat s'est efforcé très tôt d'être représenté au niveau international. A titre d'exemple, les parlementaires qui avaient créé l'Assemblée de l'Atlantique Nord ont invité le Bundestag et le Bundesrat à y envoyer des délégations. Il a été convenu entre les Présidents des deux institutions que la délégation allemande à l'Assemblée de l'Atlantique Nord serait composée pour deux tiers par des membres du Bundestag et pour un tiers par des membres du Bundesrat.

#### *Un Parlement sans parlementaires ?*

Cet aphorisme revêt un sens car, d'une part les membres du Bundesrat ne sont pas élus mais choisis, d'autre part ils ne possèdent pas de droit de vote individuel, et enfin, ils peuvent être remplacés à tout moment, soit par un suppléant, soit en étant demis par l'Exécutif du Land. En outre, il suffit en séance de la présence d'un seul membre du Bundesrat pour donner tout son poids au vote du Land. Un seul membre peut donc cumuler toutes les voix du Land.

#### **c. Le statut des membres du Bundesrat**

L'originalité fondamentale des membres du Bundesrat est de ne pas jouir du statut de parlementaire, mais de remplir les fonctions de "porteur de mandat" (*Mandatsträger*). Trois conséquences en découlent.

*Pas d'immunité – Pas d'indemnité*

Les membres du Bundesrat ne possèdent pas les deux attributs essentiels du parlementaire. Les articles 46 et 60 de la Loi fondamentale ne reconnaissent l'immunité parlementaire qu'aux seuls membres du Bundestag (et au Président de la République); l'article 48 de la Loi fondamentale prévoit "une indemnité équitable qui assure leur indépendance" pour les seuls députés au Bundestag.

### *Peu d'incompatibilités*

Les membres du Bundesrat ne peuvent simultanément appartenir au Bundestag. Si un membre du Bundesrat est élu au Bundestag, il doit communiquer au Président du Bundesrat, dans un délai approprié, la fonction à laquelle il renonce. Notons que ce délai n'est pas fixé par une disposition quelconque et qu'en cas de conflit, seule l'assemblée régionale pourra mettre un terme au mandat du membre du Bundesrat concerné.

### *Une solution originale: plusieurs "parlementaires" pour un même siège.*

Le mandat de membre du Bundesrat est donc très faiblement personnalisé. Il s'ensuit que plusieurs personnages peuvent jouer le même rôle :

- le membre titulaire;
- un membre suppléant, siégeant en son lieu et place avec les mêmes droits et les mêmes devoirs;
- un spécialiste : il est possible à un Land d'envoyer siéger en commission un autre membre du cabinet régional, ni titulaire ni suppléant, voire un chargé d'affaires du gouvernement régional qui soit un fonctionnaire.

Le mode de représentation des Länder peut sembler injuste, le système de votation peu démocratique et le statut des membres du Bundesrat fort précaire. Il n'en demeure pas moins vrai que, dans sa structure actuelle, le Bundesrat remplit convenablement ses fonctions.

Le modèle du Sénat n'a pas pu s'imposer au sein du Conseil parlementaire de 1949. Dans l'hypothèse de sénateurs dotés d'un mandat libre, on ne pourrait probablement pas éviter le danger d'en arriver à une représentation politique parallèle à celle du Bundestag, avec les mêmes partis. L'intérêt spécifique des Länder passerait au second plan et serait méconnu au profit de problèmes politiques nationaux. Il en irait autrement si les sénateurs élus par les assemblées régionales pouvaient être liés dans leurs votes. Mais dans la mesure où un tel lien serait déterminé par la majorité de la région, on peut en déduire que la pratique qui en résulterait serait peu différente des mécanismes actuels : les consignes d'un gouvernement régional à ses représentants au Bundesrat pourraient au moins, pour les questions importantes, être négociées préalablement avec le ou les partis de la majorité. Si les sénateurs sont élus proportionnellement à l'effectif des partis des assemblées régionales (système d'Hondt) et si chaque parti dispose d'un droit de donner des consignes à ses sénateurs, alors on en reviendrait de nouveau à une représentation politique analogue à celle du Bundestag. Au total l'influence des Länder ne serait pas accrue, mais diminuée.

## **2. Les compétences législatives du Bundesrat**

### *a. Le droit d'initiative*

*Un droit partiel...*

Le Bundesrat possède le droit d'initiative des lois. Cependant, à la différence du Bundestag, les propositions de loi doivent être celles du Bundesrat en tant que tel. L'article 76 de la Loi fondamentale dispose en effet en son premier alinéa : "Les projets et propositions de lois sont présentés au Bundestag par le Gouvernement fédéral, par des membres du Bundestag ou par le Bundesrat."

*... Soumis à une procédure détaillée*

La procédure est en effet la suivante :

1. Un Land dépose une proposition de loi.
2. Cette proposition est imprimée, présentée sommairement en séance publique et transmise aux commissions compétentes.
3. La ou les commissions proposent la transmission au Bundestag.
4. Le Bundesrat décide en séance plénière de suivre ou non la proposition de la commission compétente.
5. Le Bundestag peut ne pas inscrire cette proposition de loi à son ordre du jour. Il peut évidemment la rejeter. Dans ce cas, la convocation de la commission de conciliation n'est pas possible.
6. Toutefois, il n'existe pas de limitation d'ordre financier aux initiatives du Bundesrat. Les propositions de loi ayant des conséquences financières comprennent le plus souvent une estimation monétaire du coût des dépenses impliquées par l'adoption éventuelle du texte (art. 113 de la Loi fondamentale).

***b. La discussion des lois d'approbation et d'opposition***

Le système juridique allemand connaît deux types de lois : les lois d'approbation qui nécessitent l'accord formel du Bundesrat (veto absolu), les lois d'opposition auxquelles le Bundesrat ne peut opposer qu'un veto suspensif.

*Lois d'approbation (Zustimmungsgesetze)*

La Constitution détermine d'une manière très détaillée le domaine des lois d'approbation :

- modification du territoire des Länder,
- modification de la Loi fondamentale (à la majorité des deux tiers),
- lois portant sur les droits des Länder en matière financière et fiscale,
- lois qui affectent les droits et les intérêts des Länder en matière administrative, c'est-à-dire dans l'exécution des lois fédérales.

Mais la Constitution ne définit pas une procédure préalable de qualification des textes. Même si la définition du domaine des lois d'approbation apparaît très précise (plus de vingt articles de la Loi fondamentale en traitent), un certain nombre de projets ou propositions de lois suscitent des difficultés d'interprétation. Si le Bundesrat déclare qu'un projet soumis à son examen est une loi d'approbation, le Bundestag peut en décider autrement et voter

définitivement le projet, en levant éventuellement le veto du Bundesrat. Cependant :

- le Président de la République peut refuser de promulguer la loi, s'il estime qu'elle aurait dû recueillir l'accord du Bundesrat;
- un Land ou plusieurs Länder peuvent saisir le Tribunal constitutionnel fédéral afin de lui faire constater l'inconstitutionnalité de la loi votée par le Bundestag (recours abstrait en contrôle des normes).

La qualification des projets a suscité en R.F.A. une abondante littérature d'une lecture particulièrement complexe. Complexe parce que la Loi fondamentale, malgré son souci de perfectionnisme juridique, laisse subsister quelques zones d'ombre; complexe parce que les Länder, pour des raisons d'intérêt local ou des motifs de politique fédérale, ont multiplié les recours.

#### *Lois d'opposition (Einspruchsgesetze)*

Toutes les lois qui ne requièrent pas l'approbation du Bundesrat sont des lois d'opposition. Le Bundesrat peut leur appliquer son veto, conformément aux dispositions de l'article 77 de la Loi fondamentale, alinéas 3 et 4.

#### *Le vote de la loi*

La procédure est relativement complexe et fait notamment appel à une commission de conciliation paritaire, analogue à la commission mixte paritaire du droit français. Cette commission de conciliation présente une particularité remarquable. En effet, les membres du Bundesrat, qui en composent la moitié de l'effectif, ne sont plus liés par les directives des gouvernements des Länder, comme l'indique l'article 77, alinéa 2, de la Loi fondamentale. On peut estimer qu'il s'agit là d'une concession faite aux partisans d'une chambre de type "Sénat".

### **3. Les autres compétences du Bundesrat**

#### *a. Le droit d'information*

L'article 53-3 de la Loi fondamentale dispose que "le Bundesrat doit être tenu au courant de la conduite des affaires par le Gouvernement fédéral". En outre, le Bundesrat a la faculté de "citer" devant lui tout membre du Gouvernement fédéral, soit en séance plénière, soit en réunion de commission. Toutefois, le Bundesrat ne fait qu'un usage limité de son droit de citation. Il n'existe pas de système de questions orales avec ou sans débat ni de système de "question time".

#### *b. Les compétences de nature administrative*

L'article 80 de la Loi fondamentale détermine les mesures réglementaires qui, sous certaines réserves, peuvent être comparées à des règlements d'administration publique (Rechtsverordnungen – décrets réglementaires).

Le Bundesrat dispose donc ainsi d'un vaste champ de compétences qu'il exerce essentiellement au sein de ses commissions permanentes en amendant les

projets de décret qui lui sont transmis. Dans les faits, le Gouvernement fédéral est tenu de suivre les propositions du Bundesrat.

Plus généralement, le Bundesrat est associé à de nombreuses mesures d'ordre réglementaire des lors que ces mesures doivent être appliquées par les administrations locales et entrent ainsi dans sa sphère de compétence.

### ***c. Les autres compétences***

Le Bundesrat peut saisir le Tribunal constitutionnel fédéral, dont il désigne par ailleurs la moitié des membres.

Il peut mettre en accusation le Président fédéral devant le Tribunal de Karlsruhe (*impeachment*).

Le Bundesrat nomme des représentants au conseil d'administration de nombreuses entreprises publiques. Il dispose d'un pouvoir de proposition ou de veto pour la nomination de très nombreux hauts fonctionnaires.

Dans certaines situations d'exception prévues par la Constitution, et au terme d'une procédure fort complexe, le Gouvernement fédéral peut faire voter des lois avec le seul accord du Bundesrat (état de crise législative).

Le Président du Bundesrat peut, dans certains cas, assurer les fonctions de Président de la République (art. 57 de la Loi fondamentale).

## **4. Le Bundesrat est-il une seconde chambre ?**

Il peut sembler paradoxal de s'interroger sur la nature parlementaire du Bundesrat. La plupart des ouvrages en langue française traitent du Bundesrat comme d'une seconde chambre, le plus souvent sans restrictions théoriques. Il n'en va pas de même en République fédérale, tout au moins depuis les années 70. Le Bundesrat avait pu auparavant développer "dans l'ombre" ses compétences dans la mesure où la majorité était la même au Bundesrat et au Bundestag. Mais pendant l'exercice du pouvoir par les sociaux-démocrates, les risques de blocage du mécanisme parlementaire ont contraint les acteurs du système à une nouvelle réflexion sur la nature institutionnelle du Bundesrat. Par ailleurs, dans un arrêt de 1974, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a jugé que le Bundesrat n'était pas une seconde chambre.

### ***a. L'arrêt du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe du 25 juin 1974***

Le Tribunal de Karlsruhe avait été saisi par les gouvernements de deux Länder d'une demande visant à reconnaître l'inconstitutionnalité d'une loi sur l'assurance vieillesse. L'intérêt constitutionnel de cet arrêt repose plus sur certains développements contenus dans l'exposé des motifs que sur la solution apportée au litige. Les juges ont en effet estimé que : "Le Bundesrat n'est pas la seconde chambre d'un organe législatif homogène, qui serait associée, sur un pied d'égalité avec la première chambre, au processus législatif."

Les membres du Tribunal constitutionnel justifient cette affirmation par les arguments suivants :

— La formule officielle de promulgation des lois n'est pas, même pour une *Zustimmungsgesetz*: "le Bundestag et le Bundesrat ont adopté la loi suivante", mais "le Bundestag, avec l'accord du Bundesrat, a adopté la loi suivante".

— D'après l'article 77-1 de la Constitution, "les lois fédérales sont adoptées par le Bundestag"; l'article 50 précise simplement que "par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent à la législation et à l'administration de la Fédération". Cette participation se concrétise par l'exercice du droit d'initiative, ... la convocation de la commission de conciliation, le droit d'amendement et le droit de veto. Mais les juges ajoutent: "Selon la Loi fondamentale, l'exigence de l'accord du Bundesrat à une loi (*Zustimmung*) est une exception. L'accord n'est requis que dans des cas précis, explicitement énumérés par la Loi fondamentale; cas dans lesquels les intérêts des Länder sont mis en cause d'une manière particulièrement importante". On ne saurait donc déduire de ce principe un droit général de contrôle du Bundesrat.

### ***b. La doctrine***

Une opinion estime que le Bundesrat est une seconde chambre d'un type spécial en raison de sa participation effective à l'élaboration de la législation. A son avis, d'un point de vue historique, le Ratsprinzip (principe de la Diète) de la R.F.A. est marqué, aux yeux de nombreux partisans du principe de la souveraineté populaire, par la tare de son origine : le Bundesrat de l'Empire allemand. A cette époque, en effet, le poids excessif de l'Exécutif et l'hégémonie de la Prusse ont empêché la formation d'un Système de Sénat (Senatsprinzip) qui aurait été plus conforme aux exigences d'un fédéralisme démocratique. En conséquence, le Bundesrat est considéré comme une seconde chambre d'un type spécial, qui n'est pas partie intégrante du Parlement.

Cependant, la science politique comparative ne tend pas à exclure dogmatiquement le Bundesrat du champ de l'étude des secondes chambres. La séparation se fait plutôt à partir du moment où il y a une participation effective à l'élaboration de la législation et où ne sont pas exercées simplement des fonctions consultatives (le Sénat bavarois par exemple). La pluralité des fonctions d'une seconde chambre, notamment dans les domaines non législatifs — pour le Bundesrat dans celui de l'administration — ne peut servir à dénier au Bundesrat son caractère parlementaire, même s'il a été souvent traité de "chambre bureaucratique". La Chambre des lords et le Sénat américain, modèles classiques, ont toujours possédé des compétences administratives et même juridictionnelles, à côté de leurs compétences législatives.

La plus forte opinion néanmoins estime que le Bundesrat n'est pas la seconde chambre d'un organe législatif fédéral homogène. Elle y voit essentiellement trois raisons de fond :

- le mandat impératif de membres qui ne sont que les représentants des exécutifs des Länder;
- les compétences pour partie administratives de cet organe;
- la non-participation à l'élaboration technique de la loi — compétence du Bundestag — le Bundesrat ne pouvant s'opposer à cette loi que sous certaines conditions.

## B – LE BUNDESRAT, FORCE POLITIQUE

### I. L'exercice de ses prérogatives législatives par le Bundesrat

#### a. *L'exercice du droit d'initiative*

*Des statistiques surprenantes...*

Le fait le plus significatif pour le Bundesrat n'est pas tant le niveau élevé du recours au droit d'initiative que l'évolution du recours à ce droit depuis 1961.

*.. ... d'une Interprétation délicate*

Trois observations permettent de porter un jugement nuancé sur l'utilisation par le Bundesrat de son pouvoir d'initiative :

- Un pourcentage important de ces propositions sont finalement adoptées par le Bundestag (plus de 25 % en moyenne).
- La recherche en paternité est parfois assez complexe; il existe en effet de nombreux biais dans l'interprétation statistique du droit d'initiative. Certains sont spécifiques à la R.F.A. Ainsi, afin d'éviter la première lecture obligatoire devant le Bundesrat pour des raisons de délais, le Gouvernement peut faire déposer par son parti une proposition de loi au Bundestag. De même, le parti d'opposition au Bundestag peut, pour plus d'efficacité, faire déposer un texte par des représentants d'un Land de la même tendance politique. En effet, une initiative adoptée par le Bundesrat jouit d'une considération juridique certaine et d'une autorité politique non négligeable.
- Les restrictions de procédure conduisent en fait le Bundesrat à n'user que modérément de son droit d'initiative. Toutefois, des lois importantes ont été votées à partir de ses propositions, notamment dans le domaine du droit pénal, du droit de la consommation et du droit social.

#### b. *Le rôle de la commission mixte paritaire (commission de conciliation)*

*Données numériques*

Un peu plus de 10 % des lois seulement ont nécessité l'intervention de la commission de conciliation pour être définitivement adoptées. Sur ces 10 %, 90 % ont donné lieu à des textes finalement votés par les deux assemblées.

*Données politiques*

La commission de conciliation apparaît comme un organe hybride dans son fonctionnement. Elle sert à la fois d'instance de conciliation entre les partis, mais aussi entre les chambres, c'est-à-dire entre l'Etat et les Länder. Hybride dans sa composition : face aux députés siègent souvent des fonctionnaires et non des ministres des Länder. Des fonctionnaires spécialisés qui ont participé à l'élaboration de la loi et qui seront chargés de prendre les textes d'application, face à des hommes politiques qui ne possèdent pas la même compétence. La pratique semble en fait avoir déjoué les supputations des constituants, qui ne concevaient la commission de conciliation que comme un organe appelé à résoudre des conflits majeurs et non pas à gérer l'économie du Système. Or la commission de conciliation est un succès pour le Bundesrat. Pour un tiers des lois

examinées par la commission de conciliation, la solution préconisée par le Bundesrat fut celle finalement retenue.

Mais la commission de conciliation n'est-elle pas victime de son succès ? Saisie de nombreux textes, parfois de grande signification politique, la commission de conciliation a élaboré des solutions de compromis, mais dans le silence, ce qui pose un problème de légitimation politique soulevé par plusieurs spécialistes. D'ailleurs cette commission a été qualifiée de "troisième chambre". On peut donc se demander si cette commission de conciliation joue bien son rôle théorique d'organe arbitral entre l'Etat et les Länder ou à l'inverse un rôle politique dérivé d'organe arbitral à l'intérieur de l'Etat fédéral.

### *c. Les lois d'approbation*

#### *Données numériques*

Depuis 1949 environ, la moitié des lois votées par le Parlement ont été des lois d'approbation. En théorie, ces lois apparaissent comme telles au Journal officiel grâce à la mention : "Le Bundestag a adopté, avec l'accord (*Zustimmung*) du Bundesrat, la loi suivante".

#### *Commentaires*

— Les constituants de 1949 n'imaginaient probablement pas que le nombre de lois d'approbation serait si élevé. L'origine de ce développement réside en l'article 84, § 1, de la Loi fondamentale :

"Si les Länder exécutent les lois fédérales au titre de leurs propres attributions, ils réglementent l'organisation des administrations et la procédure administrative à moins que des lois fédérales n'en disposent autrement avec l'approbation du Bundesrat."

— Ce développement a suscité des *conflits*.

Au plan théorique, se pose le problème de savoir si une loi ne comportant que quelques articles exigeant l'approbation doit être considérée en son entier comme une loi d'approbation. Le Bundesrat estime que tel est le cas par application du principe de la "responsabilité globale" (*Gesamtverantwortung*) qu'il endosse vis-à-vis de la loi.

Ce problème se pose d'une manière identique lorsqu'une loi modificatrice, ne comportant aucune disposition de loi d'approbation, vient modifier une loi ancienne votée sous la forme de loi d'approbation. Le Bundesrat applique la même théorie. Cependant, à l'occasion d'un recours, le Tribunal de Karlsruhe a jugé que tel n'était pas le cas (arrêt de 1974 analyse ci-dessus).

— Ce développement a déclenché des *réactions*.

Depuis quelques années, le Gouvernement fédéral a imaginé deux techniques susceptibles de diminuer le recours à l'approbation du Bundesrat :

— Supprimer dans les projets tous les articles fixant une procédure administrative. En ne gardant que les articles de portée générale et en laissant

aux Länder le soin de les appliquer. Le Gouvernement n'est plus obligé de présenter des lois d'approbation.

— Présenter, lorsque cette suppression n'est pas possible, deux textes séparés, un seul d'entre eux nécessite l'accord du Bundesrat.

## **2. Le Bundesrat peut-il être considéré comme une chambre d'opposition virtuelle ?**

L'hypothèse de majorités différentes au sein des deux chambres d'un Parlement n'est pas une hypothèse d'école. Dans le cas de la R.F.A., il s'agit même d'une réalité politique durable. En théorie, cette double majorité pouvait provoquer un blocage du Système législatif, surtout si l'opposition comme aujourd'hui détient la majorité des deux tiers au sein du Conseil fédéral. En refusant son accord aux lois d'approbation et en émettant un veto à la majorité des deux tiers aux lois d'opposition, le Bundesrat peut en effet constituer une force d'opposition insurmontable.

Si elle demeure théoriquement fondée, il ne faudrait pas pour autant minimiser les spécificités du système politique allemand qui s'opposent dans une certaine mesure à un tel blocage institutionnel.

### ***a. La mise en oeuvre des procédures de blocage***

Le nombre apparemment restreint de recours aux procédures de blocage peut s'expliquer en fonction des considérations suivantes :

— Le caractère non controversé de certains textes et le rôle de la commission de conciliation. Il n'est pas inutile de rappeler que, environ deux tiers des textes sont adoptés à l'unanimité par le Bundestag.

— Depuis l'arrêt du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe de 1974, la Cour semble plus réticente pour reconnaître le caractère de loi d'approbation à un certain nombre de textes.

— Le rôle des Länder. L'idée selon laquelle les Länder se laisseraient diriger à distance, toujours et partout, par la politique des partis, fausse la réalité. Sans cesse les intérêts des Länder apparaissent dans leurs dimensions réelles. Souvent, les Länder unissent leurs efforts lorsque la Fédération conteste que l'approbation du Bundesrat est requise pour une certaine loi lui déniait le droit de décider du sort de ce projet. Les Länder sont également unanimes dès qu'une loi fédérale, qu'ils ont le devoir d'exécuter, comporte de trop lourdes charges financières et administratives.

### ***b. Conclusion***

On peut conclure sur ce point avec Alfred Grosser :

"Pourtant, il ne faut pas surestimer l'importance de ces querelles ni se laisser abuser par leur côté spectaculaire. En réalité, le Bundesrat est devenu, dans une très large mesure, ce que les constituants espéraient : la chambre des Länder est

une assemblée de sages contrebalançant le centralisme du gouvernement et la tendance à la démagogie du Bundestag".

# LA TECHNIQUE DE LA REDACTION DES LOIS

Exposé de

M. Bruno BAUFUME

Directeur des relations internationales du Sénat français

## S O M M A I R E

### INTRODUCTION

#### I – PRINCIPES GENERAUX COMMUNS

#### II – LA REDACTION DE L'AMENDEMENT

- 1 – Le rôle fondamental de l'amendement dans la vie parlementaire
- 2 – Les quatre problèmes techniques rédactionnels
  - 21 – L'identification de l'amendement
  - 22 – L'indication précise de la partie du texte sur laquelle porte l'amendement
  - 23 – La rédaction de l'amendement proprement dit
  - 24 – La rédaction de l'exposé des motifs

#### III – LA REDACTION D'UNE PROPOSITION DE LOI

- 1 – Quelques observations générales sur l'initiative législative parlementaire
- 2 – L'importance du travail de préparation
  - 21 – L'identification de l'objectif
  - 22 – Le respect des délais
  - 23 – La connaissance du droit positif
- 3 – Le travail de rédaction
  - 31 – La rédaction de l'exposé des motifs
  - 32 – Les principes guidant la rédaction du dispositif :
    - quatre principes positifs
    - les erreurs à éviter (structure de la rédaction; vocabulaire; syntaxe)
    - les mesures d'abrogation et d'entrée en vigueur

### CONCLUSION

Avec ce nouveau sujet que nous devons traiter ce matin – la technique de la rédaction de la loi –, nous entrons, mes chers collègues, dans une zone beaucoup plus incertaine que celles que nous avons jusqu'à maintenant abordées.

Jusqu'ici en effet, nous avons abordé des questions de structures ou de procédures et nous avons toujours pu nous appuyer pour ce faire sur des textes, des pratiques, des statistiques qui constituent autant de guides relativement sûrs pour la démarche.

Avec la technique de la rédaction des lois, en revanche, nous entrons dans un domaine beaucoup plus difficile car il n'existe pas, à ma connaissance, de guide parlementaire pratique sur ce sujet, c'est-à-dire un recueil avec des principes et des exercices, conçu dans une optique délibérément pédagogique.

Depuis quelques années, pourtant, les choses ont évolué et la situation s'est considérablement améliorée. Nous disposons désormais d'un nombre important de textes de référence qu'il serait certainement utile d'exploiter pour élaborer le guide pratique que j'évoquais tout à l'heure. Cette amélioration peut être illustrée par les constats suivants :

- la réflexion engagée a débouché sur l'apparition d'une science, la légistique, que l'on définit comme la science de la composition des lois et, plus spécialement, l'étude systématique des méthodes de rédaction des textes de loi. L'objet pratique de cette démarche scientifique est de savoir rédiger un texte législatif. Vous savez que dans certains pays étrangers – et je pense ici notamment à la Grande-Bretagne, au Canada, aux Etats-Unis – il existe un corps spécialisé de fonctionnaires chargés, tout au long du processus, du texte d'origine à la promulgation, de rédiger la loi, et que l'on appelle précisément les "rédacteurs législatifs". Nous ne connaissons pas en France cette catégorie de fonctionnaires spécialisés<sup>9</sup> mais l'administration française attache une importance croissante à la formation des fonctionnaires à la rédaction des textes normatifs et les études de légistique correspondent à cette préoccupation.
- d'une façon plus large "savoir rédiger un texte normatif" est précisément le titre d'un ouvrage publié en 2001 par Mme Catherine Bergeal aux éditions Berger-Levrault. Mme Bergeal, conseiller d'Etat, a été confrontée aux difficultés pratiques de la rédaction de texte normatifs, elle connaît parfaitement ces questions dans toutes leurs dimensions, et j'emprunterai, dans la suite des développements, beaucoup à son ouvrage, sans toujours le mentionner d'ailleurs. C'est son livre qu'il faut lire si vous voulez acquérir des notions plus précises que celles que je vous fournirai.
- cette réflexion légistique s'inscrit enfin, et il n'est pas inutile de le rappeler, dans une réflexion plus large sur la réforme de l'Etat, sur la qualité de la loi, élément de la compétitivité économique et enfin sur l'accessibilité et l'intelligibilité du droit en tant que principe et objectif démocratique. Pour nous, fonctionnaires parlementaires, elle s'inscrit également dans un contexte bien particulier qui est celui de la redécouverte de l'initiative parlementaire : si l'on souhaite vraiment rééquilibrer les pouvoirs et rendre au parlement la place qui est la sienne, il faut évidemment que les assemblées soient de véritables

---

<sup>9</sup> Il serait intéressant de se pencher sur les motifs de cette différence entre les systèmes juridiques francophones et anglo-saxons. Le fait que les fonctionnaires français soient pour l'essentiel des juristes est évidemment un facteur d'explication.

"ateliers législatifs" et qu'elles disposent de la capacité incontestée d'initier des textes de loi de qualité. C'est dire que les enjeux sont considérables et qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance de cette préoccupation en apparence purement technique qu'est la bonne rédaction de la loi.

Pour en revenir, de façon plus concrète, à l'objet de cette communication, je souhaite, toujours en préambule, faire quatre observations :

- ⇒ **la technique de rédaction de la loi est difficile à transmettre.** Elle suppose, pour être efficace, des exercices pratiques, des ateliers, et la formule de la conférence est évidemment inadaptée;
- ⇒ **elle est également difficilement transposable d'un système juridique à l'autre,** mais ceci n'est pas un obstacle aujourd'hui tant nos systèmes juridiques sont proches. J'ai néanmoins conscience qu'il existe ici, notamment en ce qui concerne la rédaction de l'amendement, une grande différence entre les règlements parlementaires gabonais et les règlements parlementaires français. Les règlements des assemblées françaises fixent en effet de façon précise les règles de présentation matérielle des amendements et les assemblées françaises ont de surcroît "codifié" un certain nombre de pratiques. Rien de tel, à ma connaissance, dans les règlements des assemblées du Gabon et par conséquent un certain nombre des principes que je vous exposerai vous paraîtront peut-être dénués d'intérêt concret. N'oubliez pas pourtant que dans le processus que connaît actuellement le Parlement gabonais, il pourrait rapidement s'avérer fort utile de maîtriser parfaitement la technique de la rédaction de l'amendement et, plus largement, celle de la rédaction législative;
- ⇒ il est évident d'ailleurs que ce sujet devrait faire normalement l'objet d'un véritable enseignement dans le cadre de la coopération interparlementaire et ce que je vous propose, alors que nous ne pouvons aujourd'hui qu'effleurer le sujet, c'est d'entamer le processus qui nous permettra de mettre au point une formation dans ce domaine. Je compte donc beaucoup sur vos questions et vos observations pour qu'ensemble nous puissions progresser dans cette direction en ayant constamment présent à l'esprit le caractère concret et pratique que devrait avoir cette formation;
- ⇒ quatrième observation enfin, puisqu'il s'agit d'un séminaire réunissant des fonctionnaires parlementaires, cette question de la rédaction concerne deux catégories de textes :
  - d'une part, la rédaction des amendements i.e des propositions de modification ponctuelle apportées à un projet ou proposition de loi en instance ou en cours d'examen devant le Parlement;
  - et, d'autre part, la rédaction de propositions de loi dont la portée est évidemment plus large que celle d'un amendement - elle peut même être l'équivalent d'un projet de loi - et qui pose par conséquent des problèmes d'une toute autre ampleur;

Ce sont les deux points que j'aborderai dans cet exposé mais je souhaite auparavant vous rappeler quelques principes généraux communs à ces deux exercices de rédaction :

## I - PRINCIPES GÉNÉRAUX COMMUNS

Ces principes généraux communs sont au nombre de cinq :

- 1 - La rédaction législative – amendement ou proposition – est un art d'écoute : le rédacteur – c'est-à-dire, vous – rédige pour un parlementaire. Il doit comprendre exactement ce que celui-ci souhaite pour le convertir en un texte juridique de qualité. Il faut donc dialoguer, interroger, écouter jusqu'à être bien certain d'avoir parfaitement saisi les intentions du parlementaire. Ceci, me direz-vous, coule de source. Certes... mais je veux aussi rappeler, en soulignant l'importance de cet art d'écoute, qu'un Parlement est d'autant plus efficace que les rapports entre parlementaires et fonctionnaires sont clairs et confiants. Ceci est particulièrement important puisque :
- 2 - La rédaction législative *"n'est pas un art tout d'exécution, c'est aussi et vraisemblablement avant tout, une modalité d'exercice du pouvoir"* : c'est dire que les qualités fondamentales que doit posséder le fonctionnaire parlementaire trouvent dans cet exercice qu'est la rédaction législative un domaine privilégié de manifestation. Ces qualités, je les rappelle sans m'y attarder, sont les suivantes :
  - le strict respect de la distinction politique/administratif;
  - la disponibilité et la technicité;
  - l'autonomie d'imagination et la loyauté dans l'exécution;
  - enfin, en l'occurrence, l'humilité du juriste.
- 3 - La rédaction est ensuite un art d'enquête : le rédacteur doit être capable, avant d'en arriver au stade de la rédaction, de recueillir tous les éléments d'information lui permettant d'avoir une compréhension exhaustive de la question qu'il aura à traiter. C'est un exercice difficile, c'est une mentalité d'esprit qu'il faut acquérir et développer sans se dissimuler que dans cette recherche des informations pertinentes, le rédacteur se sentira souvent bien seul...
- 4 - La rédaction est aussi un art de projection : le rédacteur ne rédige pas pour son propre plaisir, pour satisfaire son ego, ni même pour montrer qu'il est un bon fonctionnaire compétent et docile. Il rédige à l'usage des autres, avec parfois des conséquences potentielles très lourdes. Il doit donc s'efforcer de rester compréhensible, veiller aux conséquences concrètes de la mise en œuvre des dispositions qu'il propose. Il ne doit pas oublier que le texte qu'il rédige devra dans la quasi-totalité des cas s'insérer dans un corpus juridique existant et que donc sa rédaction doit être compatible avec ce corpus, ne doit pas susciter de contentieux d'interprétation. Il doit aussi savoir que la rédaction proposée sera discutée, analysée, critiquée : il doit donc anticiper ces critiques et s'en prémunir en jetant lui-même un regard critique sur son propre travail et ne pas hésiter non plus à le soumettre à un collègue pour en éprouver l'immédiate intelligibilité.
- 5 - Cette intelligibilité est d'ailleurs désormais, en France, un impératif constitutionnel : dans une décision 99-421 DC du 16 décembre 1999, le

Conseil constitutionnel a en effet considéré que *"l'accessibilité<sup>10</sup> et l'intelligibilité de la loi"* sont *"un objectif de valeur constitutionnelle"* car *"l'égalité devant la loi"* énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la *"garantie des droits"* requise par son article 16 *"pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables"*. Le Conseil ajoute *"qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel "tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas"*.

La portée de cette décision ne nous échappera pas : la clarté rédactionnelle de la loi est un impératif constitutionnel et le rédacteur législatif travaillera désormais sous la menace d'une censure du Conseil constitutionnel fondée sur la mauvaise qualité de sa rédaction. Peut-être seriez-vous tentés de m'objecter qu'il s'agit là d'une décision du Conseil constitutionnel français qui ne concerne pas les autres Etats. Certes mais je vous ferais alors observer :

- ⇒ que le préambule de la Constitution de la République gabonaise vise expressément la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et qu'il existe donc dans votre droit la norme permettant à la Cour constitutionnelle gabonaise d'adopter un principe identique à celui adopté par le Conseil constitutionnel français;
- ⇒ que ce principe correspond en toute hypothèse à une nécessité de bon sens qui est celle de la clarté rédactionnelle de la loi;
- ⇒ que cette clarté, ainsi que je l'ai déjà indiqué, est devenue un élément de compétitivité économique et de "bonne gouvernance";
- ⇒ et que, par conséquent, je ne saurais trop vous engager, chers collègues, à apporter une vigilante attention à ce que vous faites lorsque vous êtes appelés à rédiger un amendement ou une proposition de loi...

Le rappel des principes généraux communs à la rédaction des textes normatifs étant ainsi effectué, j'en viens maintenant aux deux hypothèses qui nous concernent plus spécifiquement : la rédaction de l'amendement puis celle de la proposition de loi.

## II - LA RÉDACTION DE L'AMENDEMENT

La rédaction de l'amendement est sans aucun doute, dans la quasi-totalité des cas, la plus simple. Mais sa maîtrise n'en est pas moins essentielle pour au moins deux raisons : d'une part il est beaucoup plus fréquent d'avoir à rédiger un amendement qu'une proposition de loi et, d'autre part, la technique de l'amendement joue un rôle fondamental dans la vie parlementaire. Je sais que la pratique est à cet égard très différente dans nos deux parlements. Mais les principes que je vous indiquerai sont des principes de base valables en toutes circonstances.

---

<sup>10</sup> Le Conseil constitutionnel évoque l'accessibilité de la loi car la loi soumise à son examen avait pour objet d'habiliter le gouvernement à procéder par ordonnances à la codification, codification qui facilite l'accès au droit.

1 – Sur le rôle fondamental de l'amendement dans la vie parlementaire, qui n'est pas l'objet de cet exposé, je me bornerai à effectuer quelques rappels généraux :

- l'amendement est la modalité privilégiée de l'exercice du droit d'initiative parlementaire. Celle-ci, vous le savez, s'exerce soit par la proposition de loi soit par l'amendement. Dans la pratique, elle s'exerce principalement par l'amendement, "refuge" disent certains, de l'initiative parlementaire.
- l'amendement est l'outil par excellence du dialogue parlementaire, de la vitalité des débats, du caractère concret de la discussion. Le dépôt puis la discussion des amendements structurent le débat autour de propositions concrètes, obligent le gouvernement à prendre position, et nourrissent donc un dialogue dynamique. Vous comprenez aisément que plus la rédaction de l'amendement est claire, plus ce dialogue est lui-même clair et par conséquent effectif.
- l'amendement est une technique d'amélioration des textes dans leur aspect technique mais aussi dans leur discussion politique : l'amendement doit tendre à simplifier et clarifier la rédaction des textes, à en gommer les imperfections et à en combler les lacunes, mais il permet également de prendre en compte, le cas échéant, les revendications des catégories de la société : le parlementaire à l'écoute de la "société civile" trouve dans la pratique de l'amendement la technique qui lui permet, de façon publique et solennelle, d'exprimer politiquement ces revendications.
- l'amendement peut enfin être un substitut ou un complément aux techniques du contrôle parlementaire : dans cette hypothèse, certes, l'amendement n'a pas une véritable vocation législative; il n'est pas déposé pour être adopté mais pour obliger le ministre présent à prendre position par sa réponse et à apporter ainsi à l'auteur de l'amendement les informations qu'il souhaite obtenir.

Ce rapide rappel de différentes fonctions de l'amendement n'avait pour objectif que de souligner le rôle fondamental de cette procédure dans la vie parlementaire et donc tout l'intérêt qui s'attache à la qualité rédactionnelle de l'amendement.

2 – Cette qualité est obtenue si sont résolus les quatre problèmes techniques rédactionnels que pose l'exercice du droit d'amendement et je vous invite à prendre en main la liasse d'amendements type que je vous ai distribuée hier :

**21 – Premier problème : l'identification de l'amendement** qui se compose des cinq éléments suivants :

- **un texte écrit** : il faut proscrire les amendements oraux pour les raisons suivantes : leur contenu est souvent mal compris; ils perturbent la discussion et leurs conséquences ne peuvent être correctement évaluées; l'écriture est une discipline qui épure la pensée. Puisque nous sommes ici dans le cadre d'un exposé sur la "rédaction" de l'amendement, je n'insiste pas sur cette question mais je tenais à rappeler qu'il est bon que les règlements parlementaires précisent que ne sont recevables que les amendements déposés par écrit.

- **l'indication du texte sur lequel porte l'amendement** : une assemblée peut fort bien être saisie en même temps de plusieurs projets ou propositions de loi. Il est donc essentiel – et ceci ne soulève bien entendu aucune difficulté – que figure sur l'amendement l'intitulé résumé du texte sur lequel porte l'amendement.
- **la mention du ou des signataire(s) de l'amendement** : il s'agit ici de certifier l'authenticité de l'amendement et aussi de permettre à chacun des participants au débat d'identifier clairement l'origine de l'amendement. Cette mention peut en certaines hypothèses revêtir une signification politique particulière : ainsi en va-t-il par exemple d'un amendement co-signé par plusieurs présidents de groupes politiques différents ou par un grand nombre de parlementaires appartenant à plusieurs groupes politiques. Cette seule addition de signatures permet en effet au gouvernement de comprendre d'emblée que la proposition formulée par l'amendement bénéficie d'un fort appui parlementaire, dépassant en certains cas la distinction normale entre opposition et majorité, et que cet amendement a donc de fortes chances, malgré l'opposition du gouvernement, d'être adopté par l'assemblée...
- **la mention de la qualité en laquelle agit l'auteur de l'amendement**, c'est-à-dire s'il agit en son nom personnel uniquement (auquel cas ne figure d'ailleurs aucune autre mention que son nom), s'il agit au nom d'un groupe politique ou s'il agit en tant que rapporteur au nom d'une commission. Cette mention est importante pour l'organisation tactique du débat puisque les chances d'adoption de l'amendement progressent d'un cas à l'autre, les amendements déposés au nom des commissions jouissant d'un taux d'adoption particulièrement favorable.
- **la date de dépôt de l'amendement** ou du moins celle de son enregistrement par le service de l'assemblée qui est chargé de cette tâche doit enfin être indiqué, cette date permettant en certains cas de trancher des litiges, par exemple pour fixer l'ordre d'appel d'amendements parfaitement identiques.

Si ces cinq conditions sont remplies – texte écrit; indication du texte sur lequel porte l'amendement; mention des signataires de l'amendement; mention de la qualité en laquelle ils agissent et enfin date du dépôt de l'amendement –, on peut considérer que le premier problème est résolu et que l'identification de l'amendement est acquise.

**22 – Le deuxième problème** technique à résoudre est celui de l'indication précise de la partie du texte sur laquelle porte l'amendement. Le résoudre n'est pas plus compliqué que la résolution des cas précédents, mais cette indication est évidemment indispensable à la compréhension de l'amendement. Les principes à appliquer sont les suivants :

- s'il s'agit de modifier le texte d'un article, il faut indiquer le numéro de cet article et cette mention suffit dans l'hypothèse où cet article est composé d'un unique paragraphe;
- si l'article est composé de plusieurs paragraphes, il faut également mentionner le numéro de l'article mais il conviendra aussi de préciser dans le début de la rédaction du "chapeau" de l'amendement sur quel paragraphe porte l'amendement. Si par exemple l'amendement porte

sur le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 9, il convient de porter les mentions suivantes :

"Article 9

Au troisième paragraphe de cet article..., (agir de telle ou telle façon)"...

de façon que le lecteur de l'amendement puisse immédiatement et sans difficulté identifier la partie de l'article concernée par l'amendement.

- si l'amendement a pour objet d'insérer un article additionnel nouveau, il convient d'indiquer avant ou après quel article doit s'insérer ce nouvel article. La formule rituelle à utiliser est alors la suivante :
  - tout d'abord la mention de l'opération que vise à réaliser l'amendement, c'est-à-dire la mention suivante :
 

"Article additionnel avant (après) l'article..."
  - puis la description de l'opération elle-même dans le "chapeau" :
 

"Avant (après) l'article..., insérer un article additionnel ainsi rédigé : ..."
- Lorsqu'un article d'un projet de loi est lui-même composé de plusieurs articles, eux-mêmes composés le cas échéant de plusieurs paragraphes, il convient d'appliquer les principes précédents : si par exemple l'article 2 du projet de loi tend à modifier la rédaction de plusieurs articles du Code électoral dont l'article L.O 141, il conviendra de mentionner cet article L.O 141 dans le "chapeau" (voir l'amendement 32 dans la liasse distribuée).

L'énoncé de ces recommandations peut vous sembler abstrait et abscons mais soyez assurés que dès que vous serez confrontés au problème pratique et que vous devrez les appliquer, elles vous paraîtront d'un maniement aisé et de bon sens : ces règles ont d'ailleurs été dégagées par la pratique et ne sont absolument pas le produit d'une pensée dogmatique ou abstraite !

**23** – Le **troisième problème technique** est évidemment plus complexe à résoudre car il concerne la rédaction de l'amendement proprement dit ou, plus exactement, la rédaction du "chapeau" ainsi que celle du dispositif, le "chapeau" étant la phase qui précède immédiatement le dispositif et indique l'opération que l'auteur de l'amendement souhaite réaliser.

**231** – La **rédaction du "chapeau"** est la plus simple des deux et doit permettre d'exposer clairement l'intention de l'auteur de l'amendement, c'est-à-dire l'opération technique qu'il souhaite réaliser. Cette opération technique peut poursuivre l'un des objectifs suivants : supprimer; ajouter; substituer.

Il convient donc, compte tenu de ce qui a été précédemment exposé à l'occasion de l'examen du deuxième problème, d'utiliser l'une des formules suivantes :

- **en cas de suppression :**

- d'un article dans sa totalité, tout simplement la formule :  
"Supprimer cet article"
- d'un alinéa d'un article, la formule :  
"Supprimer le x<sup>ème</sup> alinéa de cet article"
- d'une seule phrase, la formule :  
"Supprimer la x<sup>ème</sup> phrase de cet article"  
ou "Au x<sup>ème</sup> alinéa de cet article, supprimer la x<sup>ème</sup> phrase"
- de quelques mots dans une phrase, la formule :  
"Dans la x<sup>ème</sup> phrase de cet article, supprimer les mots...  
(et il convient ici de citer dans leur intégralité les mots que l'on propose de supprimer).
- **en cas d'ajout**, et après avoir bien entendu indiqué à quel endroit du texte s'opérait l'addition, il convient de recourir à des formules analogues selon les cas :
  - d'ajout d'un article : après ou avant tel article,  
"insérer un article additionnel nouveau ainsi rédigé..."
  - d'ajout d'un alinéa : après le ... alinéa de cet article,  
"insérer un alinéa nouveau ainsi rédigé : ..."
  - d'ajout d'une phrase : à tel endroit du texte, "insérer (ou ajouter) une phrase ainsi rédigée : ..."
  - de quelques mots dans une phrase, une formule du genre :  
"dans la ... phrase de cet article (ou de cet alinéa), après les mots : ... (citer les mots précédant ceux que l'on veut ajouter), insérer les mots : ... (citer ici les mots que l'on veut ajouter...)"
- **en cas de substitution**, les formules usuelles sont les suivantes selon les cas :
  - pour la substitution d'un ou plusieurs mots à d'autres, on utilise la formule :  
"remplacer le(s) mot(s) ... par le(s) mot(s) : ..."
  - pour une nouvelle rédaction intégrale d'un article ou d'un paragraphe, on utilise les formules :  
"rédiger comme suit cet article"  
ou "rédiger comme suit le ..... paragraphe de cet article".

Je ferai ici la même observation que celle que j'ai faite en conclusion de l'exposé consacré au deuxième problème : ces formules peuvent vous sembler bien compliquées et d'un maniement malaisé. Sachez pourtant qu'elles ont été conçues pour simplifier la vie du rédacteur comme du lecteur de l'amendement et leur intérêt vous sera évident dès lors que vous serez confrontés à la rédaction d'amendements...

232 – Se pose maintenant la question de la **rédaction du dispositif de l'amendement** et vous allez probablement être déçus par ce que je vais vous dire. C'est en effet, évidemment, la partie la plus importante mais c'est aussi celle pour laquelle je ne peux donner aucune recette–miracle ni communiquer la moindre formule rituelle. Les hypothèses sont, vous le comprenez aisément, infiniment différentes et chaque cas est un cas d'espèce. Il existe néanmoins un certain nombre de principes à respecter pour obtenir la clarté rédactionnelle recherchée et ce sont ces principes que je vais maintenant vous indiquer. Ils sont au nombre de cinq :

- ⇒ **premier principe : présenter, dans toute la mesure du possible, un amendement pour une modification et une seule modification.** L'amendement – dont je rappelle qu'il permet de structurer la discussion en séance publique – doit permettre d'évoquer une question et une seule question. Il ne faut pas hésiter, le cas échéant, à déposer plusieurs amendements si cela facilite la clarification de la discussion et si, bien entendu, les différentes questions évoquées dans les différents amendements ne sont pas si étroitement liées entre elles que les aborder séparément n'aboutirait en réalité qu'à compliquer la discussion. Il y a donc ici, variable selon les circonstances, une marge d'appréciation qui doit concilier les exigences de la clarté rédactionnelle de l'amendement, d'une part, et de la clarté de la discussion en séance publique, d'autre part.
- ⇒ **deuxième principe : limiter l'amendement à la modification recherchée** afin que le lecteur de l'amendement soit en mesure de comprendre immédiatement la portée de la modification recherchée. Un exemple concret permet de saisir la raison d'être de ce principe : si l'intention est de modifier quelques mots dans la rédaction d'un article, il ne faut pas proposer une nouvelle rédaction de la totalité de l'article mais seulement indiquer les mots à modifier et les mots nouveaux qui les remplacent.
- ⇒ **troisième principe : rédiger l'amendement dans un style normatif.** L'amendement est en effet destiné à être intégré dans un texte de loi et une loi doit être normative. Il faut donc proscrire les amendements qui ne seraient que des déclarations d'intention sans contenu normatif, de simples constats de la réalité objective, ou même la seule formulation d'objectifs.
- ⇒ **quatrième principe : éviter l'inconstitutionnalité et l'irrecevabilité.** Les constitutions gabonaise et française, comme de nombreuses autres constitutions d'ailleurs, organisent une hiérarchie des normes législatives (loi constitutionnelle, loi organique, loi ordinaire) et créent des lois spécialisées (lois de finances notamment) dont l'objet et le contenu sont définis. Le rédacteur de l'amendement doit évidemment veiller à ce que le dispositif qu'il propose ne porte pas atteinte au respect de cette hiérarchie ou de ce contenu, et soit donc conforme aux principes constitutionnels.

De même les règlements des assemblées parlementaires établissent généralement des irrecevabilités concernant les amendements qui sont soit l'application de dispositions constitutionnelles soit des dispositions purement réglementaires. Le rédacteur de l'amendement doit connaître parfaitement ces différentes catégories d'irrecevabilités et veiller à ce que le dispositif qu'il propose ne tombe pas sous le coup de l'une ou plusieurs d'entre elles.

- ⇒ **cinquième principe : utiliser le vocabulaire adéquat et la syntaxe pertinente.** Il existe dans ce domaine un certain nombre de règles à respecter qui sont d'utiles garde-fous contre les tentations de la facilité. Puisque je les exposerai en détail dans la partie de cet exposé consacrée à la rédaction de la proposition de loi, je me borne ici à les évoquer sans les détailler.

**24 – Le quatrième et dernier problème technique** à résoudre pour le rédacteur d'un amendement est enfin celui de la rédaction de l'exposé des motifs, l'exposé des motifs étant l'énoncé des raisons pour lesquelles il a paru nécessaire de présenter un amendement. Deux principes doivent ici guider le rédacteur :

- d'une part l'exposé des motifs doit être concis : il résume en quelque sorte l'exposé oral que l'auteur de l'amendement développera en séance publique le cas échéant. L'exposé des motifs écrit qui figure après le dispositif de l'amendement doit donc être de l'ordre de la douzaine de lignes. C'est un excellent exercice pour le rédacteur que de rédiger cet exposé des motifs car ceci lui permet de vérifier l'adéquation du dispositif de l'amendement aux intentions de son auteur.
- d'autre part, pour concis qu'il soit, l'exposé des motifs n'en doit pas moins être exhaustif et intelligible : sa seule lecture doit permettre de connaître et comprendre les motifs de l'auteur de l'amendement ainsi que l'objectif qu'il poursuit.

Voici donc, chers collègues, les informations que je souhaitais vous apporter sur ce problème de la rédaction des amendements. Nous allons maintenant tenter de suivre une démarche analogue pour traiter de la question de la rédaction des propositions de loi.

### III – LA RÉDACTION D'UNE PROPOSITION DE LOI

**1 – Mais avant d'aborder le cœur du sujet, je voudrais vous livrer quelques observations générales sur l'initiative législative parlementaire :**

**1.1 – première observation,** de prime abord un peu paradoxale : toutes les propositions de loi n'ont pas vocation législative, c'est-à-dire que l'intention réelle de l'auteur de la proposition n'est pas forcément de la faire voter par les assemblées. Une proposition de loi peut fort bien être déposée pour satisfaire la revendication d'une catégorie sociale, économique, professionnelle, etc., pour rendre solennelle une prise de position politique,

pour exposer publiquement et solennellement, en « pièces détachées », les éléments d'un programme politique, et ainsi de suite, les auteurs de la proposition sachant pertinemment que celle-ci ne sera jamais soumise au vote. C'est un élément qu'il est bon que vous connaissiez car l'importance du soin à apporter à la rédaction du dispositif de la proposition varie évidemment en fonction de l'objectif poursuivi : une proposition à la valeur politique affirmée mais dépourvue de vocation législative sera rédigée d'une façon évidemment différente de celle d'une proposition présentant les caractères opposés.

- 1.2 – deuxième observation :** l'importance du travail préparatoire varie selon que la proposition concerne un secteur juridique totalement nouveau et vierge de législation ou, au contraire, un secteur déjà fortement « normatisé ». La première hypothèse est, à vrai dire, assez rare mais elle peut néanmoins se présenter : je pense, par exemple, à la législation sur la bioéthique qui, en France, a été créée par une proposition de loi à l'issue d'un long travail de réflexion parlementaire au sein de missions d'information, groupes d'études, etc... L'imagination du rédacteur est évidemment beaucoup plus sollicitée dans une hypothèse de ce type que dans celle d'une proposition concernant un secteur où la législation est déjà abondante.
- 1.3 – troisième observation :** la portée des propositions de loi est en général inférieure à celle des projets de loi et beaucoup plus ciblée politiquement, et je fais ici allusion bien sûr au légitime souci de satisfaction des clientèles électorales et des intérêts locaux. Mais l'évolution tendancielle à long terme en France montre que l'initiative législative parlementaire n'est pas condamnée dans un rôle mineur : du point de vue quantitatif d'abord, puisque au cours de la XI<sup>ème</sup> législature (1997-2002) 36 % des lois promulguées (hors conventions et traités internationaux) provenaient d'initiatives parlementaires; du point de vue qualitatif ensuite, puisque des textes de toute première importance résultaient de propositions de loi. Savoir rédiger une proposition de loi n'est donc pas un exercice désuet et le séminaire organisé aujourd'hui même par votre Ministère chargé des relations avec le Parlement sur le thème de l'initiative législative en est une éclatante illustration.

2 – ces observations générales étant faites, et avant d'aborder le travail de rédaction proprement dit, je souhaite insister sur l'importance du travail de préparation à la phase de rédaction et j'aborderai ici trois questions :

- 2.1. – premier point : l'identification de l'objectif :** nous avons déjà évoqué cette question lorsque nous avons observé que la rédaction législative est un art d'écoute, mais il faut être conscient du fait que lorsqu'il s'agit de la rédaction d'une proposition de loi, l'identification de l'objectif du parlementaire par le fonctionnaire chargé de la rédaction est un véritable processus interactif passant par les étapes suivantes :
- l'exposé par le parlementaire de son idée de départ et de l'objectif poursuivi : normalement, à l'issue de ce premier contact, le rédacteur dispose du point de départ et du point d'arrivée présumé mais il lui faut tracer la route sur la carte et même dessiner la carte...;

- s'ouvre alors pour lui une phase de travail durant laquelle, comptant généralement sur ses seules forces, il doit analyser la situation de façon beaucoup plus précise, effectuer les recherches documentaires, confectionner un dossier, puis dessiner l'architecture de la réponse à la problématique dégagée;
- cette architecture faisant généralement apparaître quelques difficultés imprévues ainsi que la nécessité de choisir entre différentes options, il devra bien sûr, sur la base d'une note technique simple et brève, en saisir le parlementaire de façon que celui-ci lui fasse connaître ses décisions.

**2.2 – deuxième point : le respect des délais :** le schéma décrit ci-dessus est bien évidemment le schéma idéal et le schéma le plus simple. Il n'est pas rare que, dans la réalité, ce schéma doive être répété à plusieurs reprises jusqu'à ce que toutes les options aient été levées et que la feuille de route soit parfaitement établie. C'est alors que se pose dans toute son ampleur le problème des délais à respecter et je ne peux malheureusement ici, pour atténuer votre perplexité, que recourir à l'autorité d'un grand spécialiste de la question, M. Robert C. BERGERON, juriste canadien, qui, dans ses « lettres aux rédacteurs ukrainiens », et confronté à la difficulté que je vous expose, souligne avec humour et lucidité que « la rédaction législative a été, est, et sera la transformation d'instructions généralement imprécises en un texte clair avant l'expiration d'un délai trop court ».

**2.3 – troisième point, enfin : la connaissance du droit positif** est évidemment indispensable au rédacteur législatif, ne serait-ce que pour qu'il s'assure que l'objectif poursuivi par l'auteur de la future proposition de loi n'est pas déjà satisfait par une disposition ignorée du droit existant. Le fait peut vous paraître incongru mais l'expérience enseigne que le cas n'est pas impossible...

La connaissance du droit positif national est donc indispensable, dans le secteur concerné par la proposition de loi bien entendu, mais il est également du plus haut intérêt que cette connaissance du droit national soit complétée par le fruit des recherches portant dans les deux domaines suivants :

- d'une part, le droit international afin de savoir si le thème est soumis au respect de normes internationales multilatérales ou conventionnelles;
- d'autre part, le droit comparé afin de connaître les solutions adoptées par les États étrangers considérés comme éléments de références intéressants et de se constituer éventuellement une « boîte à outils » susceptible d'être utilisée au moment de la rédaction...

**3 – Le travail de rédaction** constitue – ce n'est guère une surprise – l'étape fondamentale du processus.

**3.1 – La rédaction de l'exposé des motifs de la proposition de loi** demande un peu de méthode mais ne soulève, en général, pas de difficulté particulière. La méthode consiste à le rédiger à deux moments

différents : dans un premier temps, et avant même la rédaction du dispositif, il est possible de rédiger la première partie de l'exposé des motifs, c'est-à-dire celle décrivant la situation existante et exposant le problème à régler.

Ce n'est que dans un deuxième temps, une fois la rédaction du dispositif achevée, que l'on pourra utilement compléter la rédaction de l'exposé des motifs par l'énoncé synthétique du dispositif, répondant ainsi à la problématique posée. Cet exposé des motifs se termine usuellement par la formule suivante « Tels sont les motifs de la proposition de loi que nous vous proposons d'adopter ».

**3.2 – Les principes guidant la rédaction du dispositif de la proposition de loi** appellent trois séries d'observation mais, il est utile, avant de les exposer, de faire une remarque méthodologique : il ne faut pas craindre de procéder, dans ce travail, par approximations successives. La rédaction est rarement parfaite dès le premier jet et le rédacteur doit savoir qu'il aura beaucoup à raturer, à compléter, à supprimer, à réécrire. Il doit s'organiser en conséquence et par exemple, s'il écrit de façon manuscrite, consacrer une feuille par article... Cette mise en garde étant opérée, exposons maintenant les trois catégories de principes ou consignes devant guider la rédaction du dispositif :

**3.2.1 – et commençons par les principes positifs** dont quatre me paraissent mériter une attention particulière :

- **premier principe** : il est bon que le dispositif suive une **progression logique**, passant du principe à son développement, du général au particulier. Si l'objet de la proposition est par exemple de créer une structure nouvelle, il convient dans l'article premier d'annoncer cette création et d'indiquer l'appellation de la structure, puis dans les articles suivants, de fixer les missions de la structure, sa composition, son mode de fonctionnement, ses moyens d'action, ses ressources, la procédure de contestation de ses décisions, etc.
- **deuxième principe** : chaque article doit **traiter d'un problème unique et aborder tous les aspects de ce problème**. S'il s'agit par exemple de l'article concernant les ressources de la structure, cet article doit regrouper toutes les catégories de ressources, quitte à être composé de plusieurs paragraphes numérotés de façon à bien identifier chaque catégorie.
- **troisième principe** : chaque article doit **avoir un contenu normatif** et un contenu exclusivement normatif. Cette question a déjà été évoquée dans le cadre de la rédaction de

l'amendement et je n'y reviens pas, sinon pour indiquer cependant que l'auteur de la proposition aura peut-être à cœur de donner à sa proposition un caractère déclamatoire ou programmatique. Il convient dans cette hypothèse de faire figurer ces dispositions dans le premier article du dispositif afin de ne pas rompre la progression logique que l'on a choisie de donner au reste du dispositif.

- **quatrième principe** : la loi étant générale et immuable – du moins d'après des fictions dont il est utile de ne pas s'écarter – le temps retenu pour la rédaction sera le présent de l'indicatif et le mode d'usage sera le mode impersonnel. Dans l'exemple que nous avons retenu, l'article premier de la proposition de loi sera donc rédigé de la façon suivante : « il est créé une structure... ».

**3.2.2** – Le respect de ces principes positifs est utilement complété par l'attention portée à un certain nombre d'erreurs à éviter. Celles-ci concernent la structure de la rédaction, l'utilisation du vocabulaire et enfin la syntaxe.

**3.2.2.1** – la **structure de la rédaction** sera d'autant plus satisfaisante qu'auront été évitées les deux tentations suivantes :

- d'une part, le recours aux définitions ou tout au moins le recours abusif aux définitions. Le lecteur francophone de lois anglo-saxonnes est toujours étonné de voir que celles-ci commencent souvent par une série de définitions dont beaucoup ne font, en réalité, que rappeler le sens commun de certains termes. La pratique francophone est différente et considère que le sens commun d'un terme n'a nullement besoin d'être rappelé, le recours à la définition n'étant légitime que dans le cas de l'apparition d'une notion ou d'une procédure nouvelle. Il faut, de surcroît, souligner que le rappel de la définition d'un terme commun dans un texte de loi est dangereux dans la mesure où l'omission d'un élément usuel ou l'addition, par inadvertance, d'un élément inusuel peut être compris comme délibéré et volontaire et peut donc être source de contentieux;

- d'autre part, les renvois à d'autres textes existant dans le droit positif doivent être limités au strict nécessaire. Il convient, en effet, d'agir de façon que le texte suffise à la compréhension pleine et entière de son dispositif, ce que le recours au renvoi interdit évidemment.

*Dans certains cas, pourtant, le renvoi est légitime car il simplifie la rédaction du texte, et ces cas concernent notamment les hypothèses suivantes :*

- ⇒ *le renvoi d'article à article au sein de la proposition de loi elle-même, du genre : « les dispositions de l'article ... de la présente loi sont... »;*
- ⇒ *les articles indiquant les sanctions applicables en cas d'inobservation de certaines dispositions de la loi, qui font généralement référence à l'échelle des sanctions mentionnées dans le Code pénal.*

### 3.2.2.2 – le vocabulaire utilisé pour la rédaction du dispositif devra éviter :

- « d'abuser des adverbes et des adjectifs. Ceux-ci doivent être employés avec circonspection. Il est inutile d'écrire « il est rigoureusement interdit » : « il est interdit » suffit<sup>11</sup>.  
Il faut résister à la tentation d'utiliser des adverbes tels que « notamment » ou « et cetera » : le recours à ces facilités ne parvient pas à dissimuler l'embarras ou la paresse du rédacteur et suscite de surcroît des difficultés d'interprétation qui, utilisées par des esprits malicieux, peuvent nourrir des contentieux;
- il faut également résister à la faiblesse qui consiste à recourir au langage ou aux expressions à la mode « dont le juge aura bien du mal ensuite à préciser la portée : qu'est-ce qu'une association « porteuse de moyens de formation » ?, que signifie : « assurer le suivi ? »<sup>12</sup>». J'ajoute que les tics de langage tels que « au niveau de... », « en ce qui concerne... », « solutionner<sup>13</sup> » sont à proscrire;
- il convient aussi de se préserver de la tentation de recourir au jargon et je veux ici faire deux observations :
  - il s'agit de résister à la tentation d'« employer sans discernement des mots qui donnent au texte l'allure légèrement archaïque et solennelle du langage juridique que le rédacteur croit propre à renforcer le caractère normatif du texte. Ainsi, on

<sup>11</sup> C. BERGEAL – op.cit. p. 185

<sup>12</sup> id. p.186

<sup>13</sup> Au lieu de « résoudre ».

ne devra pas abuser des formules « ledit décret », « ladite loi », ni des mots composés avec « sus » : susmentionné, sus-énoncé, susdit, etc...<sup>14</sup> » ou encore des formules « y afférentes », etc.;

- mais il ne s'agit évidemment pas de renoncer à utiliser un « langage technique, peu compréhensible certes pour ceux qui n'ont pas à l'utiliser, mais généralement précis dans ses définitions<sup>15</sup> » : je fais allusion ici par exemple au langage médical qui doit évidemment être utilisé dans une proposition de loi portant sur la bioéthique. Renoncer à utiliser ce langage technique contraindrait, en effet, le rédacteur à recourir à des périphrases incertaines ou à des définitions, et par conséquent à tomber dans le travers que nous avons précédemment dénoncé.
- il faut ensuite éviter de recourir à des termes imprécis ou à l'utilisation incorrecte de mots précis : cette erreur, qui rend incertaine la compréhension du texte et peut susciter des contentieux, est aisément surmontable par la consultation du dictionnaire qui doit être un réflexe normal;
- il faut ensuite se garder des « accumulations de substantifs ». Ainsi, le « récépissé de l'acte de dépôt de la demande d'autorisation d'ouverture d'un établissement de première catégorie<sup>16</sup> » est à proscrire.

**3.2.2.3** – Après les mises en garde concernant la structure de la rédaction et l'utilisation du vocabulaire, il convient de mentionner les principales mises en garde concernant la syntaxe, c'est-à-dire la construction de la phrase et je donnerai ici **trois conseils**:

- le premier est de bon sens et de portée générale : il faut avoir en permanence le souci de choisir la construction la plus simple possible. L'idéal est de se limiter à la construction sujet/phrase/complément, mais il s'agit d'un idéal...;
- le deuxième est d'utiliser la ponctuation et de l'utiliser à bon escient. La ponctuation est un art rigoureux et difficile mais sa maîtrise permet de structurer un texte de façon efficace et agréable. Elle permet d'introduire beaucoup de clarté dans la rédaction;
- le troisième conseil est d'éviter quatre pièges courants qui sont les pièges suivants :

---

<sup>14</sup> C. BERGÉAL, op.cit. p.185

<sup>15</sup> id. p. 186

<sup>16</sup> id. p. 185

- « l'utilisation de plus d'une proposition inclusive » au sein de la même phrase, qui rend le texte obscur : il ne faut pas hésiter à scinder la phrase ou à introduire des alinéas afin que chacune des hypothèses envisagées par le texte soit nettement identifiée. Rappelons aussi que la difficulté peut être surmontée en appliquant le principe de progression logique déjà évoqué : le principe est posé puis sont mentionnées les exceptions et dérogations;
- deuxième piège : « l'usage excessif des enchâssements » (groupes de mots intercalés entre deux mots complémentaires) : *des arrêtés du ministre chargé de la Sécurité sociale fixent chaque année, par risques ou groupes de risques et suivant les règles fixées à l'article X en fonction des résultats statistiques des trois dernières années connues, les taux des cotisations dues au titre des accidents du travail*

est moins clair que :

*le ministre chargé de la Sécurité sociale fixe par arrêté les taux de cotisations dues au titre des accidents du travail. Ces taux sont établis chaque année par risques ou groupe de risques conformément aux règles fixées à l'article X, en fonction des résultats statistiques des trois dernières années connues<sup>17</sup> »;*

- troisième piège : « l'utilisation des périphrases ». Si un terme technique n'a pas d'équivalent en langage courant, il faut utiliser le terme technique et non une périphrase. Mais si cette expression courante existe, elle sera préférée aux termes techniques<sup>18</sup>;
- quatrième piège : « les redondances ». Il est inutile de reproduire un texte qui existe déjà. Je précise d'ailleurs que cette tentation semble particulièrement forte dans la rédaction des règlements parlementaires : beaucoup d'entre eux reproduisent en effet des dispositions constitutionnelles en utilisant une formule du genre : « ainsi qu'il est dit à l'article... de la Constitution », alors que cette redondance est pourtant manifestement inutile.

---

<sup>17</sup> id. p. 188

<sup>18</sup> id. p. 188

3.2.3 – une remarque méthodologique spécifique concerne enfin deux articles qui figurent logiquement en fin du texte et qui concernent les mesures d'abrogation et les mesures d'entrée en vigueur.

3.2.3.1 – il est hautement souhaitable qu'un article final regroupe toutes les abrogations qui sont rendues nécessaires par l'adoption de la proposition de loi :

⇒ "la formule "*toutes dispositions contraires sont abrogées*" est à proscrire absolument. Elle est inutile, puisque le juge confronté à deux textes successifs contradictoires considérera que le second a implicitement mais nécessairement abrogé les dispositions contraires du premier. Elle est surtout source d'incertitudes juridiques".

⇒ le rédacteur devra donc soigneusement recenser tous les textes que la rédaction qu'il propose a pour effet logique d'abroger et les mentionner dans l'article final d'abrogation. La recension de ces textes sera au demeurant relativement facile à opérer si le rédacteur a correctement effectué le travail de recherche et d'analyse du corpus juridique existant préparatoire à la rédaction.

3.2.3.2 – Le rédacteur doit enfin ne pas oublier, dans un article final également, de régler les modalités d'entrée en vigueur du texte ou, plus précisément, les modalités de passage d'un régime juridique à l'autre. Pour bien me faire comprendre, je prendrai l'exemple d'une proposition de loi modifiant le régime des baux d'habitation : il est évident qu'au moment où la proposition de loi entrera en vigueur, de nombreux baux d'habitation seront en cours. Il est donc impératif, pour que bailleurs et locataires sachent exactement à quoi s'en tenir, que cette proposition fixe les modalités d'entrée en vigueur de ses dispositions, par exemple précise que les baux conclus sous le régime de l'ancienne législation restent régis par cette législation jusqu'à l'échéance normale prévue par le bail, ou au contraire que les dispositions de la nouvelle législation s'appliquent à tous les baux en cours, sous réserve éventuellement de telle ou telle disposition.

Le principe est facile à énoncer mais l'expérience enseigne que la rédaction de cet article est souvent délicate. Le rédacteur doit savoir que l'essentiel ici, une fois de plus, est d'être clair et de rédiger un texte dépourvu d'incertitudes ou d'ambiguïté.

Voici, mes chers collègues, ce que je souhaitais vous dire sur ce délicat sujet de la rédaction de la loi. Au moment de conclure, sachez que j'éprouve in fine la même perplexité devant ce sujet que celle que j'avais mentionnée en début d'intervention. Il est difficile de le traiter d'une façon abstraite et seuls des

exercices de simulation permettraient d'acquérir un savoir-faire. J'espère en tout cas vous avoir livré un certain nombre de mises en garde et je serai heureux maintenant de répondre à vos questions ou demandes de précisions.

Je vous remercie de votre attention.

## DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

### Exposé de

**M. Jan Muck SCHLICHTING**  
**Service des affaires interparlementaires**  
**Bundestag (Allemagne)**

Il fut une époque où la politique étrangère était exclusivement du ressort des gouvernements. Dans le système de gouvernement parlementaire de la République fédérale d'Allemagne, la politique des affaires étrangères est menée conjointement par le parlement et le gouvernement. C'est à juste titre que l'on parle donc d'une compétence "combinée" ou "mixte", qui s'appuie sur deux pouvoirs : l'exécutif et le législatif.

L'article 45a, paragraphe 1, de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne traite de l'activité du parlement en matière de politique étrangère, dans la mesure où il stipule l'obligation de nommer une commission des affaires étrangères. En outre, la Cour constitutionnelle fédérale a renforcé la compétence du Bundestag allemand en matière de politique étrangère à travers plusieurs décisions récentes relatives à l'envoi de forces armées allemandes dans des missions de paix. La "parlementarisation" de la politique étrangère comprend de multiples initiatives parlementaires. Elle est ainsi la réponse des Etats nationaux aux processus de régionalisation, d'eupéanisation et de mondialisation ainsi que de la "dé-parlementarisation" qui menace ces processus. La diplomatie parlementaire est l'expression de cette "parlementarisation" de la politique étrangère.

Entendue comme l'entretien des relations entre les Etats par des négociations et une extension accrue des méthodes et instruments existant à cette fin, la diplomatie est apparue dans le passé comme une possibilité, à exploiter pour les parlementaires, de prise en compte des intérêts afin d'indiquer des solutions de conflits et d'emprunter de nouvelles voies de compréhension. La diplomatie parlementaire inclut aussi des rencontres informelles et le défrichage de nouvelles voies pour une meilleure compréhension.

L'ère de la mondialisation représente un défi particulier pour le gouvernement d'un Etat au début du troisième millénaire et pour l'Etat de droit. Un nouveau devoir se dessine, qui consiste à ancrer la démocratie au niveau international. La parlementarisation de la politique étrangère apporte une contribution importante à la démocratisation des relations internationales et à celle des organisations internationales, ce qui amène des effets positifs pour la paix, la stabilité et la sécurité dans le monde. Je voudrais citer ici l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, l'Union interparlementaire, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'engagement des parlementaires implique aussi dans ce contexte que l'on attribue un rôle plus important à la diplomatie parlementaire dans l'objectif d'arriver à des résultats tant sur les lignes générales que sur des points de détail.

A côté des formes éprouvées et concluantes que la "diplomatie parlementaire" adopte dans de nombreuses assemblées interparlementaires, le Bundestag allemand recourt également à de nombreuses formes non institutionnalisées d'entretien des relations entre Etats. C'est essentiellement la commission des affaires étrangères du Bundestag qui privilégie fréquemment dans des cas concrets de telles procédures. Ce faisant, elle respecte bien entendu le principe, reconnu généralement dans la pratique politique, qui veut que la formulation et la conception de la politique extérieure et de sécurité soit d'abord, et sans équivoque, du ressort de l'exécutif. C'est pourquoi elle entreprend sa fonction de contrôle parlementaire essentiellement à travers un suivi préventif et une évaluation de la politique étrangère du gouvernement, surtout dans le contexte des décisions importantes de politique étrangère et de sécurité. En réponse à cette "autolimitation" parlementaire, le gouvernement fédéral veille constamment, pour toutes les questions importantes de politique extérieure et de sécurité, à s'assurer du soutien du parlement, et en particulier de la commission des affaires étrangères. Dans cet objectif, le gouvernement fédéral fournit aux membres de la commission des affaires étrangères toutes les informations importantes qu'elle souhaite obtenir de lui.

Dans des cas relativement rares, et souvent délicats sur le plan politique, la commission des affaires étrangères prend part activement à des opérations pour le gouvernement fédéral, dans le cadre du partage des missions, et ce, après accord détaillé avec le ministère des Affaires étrangères et en impliquant tous les groupes politiques représentés en son sein. Elle revêt alors une "fonction d'éclairer" et pratique un travail de sondage pour le compte du gouvernement fédéral, par des voies informelles, dans le cadre de contacts discrets ou d'entretiens confidentiels avec des organes correspondants ou des personnalités influentes d'Etats étrangers – souvent au niveau parlementaire – afin de voir si les conditions sont réunies pour des démarches diplomatiques officiellement prévues entre les Etats.

Dans un cas particulier, la commission des affaires étrangères, en la personne de son président, et avec la participation des dirigeants de l'opposition, a offert ses bons offices, avec l'accord préalable du ministère des Affaires étrangères, afin de décriper des relations bilatérales tendues et nettement réduites par le passé, et de contribuer par des entretiens à la fois confidentiels et ouverts au rétablissement d'une base commune de confiance. Minutieusement préparés, les deux voyages de délégation en petit comité, en 2000 et 2002, ont préparé la voie pour une diplomatie de visites qui prend de l'importance, et qui implique d'ailleurs d'autres organes du Bundestag allemand et des organisations non gouvernementales. Cette diplomatie a contribué de manière déterminante à une évaluation nuancée de la politique extérieure et de sécurité de ce pays par le gouvernement fédéral.

Dans la question, discutée au début, de l'établissement de relations diplomatiques entre la République fédérale d'Allemagne et un autre pays, la commission des affaires étrangères a retiré les réserves qu'elle avait émises contre les intentions du gouvernement fédéral, et ce, après des contacts directs et un aperçu de la situation sur place, qui a permis à la partie de ce pays de montrer qu'elle avait l'intention de respecter certains critères de base pour un travail efficace des représentations diplomatiques.

Ces deux exemples montrent combien une "diplomatie parlementaire" discrète, agissant consciemment hors des projecteurs, au niveau des commissions, peut contribuer avec succès à l'amélioration de relations difficiles entre les Etats.

La conception de la diplomatie parlementaire, telle que l'envisage la commission des affaires étrangères, s'applique également pour les députés membres d'organes des assemblées interparlementaires et des groupes interparlementaires. Le Bundestag allemand compte 51 groupes interparlementaires bilatéraux et multilatéraux. Les délégations du Bundestag allemand effectuent une visite par législature aux parlements qui entretiennent des relations amicales avec nous. Nous invitons les délégations étrangères dans notre pays. Ces rencontres constituent des formes de diplomatie parlementaire pratiquées continuellement. Le passé a montré que des méthodes de diplomatie parlementaire informelle peuvent apporter des succès. Ce fut le cas, par exemple, en 1951 – une période très difficile pour l'Allemagne –, lors de la conférence interparlementaire de l'UIP à Istanbul. Emmenée par le président du Parlement, la délégation allemande, dont c'était la première participation après la guerre, rencontra la délégation israélienne, ce qui facilita la poursuite des négociations entre les Gouvernements allemand et israélien.

Dans le cadre de la mise en place d'un ordre européen marqué par des règles du jeu démocratiques, le Conseil de l'Europe, ou son Assemblée parlementaire, a conféré un rôle déterminant à la diplomatie parlementaire. Aussi bien au sein du Conseil de l'Europe que de l'Union interparlementaire, ce sont des parlementaires qui ont montré la voie à suivre dans la question de l'abolition de la peine de mort et de la garantie des droits de l'homme. Les violations des droits de l'homme, poursuites et arrestations dont ont été victimes des parlementaires, et la violation des droits de l'homme dans de nombreux pays où cette pratique est courante, ont fait l'objet de critiques engagées et courageuses. Dans le cas de violations des droits de l'homme ou de menace à l'ordre démocratique, les groupes de parlementaires du Bundestag allemand attirent toujours l'attention sur des situations inacceptables au cours de leurs visites à l'étranger ou lors de la réception des délégations étrangères en Allemagne, ainsi que lors des conférences internationales. Ils ont recouru à de telles pratiques, comme méthode de diplomatie parlementaire par rapport à plusieurs pays .

De même, les succès enregistrés en matière de regroupement familial avant le tournant politique des années 1989/90 sont surtout le fruit d'initiatives relevant de la diplomatie parlementaire. C'est en particulier lors des réunions de l'Union interparlementaire que des députés allemands rencontraient leurs collègues des pays de la sphère d'influence communiste et qu'ils menaient avec eux – indépendamment des négociations entre gouvernements – des discussions avec pour objectif que l'action des parlements débouche sur des regroupements familiaux.

Le processus d'approche des Etats d'Europe centrale et orientale à l'Alliance atlantique aurait été presque impossible sans les premières actions reposant sur la diplomatie parlementaire entamées immédiatement après le tournant de 1989. Depuis 1990, les séminaires Rose-Roth de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN ont été et sont encore un exemple de diplomatie parlementaire.

Je me souviens encore du discours que le vice-ministre hongrois des Affaires étrangères, M. Horn, a tenu en 1988 à l'hôtel de ville de Hambourg, devant l'Assemblée parlementaire de l'OTAN – à une époque où le Pacte de Varsovie existait encore. Un an plus tard, en 1989, au palais de Montecitorio, à Rome, les commandants suprêmes de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, les généraux Galvin et Lobov, discutaient devant les membres de la commission politique et militaire de cette même assemblée. L'initiateur de cette rencontre était d'ailleurs l'actuel Président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, Bruce George, membre du Parlement britannique.

La conférence mondiale des présidents des parlements nationaux, qui s'est tenue en 2000 à New York, a également souligné l'importance de la diplomatie parlementaire. Les présidents de parlement aussi ont, par leurs contacts bilatéraux et leurs visites, un rôle important dans la conception de la diplomatie parlementaire. Au niveau supranational, ils jouent ce rôle, par exemple, grâce à la conférence des présidents des parlements du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne ou encore grâce à la rencontre des Présidents de parlement du G-8 à Kingston en septembre dernier. La proposition de résolution formulée par les groupes politiques du Bundestag allemand sur les Nations unies au seuil du nouveau millénaire est l'indication au Parlement de la voie adoptée par la diplomatie parlementaire.

## RAPPORT DE SYNTHÈSE DES TRAVAUX

---

Au terme de la cérémonie traditionnelle d'ouverture, le séminaire est entré dans sa phase pratique avec les interventions des experts qui ont, tour à tour, abordé les différents thèmes inscrits à l'ordre du jour, à savoir :

- les rapports entre le Parlement et le Gouvernement,
- le système des commissions en Belgique et en Allemagne ;
- le processus budgétaire ;
- le fonctionnement bicaméral : systèmes belge et allemand ;
- la technique de rédaction de la loi ;
- la diplomatie parlementaire.

Dans leurs différentes interventions, les experts ont présenté aux séminaristes les particularités des systèmes parlementaires de leurs pays respectifs.

En ce qui concerne les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, les participants ont été éclairés sur la mission de contrôle du Gouvernement par un parlement moderne.

Ce contrôle, qui se manifeste selon diverses formes, peut, selon la technique utilisée, aboutir à la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement. On distingue les principales techniques suivantes :

- le contrôle sanction : il s'agit là d'un contrôle politique qui peut engager la responsabilité du gouvernement ;
- le contrôle information, reste le plus courant. Il s'exerce à travers les questions écrites et orales, les Commissions d'enquête et de contrôle, les missions d'information et les commissions permanentes.
- le contrôle évaluation, le plus moderne, qui tend à restituer au parlement une capacité d'initiative .

Les séminaristes ont pu ainsi se faire une idée précise des instruments de contrôle des parlements et mesurer l'évolution de ceux-ci, signe de la montée en puissance de leur rôle.

Aussi bien en Allemagne, en Belgique qu'en France, ils ont pu observer que la fonction de contrôle n'est pas perçue comme une opposition à l'encontre de l'action gouvernementale encore moins une obstruction à celle-ci, mais que, bien

plus, ce foisonnement de techniques pouvait déboucher sur une nouvelle vigueur de l'initiative parlementaire.

Les participants ont par ailleurs été renseignés sur les moyens de contrôle de l'application des lois et le rôle non négligeable que jouent les fonctionnaires parlementaires dans la mise en œuvre de ceux-ci.

S'agissant du système des Commissions permanentes en Belgique et en Allemagne, ils ont pu se rendre compte que leur nombre n'est pas limité, comme c'est le cas au Gabon, et que leurs domaines de compétences correspondent généralement à ceux des départements ministériels.

Le rôle et le mode de fonctionnement des commissions est quasiment identique dans ces deux pays. Toutefois, quelques spécificités subsistent. C'est le cas de la Belgique où les réunions des commissions permanentes sont en générales publiques alors qu'elles se tiennent généralement à huis-clos en Allemagne comme au Gabon.

Par ailleurs, les séminaristes ont pu mesurer l'étendue des pouvoirs du Bundestag allemand qui, à travers la commission des pétitions et celle de validation, peut connaître des recours en annulation des élections et de différentes requêtes des citoyens à l'encontre des pouvoirs publics.

Sur le processus budgétaire, les participants ont appris que deux réformes d'inspiration parlementaire sont intervenues respectivement en 1989 en Belgique et en 2001 en France pour introduire de profondes modifications dans le processus budgétaire avec pour conséquence majeure la redéfinition du rôle, des pouvoirs et du droit à l'information du parlement dans l'élaboration et le contrôle de l'exécution du budget général de l'Etat.

En France, les principales innovations résultant de la réforme portent sur l'instauration du débat d'orientation budgétaire et l'introduction des notions de mission et de programme.

Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère.

La mission quant à elle regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique.

Ces pouvoirs étendus sont exercés par les deux chambres, même si l'Assemblée nationale jouit d'une priorité en matière d'examen du projet de loi de finances.

A l'inverse, en Belgique, les participants ont noté que, au niveau fédéral, seule la chambre des représentants a compétence « pour examiner les projets de budgets et de comptes de l'Etat » déposés par le gouvernement, le Sénat n'a compétence que pour l'élaboration et l'exécution de son propre budget.

De même, dans ces deux pays, la Cour des comptes joue un rôle prééminent dans le contrôle de l'exécution du budget.

A propos de la désignation des membres de cette Cour, les séminaristes ont noté que dans le cas de la Belgique, ceux-ci sont nommés par la chambre des représentants.

Au-delà des spécificités, les séminaristes ont constaté qu'il existe aussi bien en France, en Belgique qu'en Allemagne le double souci commun d'un examen minutieux du projet de loi de finances (examen séparé des recettes et des dépenses) et d'un contrôle efficace et rigoureux de l'exécution du budget adopté, même en cours d'exercice budgétaire.

Ces contrôles sont exercés par des rapporteurs spéciaux, à l'improviste, sur pièces et sur place, sauf pour le cas de la Belgique.

S'agissant du bicaméralisme, les systèmes belge et allemand ont révélé bien de particularismes.

En effet, l'originalité du système allemand réside dans le fait que les membres de la deuxième chambre de ce parlement, le Bundesrat, sont nommés par le gouvernement des Länder.

Le Bundesrat possède le droit d'initiative des lois. Cependant, à la différence du Bundestag, les propositions de loi doivent être celles du Bundesrat en tant que tel.

Le système juridique allemand connaît deux types de lois : les lois d'approbation qui nécessitent l'accord formel du Bundesrat (veto absolu), les lois d'opposition auxquelles le Bundesrat ne peut opposer qu'un veto suspensif.

Les autres compétences du Bundesrat concernent le droit d'information et les compétences de nature administrative.

En définitive, on peut constater que dans le système allemand, la souveraineté législative appartient au Bundestag.

Quant au bicaméralisme belge, il se singularise d'une part, par le mode d'élection des sénateurs, et d'autre part, par la nature des compétences de chaque chambre.

S'agissant de la composition du Sénat, l'on a pu identifier quatre catégories de sénateurs :

- les sénateurs élus directement par la population ;
- les sénateurs désignés par les « parlements des entités fédérées » ;
- les sénateurs cooptés, désignés par les deux premières catégories ;
- les sénateurs de droits, descendants du roi.

Dans l'ensemble, la composition du Sénat est axée principalement sur la représentation des deux grandes communautés du pays, proportionnellement à

leur importance numérique. Elle reflète donc la structure bipolaire du fédéralisme belge.

En ce qui concerne les compétences des chambres fédérales belges, on distingue les matières monocamérales connues à la chambre des représentants et dans lesquelles s'inscrivent les lois comme celle octroyant la naturalisation belge, celles relatives aux budgets et comptes de l'Etat, des matières strictement bicamérales qui sont énumérées par la Constitution, ces matières concernent notamment la révision constitutionnelle, et enfin les autres matières du bicaméralisme atténué où la Chambre des représentants a toujours le dernier mot.

Toutefois, une commission parlementaire de concertation règle les conflits de compétence qui peuvent intervenir entre les deux chambres.

Abordant le thème relatif à la technique de rédaction de la loi, les séminaristes ont pu noter le caractère très technique de la question. En effet, il n'existe pas à l'heure actuelle un guide des techniques de rédaction de la loi et suivant l'avis du conférencier, seul un séminaire atelier consacré à cette question aurait permis d'aborder profondément le sujet à travers des études de cas.

Les séminaristes ont cependant été édifiés sur quelques problèmes rencontrés dans la rédaction des amendements et ont abordé un certain nombre de principes généraux se rapportant à la rédaction des amendements ou des propositions de loi. La rédaction de la loi nécessite dans tous les cas de bonnes connaissances en droit positif et une maîtrise certaine des procédures.

Enfin, s'agissant de la diplomatie parlementaire, les séminaristes ont pu se rendre à l'évidence de ce que pour un Etat moderne, sa mise en œuvre et son développement sont une nécessité.

En effet, cette forme de diplomatie, sans être parallèle ou rigoureusement distincte de la diplomatie gouvernementale, ne constitue en réalité que son indispensable prolongement.

La diplomatie parlementaire permet donc d'aller plus en avant et ce au moyen des contacts directs dans les domaines où la diplomatie gouvernementale ou classique pourrait se révéler moins efficace. Ces domaines sont des plus variés, et concernent, entre autres, la garantie des droits de l'homme ou la prévention des conflits.

Cette diplomatie se déploie dans de nombreuses organisations internationales, notamment au sein de l'UIP qui, fait figure aujourd'hui d'organisation mondiale.

La tenue de la conférence des Présidents des parlements nationaux à New York en 2000 a donc consacré l'ancrage international de l'UIP. Par la même occasion, cette conférence a permis aux Présidents de donner la dimension de l'émancipation des parlements concernés aux Chefs de Gouvernement de leurs Etats respectifs à travers une nouvelle vision parlementaire de la démocratie dans le monde ; vision contenue dans leur déclaration commune de circonstance.

**Le 1<sup>er</sup> Rapporteur  
Laurent PAGA MOUDOUA**

### ***Propositions***

Au titre des propositions, les participants ont pu noter que le fonctionnement d'un parlement moderne nécessite des moyens importants.

Il faut reconnaître cependant que la jeunesse et la faiblesse des ressources qui caractérisent notre parlement ne doit pas empêcher l'innovation dans la procédure, l'organisation et le fonctionnement des deux chambres.

De l'ensemble des expériences et des échanges acquis dans le cadre du programme de formation, un certain nombre de points ont retenu leur attention et font l'objet de différentes propositions, lesquelles portent essentiellement sur les Commissions permanentes et le renouvellement de la convention de coopération.

### ***Les Commissions permanentes***

Les séminaristes proposent la spécialisation des fonctionnaires affectés aux commissions par domaine de compétence ( santé, éducation, police ....).

Ils proposent par ailleurs la re-dynamisation du rôle du fonctionnaire parlementaire. Celle-ci devrait se matérialiser notamment par l'établissement des relations entre les fonctionnaires du parlement et ceux des autres institutions ( Conseil d'Etat, Cour des Comptes et Cour constitutionnelle).

Ils préconisent en outre que les fonctionnaires parlementaires soient impliqués dans la rédaction des propositions de lois et celles des amendements, mais aussi en matière de contrôle parlementaire, s'agissant des questions au gouvernement et des commissions d'enquête notamment.

Le fonctionnaire parlementaire devrait pouvoir anticiper dans la recherche des informations en travaillant avec d'autres fonctionnaires des ministères initiateurs de textes et le Conseil d'Etat pour une meilleure compréhension de ceux-ci et afin d'enrichir les débats.

### ***Renouvellement de la convention de coopération***

Il est essentiel, puisque nous sommes aujourd'hui arrivés au terme de la convention qui lie notre parlement à l'UIP, de réfléchir à la mise en place d'un nouveau partenariat. Il est en effet important que d'autres programmes de formation soient initiés, nous pensons notamment à l'organisation d'un séminaire atelier de formation sur la technique de rédaction de la loi et à la création d'un pôle sous-régional de formation et de perfectionnement des personnels parlementaires.

Par ailleurs, un comité de suivi des actes du présent séminaire devrait être créé au terme de celui-ci par des voies internes, les autorités de nos deux chambres, pour mettre en application certaines propositions formulées au cours de ce séminaire.

## CEREMONIE DE CLOTURE

---

### 1) Allocution de M. Jean-Baptiste MINTSA-MI-MBA 2<sup>ème</sup> Vice-président du Sénat

Au moment où s'achève le séminaire de formation des personnels du Parlement, c'est un double sentiment de satisfaction et de reconnaissance qui m'anime et que je voudrais tout d'abord exprimer ici.

Satisfaction car, ce séminaire qui prend fin coïncide avec la fin de la convention d'assistance liant l'Union Interparlementaire (UIP) et le Parlement gabonais. Celle-ci a vu la mise en place d'un programme de formation des personnels d'une durée de douze mois et dont le présent séminaire constitue l'achèvement, du moins en ce qui concerne le volet formation du personnel.

Satisfaction disais-je, car ledit programme de formation, financé par l'UIP et le PNUD en faveur des fonctionnaires de notre Parlement, s'est déroulé parfaitement.

Sur la base de ce programme, pas moins d'une dizaine de fonctionnaires des deux Chambres du Parlement ont pu bénéficier de voyages d'études en Afrique et en Europe.

Par ailleurs, deux séminaires et un cours de formation ont été organisés à Libreville, faisant ainsi bénéficier d'enseignements une plus grande partie de nos personnels.

Je voudrais donc exprimer la reconnaissance et la gratitude des autorités du Parlement gabonais à l'endroit de l'Union Interparlementaire et du PNUD pour avoir mené à bien ledit programme.

Mais je voudrais par ailleurs dire, en paraphrasant le Chef de l'Etat, Son Excellence EL HADJ OMAR BONGO, je cite « Plus on m'en donne, plus j'en demande », fin de citation. C'est en cela que je voudrais demander à l'Union Interparlementaire et au PNUD qu'après la formation, cette coopération puisse se poursuivre et se diversifier vers d'autres actions.

A l'endroit des Experts, je voudrais tout simplement et humblement leur dire merci. Merci d'avoir sacrifié de leur temps, en dépit de leurs nombreuses occupations pour apporter une plus-value à nos collaborateurs.

Je reste confiant qu'ils ne manqueront pas de mettre à profit, dans l'exécution de leurs tâches et fonctions quotidiennes ces fructueux échanges interparlementaires.

Quant à vous, chers séminaristes, quatre jours durant, vous avez discuté des thèmes aussi importants et pertinents que le contrôle parlementaire du

Gouvernement, du Parlement et du processus budgétaire ainsi que du fonctionnement d'un Parlement bicaméral.

Vous voilà mieux sensibilisés sur les modalités de fonctionnement d'un Parlement moderne. Il vous appartient désormais de mettre en pratique les enseignements reçus.

Enfin, je voudrais demander aux représentants de l'UIP de bien vouloir renouveler à M. Anders Johnsson, Secrétaire Général de l'UIP, la gratitude des autorités du Parlement gabonais.

Je voudrais également remercier tous les participants dont les riches contributions ont permis la réussite de ce séminaire.

En souhaitant bon retour dans leurs pays respectifs à nos Experts, je déclare clos les travaux du présent séminaire.

Je vous remercie.

## **2) Motion de remerciements**

Les délégués présents à Libreville du 12 au 15 mai 2003 à l'occasion du séminaire de formation organisé à l'intention du personnel du parlement gabonais :

- adressent leurs chaleureux remerciements aux autorités des deux chambres, ainsi qu'à leurs collaborateurs pour la qualité de l'accueil qui leur a été réservé, l'excellente organisation des travaux et la participation active des séminaristes ;
- se félicitent de la qualité des exposés présentés par les experts et les échanges qui ont prévalu au cours des travaux ;
- encouragent toutes les initiatives de l'UIP et du PNUD visant à renforcer la capacité technique des services et des personnels mis à la disposition des parlementaires ;
- se réjouissent des conclusions et des propositions faites au cours des travaux afin d'optimiser la qualité du travail au sein du parlement gabonais.

## BUREAU DU SEMINAIRE

**Président** : M. Félix OWANSANGO DEACKEN , *Secrétaire général du Sénat ;*

**Co-président** : M. Jean-Baptiste YAMA LEGNONGO, *Secrétaire général de l'Assemblée nationale ;*

**1<sup>er</sup> Vice-président** : M. Dieudonné NDEMEZO'O NGUEMA, *Secrétaire général adjoint chargé des affaires législatives du Sénat ;*

**2<sup>ème</sup> Vice-président** : M. Jean Louis BOUSSAMBA, *Secrétaire général adjoint chargé des Services législatifs de l'Assemblée nationale ;*

**3<sup>ème</sup> Vice-président** : M. Gaston REMBENDAMBYA, *Secrétaire général adjoint chargé des affaires administratives ;*

**4<sup>ème</sup> Vice-président** : Mme Marie Françoise MOUBOUENGO ép. PUCETTI, *Secrétaire général adjoint chargée des Services administratives et financiers de l'Assemblée nationale.*

**1<sup>er</sup> Rapporteur** : M. Laurent PAGA MOUDOUMA, *Directeur général des Services administratifs et financiers du Sénat ;*

**2<sup>ème</sup> Rapporteur** : M. Gérard NGOSSO, *Directeur général des Services législatifs de l'Assemblée nationale ;*

**3<sup>ème</sup> Rapporteur** : Jean OTSAGAMBARI, *Directeur général des Services législatifs du Sénat ;*

**4<sup>ème</sup> Rapporteur** : Nicodème DJEMBI, *Directeur général des Services administratifs et financiers de l'Assemblée nationale.*

## PROGRAMME DU SEMINAIRE

### Lundi 12 mai

**9 h–10 h :** Cérémonie d'ouverture

- Discours du Représentant de l'Union Interparlementaire (UIP)
- Discours du Représentant du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
- Discours d'ouverture du Représentant du Parlement gabonais (M. le Vice-Président du Sénat)
- Mise en place du Bureau du Séminaire

**10h–10h30 :** Pause

**10h30–12–30 :** **1. Rapport entre le Parlement et le Gouvernement**

**(Bruno BAUFUME)**

- Contrôle parlementaire : mécanismes et structures ( questions, interpellations, missions d'information, commissions d'enquête, motions de censures, etc.)
- Rôle et responsabilités de l'opposition
- Rôle de l'administration parlementaire dans la fonction de contrôle parlementaire

**15h–17h :** **2. Le système des commissions :**  
**(M. Emile CLEMENT et M. Jan Muck SCHLISHTING)**

- Les différents systèmes de commissions (en Belgique et en Allemagne)

**17h–17h15 :** Pause

**17h15–18h30 :** Reprise des travaux sur les thèmes 1 et 2  
– Contributions et débats.

### Mardi 13 mai

**9h–11h :** **3. Le processus budgétaire**  
**(M. Emile CLEMENT et M. Bruno BAUFUME)**

- Le budget de l'Etat : but et terminologie

- Rôles respectifs du Gouvernement et du parlement
- Vote du budget
- Transparence et responsabilité (contrôle parlementaire, cour des comptes, autres mécanismes, etc.)
- Rôle de l'administration.

**11h-11h15 :** Pause

**11h15- 12h30 :** Reprise des travaux sur le thème 3  
Débats

**15h-17h :** **4. Le fonctionnement bicaméral : systèmes belge et allemand**  
(M. Emile CLEMENT ET M. Jan Muck SCHLICHTING)

- Procédure législative
- Système des commissions, fonctionnement, examen des textes en commission
- Rapport entre les deux Chambres

**17h-17h15 :** Pause

**17h15-18h30 :** Reprise des travaux sur le thème 4

- Organisation politique et administrative
- Rapport entre les administrations des deux Chambres
- Services communs aux deux Chambres

### Mercredi 14 mai

**9h-11h :** **5. La technique de rédaction de la loi (M. Bruno BAUFUME)**

**11h-11h15 :** Pause

**11h15-12h30 :** **6. La diplomatie parlementaire (M. Jan Muck SCHLICHTING)**

**15h-17h30 :** Evaluation du séminaire et élaboration du rapport du séminaire

**17h30 :** Clôture du séminaire

### Jeudi 15 mai :

Séance de travail des experts avec le personnel affecté au secrétariat des commissions pour des discussions en profondeur des services d'appui aux commissions et consultations diverses entre les experts et les fonctionnaires parlementaires gabonais.



## LISTE DES EXPERTS

- M. **Emile CLEMENT**, Directeur à la Chambre des représentants du Parlement Belge ;
- M. **Bruno BAUFUME**, Directeur des Relations Internationales du Sénat français ;
- M. **Jan MUCK SCHLICHTING**, Chef adjoint à la Division des Affaires Interparlementaires du Bundestag allemand.

## LISTE DES PARTICIPANTS

### 1- Assemblée nationale

- 1- Jean Clément BOUTAMBA ;
- 2- Joseph ENAME ZUE ;
- 3- Fortuné EYI ;
- 4- François ISSA MBANGNA ;
- 5- Bertille ITSIEMBOU ;
- 6- Solange ITSITSA ;
- 7- Jean Baptiste KOUMBA DITENGOU ;
- 8- Jean Claude LOUPDY NDZANGA ;
- 9- Philippe MANDAMA ;
- 10- Noeline MBOUMBA ;
- 11- Sabine MOUANANDA MOUSSAVOU ;
- 12- Ruffin MOULENGUI VACKA ;
- 13- Ghislain MOUNANGA A'MATEBA ;
- 14- Jeannette NDJANAMBEDA ;
- 15- Léa NDOUMOU OBOUNOU ;
- 16- Marie Colette NGUEMA ABESSOLO ;
- 17- Dominique NZENGUE ;
- 18- Pamphile ODOUNGA NGAYILA ;
- 19- Edmond SOUMOUNA ;
- 20- Prosper ZE OBAME ;
- 21- Guy Gabin MOUSSAVOU ;
- 22- Georges BOUSSENGA ;
- 23- Raymond OKINDA ;
- 24- Jean Félix RAYVIRE ;
- 25- Lucette OYOUBI.

### 2- Sénat :

- 1- Yolande YENOH ANOTHOU ;
- 2- Emile BOULINGUI KOUMBA ;
- 3- Jean Pierre MBA ALLOUMBA ;
- 4- Jean NGYE ;
- 5- Aimé Brice SACKYSS ;
- 6- Bibiane AKEWA ;
- 7- Brigitte ANGUE BIYOGO ;
- 8- Christiane BEKALE ;
- 9- Louis Paul ELIWATCHANGO ;
- 10 Fidèle MOMOMBA ;
- 10- Cécile AGAYA ;
- 11- Philippe MABAKAMOLE ;
- 12- Apolline NDAGUI ;
- 13- Hervé Jacques OMOUIRY ;
- 14- Régie AMBONGUILAT ;
- 15- Jean Ghislain MOMBO ;
- 16- Gil Sébastien NDUME ;
- 17- Aurélie OWANGALT ;

## IV

- 18- Calixte PAMBOU ;
- 19- Alice NGOUNGOULOU ;
- 20- Sylvie OBONE SIMA ;
- 21- Solange ONDENO ;
- 22- Patricia WILLY KOMBENY.

**Secrétariat :*****a) Responsables :***

- 1. M. Victor AMBENGAT, Directeur des Commissions permanentes ; Sénat ;
- 2. M. Martin ASSEKO, Conseiller du Secrétaire général ; Assemblée nationale ;
- 3. M. Louis NGONDY, Chef de service du Personnel ; Sénat ;

***b) Membres :***

- 1. Mme Lygie ROSSATANGA, Chef de Service Séance, Sénat ;
- 2. M. Jean-Bernard NWEKAYE NDJOGA, Chargé d'études, Sénat ;
- 3. Mme Béatrice NTOUTOUME, Chargé d'études, Sénat ;
- 4. Mme Georgina AVANDJE, Sénat ;
- 5. Mme Marcelle EYONO, Sénat ;
- 6. Mme Flavie OBONE, Sénat ;

**Secrétaires de direction, service de la loi Assemblée nationale, chargées de la saisie et de la mise en forme des documents**

- 1- ATSIA Diane Sandra ;
- 2- NOUHANDO Aline ;
- 3- NSTAME Jocelyne
- 4- NTSAME Laëtitia.