DROIT PARLEMENTAIRE

Enseignant : Kuakuvi Kodjo Ahlin A.

Bibliographie :

-Acquaviva (J.-C.), *Les députés*, 1997, Gualino

-Ameller (M.), *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, 1964, 228 p.

-Ameller (M.) et Bergougnous (G.), *L'Assemblée nationale*, PUF, 2000, 127 p.

-Aubin (E.), *L'essentiel de la vie politique française*, Gualino, 2007, 159 p.

-Avril (P.) et Gicquel (J.), *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2010, 482 p.

-Baguenard (J.), *Le Sénat*, PUF, 1997, 127 p.

-Bécane (J.-C.) et Couderc (M.), *La loi*, Dalloz, 1994, 301 p.

-Bergel (J.-L.), Delcamp (A.) et Dupas (A.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, 1995, La documentation française, 244 p.

-Bernot (J.) et Rocca Serra (J.), *Les sénateurs*, Gualino, 1998.

-Bidegaray (C.) et Emeri (C.), *La responsabilité politique*, Dalloz, 1998, 137 p.

-Boîteux (G.), *Le contrôle parlementaire*, La Documentation française, 1998, 55 p.

-Bonhoure (J.-P.) et Brillant (P.), *Les principales étapes de la procédure législative*, La Documentation française, 1992, 165 p.

-Camby (J.-P.), *La Procédure législative en France*, La Documentation française, 1997, 46 p.

-Camby (J.-P.) et Servent (P.), *Le travail parlementaire sous la Vème République*, 2004, Montchrestien, 158 p.

-Hérin (J.-L.), *Le Sénat en devenir*, Montchestien, 2001, 156 p.

-Jan (P.), *Les assemblées parlementaires françaises*, La documentation française, 2005, 153 p.

-Kuakuvi (K. A. A.), *Les secondes chambres du Parlement dans les Etats francophones : le cas du Burundi, du Gabon et du Sénégal*, Thèse, Université de Gand, 2012, 370 pages.

-Le Mire (P.), *La loi et le règlement : articles 34, 37 et 38 de la Constitution de 1958*, La Documentation française, 1994, 43 p.

-Mathieu (B.) et Verpeaux (M.), *La réforme du travail législatif*, Dalloz, 2006, 103 p.

-Neidhart (R.) et autres, *Les questions à l'Assemblée nationale*, 1992, La Documentation française, 69 p.

-Ondo (T.), *Droit parlementaire gabonais*, L'Harmattan, 2008, 411 pages

-Somali (K. D.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique, essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse, Lille 2, 2008, 494 pages.

-Turk (P.), *Les commissions permanentes et le renouveau du Parlement sous la Vème République*, Dalloz, 2005, 764 p.

Introduction générale

I-Les définitions

Comme le droit constitutionnel ou le droit administratif, le droit parlementaire peut être défini en considérant soit le domaine qu'il régit, soit la nature de ses normes.

Dans le premier sens, le droit parlementaire comprend l'ensemble des règles applicables aux assemblées, quelle que soit la nature de ces règles (constitutionnelles, organiques, législatives ou ressortissant à leur ordre intérieur). C'est la définition retenue par Marcel Prélot dans son cours de 1958 : *« Cette partie du droit constitutionnel qui traite des règles suivies dans l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des assemblées politiques ».*

Dans le second sens, le droit parlementaire se définit comme le droit spécial des assemblées : il désigne la « légalité » particulière qui exprime leur traditionnelle autonomie et qui résulte de leur pouvoir d'auto-organisation. Cette légalité spéciale s'interpose entre la légalité générale (notamment constitutionnelle) qu'elle est naturellement tenue de respecter, et les personnes qui sont placées dans sa dépendance et auxquelles elle s'applique directement. Une autre définition de Marcel Prélot, dans son cours à l'Académie de droit international, met l'accent sur ce sens spécifique : *« L'ensemble des règles écrites ou coutumières que suivent les membres des Assemblées politiques dans leur comportement individuel ou collectif »*. Le droit parlementaire ainsi entendu comprend le règlement, qui est la « loi intérieure » de l'assemblée, et les décisions prises par les organes de celle-ci. C'est un droit disciplinaire qui ressortit à la compétence exclusive de chaque assemblée.

II-La structure bicamérale

En France, la Constitution de 1958 a conféré à l'institution parlementaire une structure bicamérale. Au Togo, c'est la révision du 31 décembre 2002 qui a conférée la structure bicamérale au Parlement. Il est donc composé de deux assemblées représentatives : l'Assemblée nationale et le Sénat. En France, la réunion des deux chambres constitue le Congrès. Au Togo le Sénat n'est pas opérationnel jusqu'aujourd'hui.

En France, l'Assemblée nationale siège au Palais Bourbon à Paris (577 députés), le Sénat au Palais du Luxembourg (348 sénateurs) et le Congrès au Château de Versailles. Au Togo, l'Assemblée nationale siège au Temple de la Démocratie (91 députés).

III-Les sources du droit parlementaire

Le Parlement est assujetti à un ensemble de règles formant ainsi le droit parlementaire. Il trouve sa source dans :

- La Constitution : la Constitution de 1958 en France et la Constitution de 1992 au Togo ;
- Les lois organiques ;
- Les lois ordinaires et les ordonnances sur le fonctionnement des assemblées ;
- Les actes parlementaires : les dispositions internes aux assemblées dont leurs règlements intérieurs respectifs ;
- Les coutumes, les usages et les précédents.

IV-Les règlements des Assemblées

En France, chaque assemblée élabore et adopte son propre règlement. Il fixe l'organisation et le fonctionnement de l'assemblée, la procédure législative (examen et adoption des lois) et les formes du contrôle parlementaire sur l'exécutif. Le règlement intérieur est soumis au contrôle de la juridiction constitutionnelle qui se prononce sur sa conformité à la Constitution. Au Togo, la Cour constitutionnelle avait rejeté le 17 janvier 2019, le nouveau règlement intérieur de l'Assemblée nationale adopté le 14 janvier avec la disposition selon laquelle le Président de l'Assemblée nationale sera élu pour une durée d'un an renouvelable. Selon les juges constitutionnels, cette disposition n'est pas conforme à l'article 54 de la Constitution qui dispose : *« L'Assemblée nationale et le Sénat sont dirigés chacun par un Président assisté d'un bureau. Les Présidents et les bureaux sont élus pour la durée de la législature dans les conditions fixées par le règlement intérieur de chaque assemblée ».*

V-L'administration des Assemblées

L'administration des Assemblées est autonome. Elle est assurée par des fonctionnaires de l'Etat ne dépendant que du pouvoir législatif. Chaque assemblée élabore le statut des fonctionnaires qu'elle recrute.

Ainsi, au sein des assemblées, deux corps parallèles coexistent : celui des parlementaire élus, et celui des fonctionnaires chargés de les assister dans l'exercice de leur mandat. Ces derniers sont recrutés par concours et forment une administration autonome et hiérarchisée (agents, administrateurs adjoints, administrateurs, conseillers, directeurs), dans le cadre du principe d'autonomie et financière des assemblées. Les administrateurs (environ 150 par assemblée en

France) sont répartis entre les différents services (des commissions, de la séance, de la questure, des études, de la présidence) et assistent les parlementaires dans l'exercice des fonctions législatives et de contrôle (collecte des éléments d'information, rédaction des amendements, élaboration des rapports législatifs et d'information, établissement des compte rendus de séance, etc.). Si leur rôle est essentiel, ces fonctionnaires sont voués à demeurer dans l'ombre des parlementaires : outre un haut niveau de compétence, ce poste implique de leur part discrétion, humilité et neutralité politique.

VI-Le statut financier des Assemblées

Les assemblées disposent de l'autonomie financière. Les projets de budget élaborés par des questeurs sont soumis à une commission commune présidée par un des présidents de la Cour des comptes. Ils sont inscrits au projet de la loi de finance. L'exécution des budgets n'est soumise à aucun contrôle extérieur.

Chapitre 1 : Le mandat parlementaire

Le mandat parlementaire est une fonction publique dont les membres des assemblées sont investis par l'élection, mais dont le contenu est déterminé par la Constitution. En vertu de celle-ci, chaque parlementaire, représentant la nation tout entière concourt à l'exercice de la souveraineté nationale dans les conditions fixées par elle. Le mandat est soumis à des incompatibilités et bénéficie de protections spéciales : les immunités.

Section 1 : La signification du mandat parlementaire

Paragraphe 1 : La nature juridique

Contrairement à son nom, qui conserve la marque des conditions historiques dans lesquels le régime représentatif s'est établi, le mandat parlementaire n'est pas un « mandat » au sens de l'article 1984 ancien du Code civil français. Il ne repose pas sur un contrat et ne comporte aucune relation subjective entre l'électeur et l'élu, entre lesquels il n'y a ni lien de subordination, ni accord de volonté. Selon l'analyse de Marcel Prélot l'élection est un acte collectif dans lequel *« des volontés orientées dans le même sens s'additionnent en vue de produire des effets de droit ».*

Du point de vue de cet effet de droit, l'élection se présente comme « un acte-condition », c'est-à-dire un acte juridique qui déclenche l'application à un individu d'un statut antérieurement défini. En d'autres termes, l'élection est une *nomination* comparable à celle d'un fonctionnaire, mais c'est la Constitution qui détermine le statut de membre du Parlement.

Paragraphe 2 : L'origine du mandat

La conception du mandat parlementaire comme fonction publique résulte de la transformation de la représentation assurée par les assemblées médiévales auprès du souverain. Les membres de ces assemblées étaient des députés, c'est-à-dire envoyés par leurs communautés pour être leurs porte-paroles, et notamment exprimer leurs doléances en échange de leur consentement aux subsides demandés par le souverain. Ils tenaient donc leurs pouvoirs de ceux qui les avaient envoyés et ne pouvaient les engager que dans les limites du mandat qu'ils avaient reçu : pour cette raison, ce mandat était impératif, ce qui signifiait que les députés étaient liés par les instructions de leurs commettants.

La même logique se manifesta en France lors de la convocation des Etats généraux de 1789, dont le règlement du 24 janvier précisait que : *« les pouvoirs dont les députés sont munis devront être généraux et suffisants pour proposer, remontrer, aviser et consentir »*, et Louis XVI cassa les « restrictions de pouvoirs » qui avaient été néanmoins imposées en affirmant le 23 juin qu'il ne suffirait pas qu'à l'avenir *« les mandats puissent jamais être considérés comme*

impératifs ». Avant même la prise de la Bastille, la pratique représentative française, qui avait été interrompue depuis 1614 par la monarchie absolue, rejoignait donc celle de l'Angleterre. Les discussions doctrinales provoquées par la Révolution allaient occulter ce ralliement pratique au droit commun parlementaire et inciter les auteurs à considérer les principes du mandat moderne comme la conséquence de la théorie dite de la « souveraineté nationale ». Historiquement, cette théorie est venue après qu'eurent été empiriquement définis les principes du mandat, par rapport auxquels elle fait figure de justification.

Paragraphe 3 : Les caractères du mandat parlementaire

A-Le mandat est général

Selon le principe posé par la Constitution française de 1791 qui ne que reprendre sous une forme plus systématique la forme de Coke : « *les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentant d'un département particulier, mais de la nation entière et il ne pourra leur être donné de mandat* ».

Il s'ensuit que l'élection n'établit de relation de type contractuel entre les électeurs d'une circonscription et leur élu, qui est nommé « dans » un département, mais non « par » un département. Il n'y a pas davantage de lien juridique entre l'élu et la circonscription dans laquelle il a été nommé.

Le Conseil constitutionnel a rappelé dans une décision du 8 janvier 2009 que : « *comme tous les autres députés et les sénateurs, les députés représentants les Français établis hors de France représenteront au Parlement la Nation tout entière et non la population de leur circonscription d'élection ».*

En conséquence, l'élu ne peut être révoqué par ses électeurs en cours de mandat. Dans le cas où un élu remettrait à ses électeurs une démission en blanc à utiliser dans l'hypothèse où il ne tiendrait pas ses promesses, cette démission serait nulle et son utilisation sans effet.

C'est ainsi qu'en 1871, la démission des députés alsaciens et lorrains fut refusée bien que les départements dont ils étaient les élus aient cessés d'appartenir au territoire national. En effet, ils n'étaient pas les élus de leurs départements, mais ceux de la nation. Une modification territoriale était sans effet sur leur mandat.

On a estimé en 1962 qu'était contraire au principe du régime représentatif, l'ordonnance qui mettait fin aux mandats parlementaire algérien au Parlement français après l'indépendance de l'Algérie.

Au Togo, le bureau de l'UFC avait déposé pour le compte de 09 députés de sa formation politique des lettres de démission. Selon un contrat signé par tous les candidats de l'UFC avec le Président du parti avant les élections législatives de 2007, lorsqu'un député rompt avec le parti pour adhérer à un autre, il doit démissionner de ses fonctions de député à l'Assemblée nationale. Suite a un recours du Président de l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle a accepté la démission de ces députés et passé à leur remplacement par une décision rendue le 22 novembre 2010. Ces anciens députés ont attaqué l'Assemblée nationale devant la Cour de Justice de la CEDEAO qui a rendu une décision le 07 octobre 2011. Cette dernière a condamné cette décision de l'Assemblée nationale togolaise en intimant la réintégration de ces députés et a ordonné le payement de dommages et intérêts. La réintégration fut refusée, les dommages et intérêts ont été versés.

B-Le mandat est indépendant et irrévocable

Le parlementaire se détermine librement dans l'exercice de son mandat et n'est juridiquement pas lié par les engagements qu'il aurait pu prendre avant son élection, ni par les manifestations de volonté de ses électeurs en cours de mandat. La conséquence de ce statut d'indépendance a été tirée par la Constitution française de 1791 qui précise dans la disposition précitée : « *il ne pourra leur être donné de mandat ».* Le terme « mandat » est ici entendu au sens civiliste d'instructions qui obligent le mandataire c'est-à-dire de mandat impératif.

Le principe a depuis été repris par toutes les Constitutions et fait toujours partie du droit positif. L'article 27 al. 1 de la Constitution de 1958 et l'article 52 *in fine* de la Constitution togolaise de 1992 disposent : « *tout mandat impératif est nul ».*

C-La nullité du mandat impératif

Le terme « *mandat impératif* » doit être entendu comme un acte établissant un rapport de droit entre le mandataire et le ou les mandants, tel que le premier se trouve dans leur dépendance étroite. Cette dépendance se traduit par la révocation de l'élu qui ne se conformerait pas aux engagements qu'il a contractés.

L'article 27, al. 1 de la Constitution de 1958 selon lequel : « tout mandat impératif est nul », signifie qu'un tel « contrat » est privé de portée juridique et ne peut être opposé à celui qui l'a souscrit. Il s'agit donc d'une protection de l'indépendance du parlementaire dans l'exercice de son mandat, qui est d'ordre public.

La règle sur le mandat impératif revêt une portée exclusivement juridique. Son objet étant de protéger la liberté du parlementaire, elle n'interdit pas aux candidats de prendre des engagements, ni de les respecter une fois élus, en se pliant par exemple à la discipline de vote : libres de ne pas les tenir, ils le sont autant de les honorer. Simplement, leur éventuelle méconnaissance ne peut recevoir de sanction juridiquement organisée car elle relève de leur responsabilité politique, à l'égard du parti qui peut exclure les indisciplines et, en dernier instance, devant les électeurs.

Section 2. : Le mandat dans le temps

Paragraphe 1 : La durée du mandat

A-L'Assemblée nationale

Les députés sont élus en principe pour une durée de cinq (5) ans qui porte le nom de législature. Mais celle-ci peut être abrégée par la dissolution. L'Assemblée nationale se renouvelle intégralement. En France, les pouvoirs de l'Assemblée nationale « *expirent le troisième (3ème) mardi de Juin de la cinquième (5ème) année qui suit son élection ».* Les élections ont lieu dans les soixante (60) jours qui précèdent l'expiration de ses pouvoirs.

Ces dispositions s'appliquent dans le cas de renouvellement normal. En cas de dissolution, c'est la Constitution elle-même qui fixe le délai. L'article 12 de la Constitution de 1958 précise que les élections « *ont lieu vingt (20) jours au moins et quarante (40) jours au plus tard après la dissolution ».*

Au Togo, les députés sont élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de six (6) ans renouvelable deux (2) fois. Les élections ont lieu dans les trente (30) jours précédant l'expiration du mandat des députés. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième mardi qui suit la date de proclamation officielle des résultats.

En cas de dissolution, l'article 68 al. 3 de la Constitution de 1992 précise que : *« Une nouvelle Assemblée doit être élue dans les soixante jours qui suivent la dissolution ».*

B-Le Sénat

En France, les sénateurs sont élus pour six (6) ans, mais la Haute Assemblée est permanente, c'est-à-dire qu'elle se renouvelle par moitié tous les trois (3) ans. A cet effet, les sénateurs sont répartis en deux séries (1 et 2) correspondant à un groupe de départements, de collectivités d'outre-mer et de Français établie hors de France.

Au Togo, le Sénat est composé :

-de deux tiers (2/3) de personnalités élues par les représentants des collectivités territoriales ;

-d'un tiers (1/3) de personnalités désignées par le Président de la République ;

-et des anciens Présidents de la République, membres de droit à vie.

La durée du mandat des sénateurs est de six (06) ans renouvelable deux (02) fois.

Paragraphe 2 : Le début du mandat

Il faut distinguer la nomination de l'entrée en fonctions. Le titre juridique de l'élu est constitué par la proclamation des résultats de l'élection. En France, pour les députés, la proclamation est effectuée le lundi qui suit le scrutin au chef- lieu du département, par la commission de recensement.

Pour les sénateurs, elle est faite immédiatement par le président du collège électoral qui est le président du tribunal de grande instance.

L'entrée en fonction n'intervient qu'au moment où cessent les pouvoirs des élus sortants c'est-à-dire le troisième ($3^{ème}$) mardi de juin pour les députés, et le premier jour ouvrable d'octobre pour les sénateurs. Le ministre de l'Intérieur, celui chargé de l'Outre-mer et celui des Affaires étrangères pour les sénateurs « Français de l'étranger », agissant à la manière de messagers du pouvoir de suffrage, communiquent aux assemblées la liste de leurs membres. Lors de la séance inaugurale, le doyen d'âge annonce la communication de la liste et en ordonne l'affichage immédiat et la publication au JO.

En cas de dissolution, la nouvelle Assemblée se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection.

Au Togo, comme on l'avait déjà précisé, les élections des députés ont lieu dans les trente (30) jours précédant l'expiration du mandat de ceux-ci. L'Assemblée nationale se réunit de plein

droit le deuxième mardi qui suit la date de proclamation officielle des résultats. Les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat sortants, par fin de mandat ou dissolution, restent en fonction jusqu'à la prise de fonction effective de leurs successeurs.

Paragraphe 3 : La vacance et le remplacement

A-La définition

La vacance d'un siège résulte de l'absence du titulaire du mandat. L'article 25 de la Constitution de 1958 renvoie à la loi organique la fixation des : « *conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelés à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement de l'assemblée à laquelle ils appartiennent* ». Au Togo également la Constitution de 1992 en son article 52 renvoie à la loi organique qui fixe : *« (...) les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants »*, pour les députés et les sénateurs.

L'objet de cette disposition est d'éviter les élections partielles en cas de vacance mais elle ne les supprime pas pour autant.

B-Les hypothèses de remplacement

Il n'y a pas d'élection partielle pour le remplacement des parlementaires dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation de fonction gouvernementale (en vertu de l'incompatibilité édictée par l'article 23 de la Constitution de 1958) ou de membre du Conseil constitutionnel, ou encore de prolongation au-delà de six (6) mois d'une mission temporaire conférée par le Gouvernement.

Dans les cas de vacance correspondant à ces hypothèses, le Président de l'assemblée informe celle-ci de la vacance et le ministre de l'Intérieur lui communique en vue de sa proclamation, le nom du remplaçant éventuel, soit immédiatement en cas de décès, soit dans les délais prévus par les dispositions relatives aux incompatibilités.

C-L'élection partielle

Dans tous les autres cas, il est procédé à élection partielle pour pourvoir à la vacance du siège dans un délai de trois (3) mois en France.

D-L'annulation des opérations électorales

En France, la Constitution de 1958 a attribué au Conseil constitutionnel, le contentieux des élections parlementaires qui relevaient auparavant des assemblées ; juges de la régularité de l'élection de leurs membres, elles se prononçaient sur les contestations éventuelles.

Désormais, les réclamations dirigées contre l'élection d'un député ou d'un sénateur sont jugés par le Conseil constitutionnel. Bien qu'il ait le pouvoir de réformer les résultats, c'est-à-dire proclamer lui-même l'élu à la place de celui dont l'élection a été annulé, il s'en est toujours abstenu et s'est borné à renvoyer la décision aux électeurs. Le siège se trouve donc vacant en attendant l'élection partielle provoquée par l'annulation.

Au Togo, le contentieux des élections législatives et sénatoriales est de la compétence de la Cour constitutionnelle. Les résultats des élections législatives de 1994 (6 février et 20 février) ont été annulés dans trois circonscriptions électorales.

Section 3 : La protection du mandat parlementaire

Paragraphe 1 : Les incompatibilités

A la différence des inéligibilités qui tendent à garantir l'indépendance des électeurs contre les pressions dont ils pourraient faire l'objet de la part des candidats, les incompatibilités tendent à protéger le Parlement contre l'influence que le Gouvernement ou les intérêts privés pourraient exercer sur lui à travers certains de ses membres.

Les incompatibilités ne font pas d'obstacle à l'élection : elles obligent seulement le candidat élu à choisir entre son activité professionnelle incompatible et son mandat parlementaire.

A-Les incompatibilités avec les fonctions publiques

Le cumul du mandat parlementaire avec une fonction publique non élective et rétribuée sur les fonds de l'Etat est interdit. Le fonctionnaire élu doit, dans les huit (8) jours, être placé dans une position statutaire spéciale, le détachement qui lui donne la garantie de pouvoir réintégrer l'administration à l'expiration de son mandat et de bénéficier alors des avancements à l'ancienneté auxquels il aurait pu prétendre s'il était resté dans son emploi.

En France, le principe de cette incompatibilité, qui avait été posé dès 1848 par réaction contre la pratique des députés-fonctionnaires de la Monarchie de Juillet, ne connait que trois (3) exceptions : elles concernent les professeurs titulaires de l'enseignement supérieur, les

ministres du culte en Alsace-Lorraine et les parlementaires qui acceptent une mission de moins de six (6) mois confiée par le Gouvernement.

Sont au contraire assimilés à des fonctionnaires publiques non électives, et par conséquent incompatibles avec le mandat parlementaire un certain nombre d'emplois de responsabilité dans des établissements appartenant au secteur public : les présidents, les directeurs généraux, les directeurs généraux adjoint, les conseillers ou membre des conseils d'administration sauf s'il s'agit, précisément, de représenter le Parlement au sein de ces conseils d'administration.

Le cumul des fonctions publiques électives, et spécialement du mandat parlementaire avec des fonctions dans les exécutifs locaux était une pratique courante, bien que presqu'unanimement considérée par la doctrine comme la « tare majeure » du système politique français.

Aujourd'hui, la loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdit le cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat des députés ou des sénateurs.

Renversant le principe traditionnel sur lequel est fondé le régime parlementaire, les Constitutions de 1958 (France) et 1992 (Togo) ont édictés dans leurs articles 23 (Les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle) et 76 al.2 (Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et tout emploi privé ou public, civil ou militaire ou de toute activité professionnelle) une nouvelle incompatibilité entre les fonctions de membre du Gouvernement et le mandat de parlementaire.

Cette incompatibilité nécessite la mise sur pieds d'un système complexe de suppléance qui a donné lieu en France à d'innombrables difficultés.

Il s'agissait en effet d'éviter que chaque formation des ministères soit suivie d'une élection partielle destinée à pourvoir en remplacement des parlementaires devenu ministre au cours desquels les électeurs auraient été amenés à donner leurs avis sur la nouvelle équipe gouvernementale ou peut-être même au cas où celle-ci n'aurait disposer que d'une majorité étroite à renverser cette majorité en établissant des opposants.

La suppléance joue non seulement en cas de nomination d'un parlementaire au Gouvernement, mais également en cas de décès du titulaire du siège, de sa nomination au Conseil

Constitutionnel ou d'acceptation par lui d'une mission confiée par le Gouvernement pour une durée supérieure à six (6) mois. Toutefois, la démission d'un parlementaire donne lieu à l'élection partielle.

Simple dans son principe, cette règle nécessite néanmoins l'édiction d'un certain nombre de mesures complémentaires destinées à moraliser la vie publique : interdiction à un suppléant de se présenter comme l'ancien titulaire d'un siège lors du renouvellement des assemblées, interdiction à un parlementaire en fonction ou à un suppléant déjà élu de se présenter comme suppléant d'un candidat.

En pratique, il est arrivé souvent que des remplaçants démissionnent de manière à permettre à l'ancien titulaire de reprendre son siège parlementaire à sa sortie du Gouvernement. Toutefois, ce n'est pas la règle générale et il est arrivé, en sens contraire, que des pressions du parti ou même de l'Exécutif s'exerce sur le suppléant pour qu'il conserve son siège, soit qu'on redoute le résultat de l'élection partielle, soit on veuille à empêcher le retour au Parlement d'une personnalité jugée encombrante (Ainsi en 1969 G. Pompidou, pour empêcher le retour à l'Assemblée de Réné Capitant, avait demandé de ne pas démissionner à son suppléant, Jean Tibéri. Mais Jacques Chirac est allé plus loin dans sa méchanceté selon le Professeur Bernard Chantebout, sans réel profit pour lui d'ailleurs : lors de son élection à la Présidence en 1995, il aurait normalement dû dissoudre ; il s'en abstint pour maintenir hors du Parlement les anciens ministres du Gouvernement Balladur dont N. Sarkozy qui avaient conseillé à celui-ci de se présenter contre lui. Quand il décida en mai 1997 à lever la punition, le moment opportun pour la dissolution était passé et ce fut la gauche qui remporta les élections).

L'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions publiques non électives ne fait pas obstacle à ce qu'un député ou un sénateur soit investi par le Gouvernement d'une mission spécifique pour une durée n'excédant pas six (6) mois.

Lors de la seconde cohabitation, Edouard Balladur soucieux d'attirer dans son camp le maximum de parlementaires, a confié des missions à cinquante-deux (52) d'entre eux. Chaque année depuis 1997, 16 députés en moyenne se voient confier de telles missions qui comportent d'importants avantages matériels. Les parlementaires en mission travaillent pour l'Exécutif et non pour le Parlement. Les rapports qu'ils rédigent sont remis au Gouvernement qui seul décide de leur publication. Le contenu, éventuellement diffamatoire, de ces rapports engage la responsabilité de leurs auteurs qui, dans le cadre de ce travail, ne sont pas couverts par l'inviolabilité parlementaire. L'institution peut être considérée comme une forme du contrôle

parlementaire sur le Gouvernement, mais plutôt inversement comme un moyen d'influence du Gouvernement sur les parlementaires.

Au Togo, selon l'article 211 du nouveau Code électoral, le mandat de député est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique et de tout emploi salarié. L'exercice de fonctions confiées par un Etat étranger ou une organisation internationale et rémunérées sur leurs fonds est incompatible avec le mandat de député. Toutefois, sont exemptés de ces dispositions sur l'incompatibilité, les membres du personnel de l'Enseignement supérieur.

B-Les incompatibilités avec les fonctions privées

Les parlementaires peuvent en principe cumuler leur mandat avec des activités privés. Toutefois, depuis 1883, en France, un certain nombre d'incompatibilité ont été successivement édictés en vue d'éviter que l'exercice de certaines responsabilités au sein d'entreprises privées n'amène députés ou sénateurs à mettre leur influence politique au service de ces entreprises.

On peut énumérer un certain nombre de fonctions de direction et de responsabilité incompatibles avec le mandat parlementaire lorsqu'elles sont exercées dans des entreprises jouissant d'avantages particuliers de la part de l'Etat ou des collectivités publiques, des entreprises ayant un objet exclusivement financier et faisant publiquement appel à l'épargne, des entreprises travaillant principalement pour le compte de l'Etat, d'autres collectivités publiques ou d'un Etat étranger, et également dans les entreprises de promotion immobilière.

En application du principe de séparation des pouvoirs, le mandat parlementaire est également incompatible avec la fonction de magistrat, de préfet et autres fonctions publiques non électives (à l'exception des fonctions de professeur d'université, en raison de l'indépendance statutairement garantie vis-à-vis du pouvoir exécutif). Le parlementaire ne peut pas être membre du Conseil constitutionnel ou Cour constitutionnelle, du Conseil supérieur de la Magistrature, ni du Conseil économique et social ou du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en France ou Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) au Togo.

Pour garantir son indépendance, le parlementaire ne peut pas cumuler son mandat avec une fonction de président ou de même de conseil d'administration, de chef d'entreprise, de directeur général dans les entreprises nationales, ce qui n'empêche pas, pour le reste, de conserver une activité professionnelle dans le secteur privé.

C-La sanction des incompatibilités

Un certain nombre d'incompatibilités s'appliquent automatiquement : ainsi un parlementaire d'une assemblée élu dans l'autre Chambre cesse d'appartenir à la première dès que son élection est devenue définitive. Tout parlementaire nommé ministre, ou tout ministre élu parlementaire, est automatiquement remplacé par son suppléant dans le délai d'un mois à moins qu'il ait déjà abandonné ses fonctions ministérielles ; il en est de même en cas de nomination au Conseil constitutionnel à cette différence près que le délai d'option est de huit (8) jours seulement.

Pour les autres cas d'incompatibilité, il appartient en principe au parlementaire de régulariser de lui-même sa situation. S'il estime pouvoir conserver ses fonctions antérieures ou en prendre de nouvelles en cours de mandat, il doit en faire la déclaration au Bureau de l'assemblée qu'il appartient, dans le délai de quinze (15) jours. En cas de doute ou de désaccord entre le bureau et le parlementaire concerné, le bureau, le ministre de la Justice ou l'intéressé lui-même peuvent saisir le Conseil constitutionnel qui statue. Le parlementaire doit alors se conformer à sa décision dans les quinze jours ; faute de quoi sa démission est prononcée d'office. La démission doit également être prononcée d'office par le Conseil constitutionnel, statuant à la demande du ministre de la Justice ou du bureau, contre les parlementaires qui négligeraient de déclarer leurs activités professionnelles au bureau.

Au Togo, Le député nouvellement élu doit déclarer au bureau de l'Assemblée nationale toute activité professionnelle qu'il envisage de conserver. De même, il doit en cours de mandat déclarer toute activité professionnelle nouvelle qu'il envisage d'exercer. Le bureau de l'Assemblée nationale examine si les activités déclarées sont compatibles avec le mandat parlementaire. En cas de doute ou de contestation, le bureau de l'Assemblée nationale, le ministère public ou le député lui-même, saisit la Cour constitutionnelle qui apprécie souverainement. Le député qui aura méconnu ces dispositions est déclaré démissionnaire d'office, sans délai par la cour constitutionnelle, à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du ministère public.

Paragraphe 2 : Les interdictions

Aux incompatibilités s'apparentent certaines interdictions faites aux parlementaires soit en vue de les mettre à l'abri des pressions éventuelles de l'exécutif (interdiction de recevoir des décorations, sauf pour fait de guerre), soit en vue de les empêcher d'abuser de leur fonction

(interdiction de laisser figurer leur qualité de parlementaire dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale).

Dans certain cas, une certaine interdiction frappe les avocats : un parlementaire peut certes être inscrit au barreau, mais il ne peut s'occuper, ni directement ni par l'intermédiaire d'un associé ou d'un collaborateur, de certaines affaires pénales, ni des affaires qui pourraient leur être confiées par des sociétés d'Etat (à moins qu'il en ait été le conseil habituel avant son élection) ; il lui est enfin interdit de plaider contre l'Etat et les personnes morales de droit public.

Paragraphe 3 : La transparence financière

A-La déclaration de patrimoine

En France, la loi organique n° 88-226 du 11 mars 1998 relative à la transparence financière de la vie politique française a inséré dans le Code électoral un article LO 135-1 qui a été modifié en Janvier 1995 aux termes duquel : « *dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député est tenu de déposer auprès de la Commission pour la transparence financière, une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ces biens propres ainsi que, éventuellement, ceux de la communauté ou les biens réputés indivis en application de l'article 1538 ancien du Code civ. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de succession à titre gratuit ».*

Pendant l'exercice de leur mandat, les parlementaires communiquent à la Commission « *toutes les modifications substantielles de leur patrimoine, chaque fois qu'il le juge utile ».*

Une nouvelle déclaration conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la Commission « *deux (2) mois au plus tôt et un mois (1) au plus tard avant l'expiration du mandat du député ou, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de cessation du mandat du député pour cause autre que le décès, dans les quinze (15) jours qui suivent la fin de ses fonctions. Le député peut joindre à sa déclaration ses observations sur l'évolution de son patrimoine ».*

Au Togo, selon la Constitution de 1992 en son article 145 : *« (…) le Président et les membres du bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat (…) doivent faire, devant le Médiateur de la République, une déclaration de leurs biens et avoirs, au début et à la fin de leur mandat ou de leur fonction ».*

B-La sanction

En France, L'article LO 128 déclare « *inéligible pendant un (1) an celui qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues à l'article LO 135-1 ».*

Paragraphe 3 : Les immunités parlementaires

A-L'irresponsabilité

Elle couvre le parlementaire à raison des actes accomplis dans le cadre de son mandat. En France, selon l'article 26 al.1 de la Constitution de 1958 : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou vote émis par lui dans l'exercice de ces fonctions ».*

On retrouve les mêmes dispositions à l'article 53 al.2 de la Constitution togolaise de 1992 « *Aucun député, aucun sénateur ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, même après l'expiration de son mandat ».*

Cette protection qui vise à assurer la liberté d'expression et de décision du parlementaire présente un double caractère. Elle est absolue, car elle concerne tous les actes accomplis par celui-ci dans l'exercice de son mandat tant à l'égard des poursuites pénales que civiles, et elle est permanente car elle s'étend après la cessation du mandat.

Mais l'irresponsabilité ne concerne que les actes directement rattachés à l'exercice du mandat, à l'exclusion de ceux qui en sont détachables. Elle couvre ainsi, les propos et les votes en séance, en commission, au sein des groupes, les rapports et les propositions, ainsi que les activités en mission. Elle ne protège pas, en revanche, les activités extérieures, telles que les discours en réunion publique ou les articles de presse, auxquelles le droit commun s'applique : les propos tenus à la télévision par le président d'une Commission d'enquête « *ne peuvent s'analyser comme un prolongement du rapport »* dont il aurait présenté un compte rendu officiel. Elle ne protège pas non plus les actes distincts, tel le rapport établi par un parlementaire chargé par le Gouvernement d'une mission temporaire.

En contrepartie, l'immunité impose un « devoir de réserve » selon l'expression de Michel d'Ornano, président de la commission des finances, qui jugea « inacceptables » les termes du rapport spécial de M. Martinez sur le budget de l'éducation nationale.

B-L'inviolabilité

1-La nature

C'est toujours le mandat qui est protégé à travers la personne du parlementaire, mais la nature de l'inviolabilité est différente de celle de l'irresponsabilité. L'irresponsabilité, qui soustrait l'élu au droit commun parce qu'une justification le couvre, présente de ce fait un caractère absolu et perpétuel, alors que l'inviolabilité ne signifie pas l'impunité pénale. Elle s'analyse en une immunité de procédure garantissant le parlementaire pris en qualité d'individu contre des poursuites pénales abusives ou vexatoires intentées contre lui à raison de faits étrangers à l'exercice du mandat. De la même façon, aucune interception téléphonique ne peut avoir lieu sur la ligne d'un parlementaire sans que le président de l'assemblée à laquelle il appartient ne soit informé par le juge d'instruction. Destinée à éviter que cet exercice ne soit entravé par des poursuites ou par l'arrestation, l'inviolabilité protège, au-delà de la personne du parlementaire, l'intégrité de la représentation nationale.

Mais le parlementaire peut être mis en examen par un magistrat instructeur dans les conditions du droit commun.

En revanche, *« aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet en matière criminelle ou correctionnelle d'une arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie ».*

Cette protection est strictement limitée à la personne du parlementaire et ne s'étend pas aux locaux qu'il occupe, fussent-ils situés dans l'enceinte de son assemblée. Un juge d'instruction a ainsi conduit une perquisition dans le bureau de M. Charles Ceccaldi-Raynaud, sénateur des Hauts-de-Seine, le 10 février 2004, en présence de représentants des questeurs et du président du Sénat, et le 09 avril 2004 dans celui de M^{me} Joëlle Ceccaldi-Raynaud, député des Hauts-de-Seine dans son bureau à l'Assemblée nationale.

Cependant, comme naguère, cette *« autorisation n'est pas requise en cas de crime ou de flagrant délit ou de condamnation définitive ».*

2-La procédure de levée d'immunité

Conformément à la tradition parlementaire constante depuis 1865 en France, l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit que l'arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de liberté prise à l'encontre d'un parlementaire doit faire l'objet « *à peine de nullité l'objet d'une*

demande d'autorisation formulée par le procureur général près la cour d'appel compétente et transmise par le garde des Sceaux, ministre de la justice, au président de l'assemblée intéressée ».

Selon le règlement intérieur de l'Assemblée nationale togolaise, l'immunité parlementaire peut être levée dans les cas ci-après : *« -cas de délit ou crime flagrant lorsque le député, auteur, co-auteur ou complice de l'infraction poursuivie, aura déjà été ou non arrêté et détenu -cas de délit ou de crime lorsque des poursuites doivent être engagées contre le député, auteur, co-auteur ou complice d'une infraction – cas de délit ou crime, lorsque des poursuites engagées contre le député auteur, co-auteur ou complice de l'infraction sont provisoirement suspendues ».*

Au Togo, la loi organique n° 2007-013 du 19 juin 2007 déterminant le statut des anciens président de l'Assemblée nationale dispose en son article 10 « *Aucun ancien président de l'Assemblée nationale ne peut être poursuivi ou arrêté en raison des faits délictuels par lui commis qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale obtenue après une délibération spéciale votée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale »* et l'article 11 de préciser que « *le procureur général près de la Cour suprême aisé des faits par tous moyens, saisit le bureau de l'Assemblée nationale d'une requête en vue de la convocation de l'Assemblée nationale aux fins de délibération sur l'opportunité de la poursuite ou de l'arrestation de l'ancien président de l'Assemblée nationale ».* En 2013, Agbéyomé Kodjo a vu son immunité levée par l'Assemblée nationale togolaise. Il n'était plus député mais il bénéficiait de ce privilège en qualité d'ancien président de l'Assemblée nationale (1999-2000). Cette mesure a été prise à la demande du procureur qui souhaite l'entendre dans le cadre de l'enquête sur les incendies qui ont frappés les marchés de Kara et de Lomé.

Arrivé en deuxième position après l'élection présidentielle du 22 février 2020, l'opposant Agbéyomé Kodjo a encore vu son immunité parlementaire levée une deuxième fois en mars 2020. Il est notamment accusé de troubles aggravés à l'ordre public, dénonciations calomnieuses et atteinte à la sécurité intérieure de l'Etat.

Le Bureau, comme l'Assemblée, autorise l'action pénale lorsqu'il estime que la demande est sérieuse, c'est-à-dire qu'elle repose sur des faits constitutifs de crime ou de délit imputable au parlementaire, loyale et sincère, c'est-à-dire non fondée sur des arrières pensés politiques. Mais, il n'a pas à se prononcer sur le fond, car cela constituerait un empiétement sur le terrain judiciaire.

3-Cas de flagrant délit

Les dispositions précitées ne font pas obstacles à l'arrestation en cas de flagrant délit, c'est-à-dire d'une infraction qui se commet actuellement, ou qui vient de se commettre, ou encore quand la personne soupçonnée se trouve en possession d'objets ou qu'il existe des indices laissant penser qu'elle a participé au crime ou au délit.

La qualification de « flagrance » a été parfois appliquée abusivement. A l'issue de violentes manifestations organisées par le parti communiste contre le général Ridgway, Jacques Duclos fut arrêté en dépit de son immunité le 28 mai 1952 : deux pigeons baptisés « voyageurs », à l'aide desquels il était censé communiquer ses instructions aux manifestants, avaient été trouvés dans sa voiture (une expertise devait révéler peu après que les volatiles étaient tout à fait ordinaires). La chambre des mises en accusation conclut le 1er juillet à la nullité des poursuites et ordonna la libération de J. Duclos.

4-Suspension de la poursuite ou de la détention

De manière classique, l'Assemblée nationale peut requérir et obtenir la suspension de l'action publique : « *la détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie la requiert ».*

Contrepartie logique de la levée de l'immunité, cette prérogative permet à l'assemblée d'apprécier la nature et la gravité des faits incriminés au regard des exigences de l'exercice du mandat. Elle figurait dans la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, qui établissait un régime d'immunité limité à la durée des sessions et permettait donc les poursuites en dehors de celles-ci.

Paragraphe 4 : L'indemnité parlementaire

Bien qu'elle donne lieu à démagogie facile, l'indemnité parlementaire est une des conditions élémentaires du fonctionnement démocratique des institutions, en ce qu'elle permet à des personnalités même dépourvues de fortune d'exercer le mandat de représentant du peuple.

En France, sous la Vème République, l'indemnité parlementaire prévue par l'article 25 de la Constitution et régie par l'ordonnance du 13 décembre 1958, se décompose en deux parties :

-l'indemnité principale constitue un véritable traitement dont le montant est d'ailleurs fixé par référence aux traitements des fonctionnaires. Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de la catégorie « hors-échelle » de la fonction publique.

-l'indemnité de fonction qui n'est pas imposable et représente le quart du traitement principal.

Ainsi, les montants des rémunérations, primes et indemnités des députés après les législatives de 2017 sont fixés comme suit : le brut depuis le 1er février 2017 est fixé à 7185,60 Euros décomposé comme 5581,05 Euros indemnité de base ; 1437,12 Euros indemnité de fonction, et 165,44 Euros indemnité de résidence. Le net après cotisation s'élève à 5362,92 Euros.

La loi organique n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique à supprimer l'IRFM (Indemnité de Représentant de Frais de Mandat). Mais, ils ont droit à la gratuité des transports ferroviaires sur l'ensemble du réseau, ainsi qu'à 40 voyages aériens entre Paris et leurs circonscriptions et à six voyages aériens en France hors de leurs circonscriptions. Chacun d'eux dispose d'un bureau personnel et d'un micro-ordinateur portable. L'affranchissement de leur courrier est pris en charge par leur assemblée. Moyennant une retenue sur leurs indemnités, ils bénéficient en outre d'un droit à pension. Seule est imposable l'indemnité parlementaire de base.

Actuellement en 2020, le montant brut mensuel de l'indemnité parlementaire s'élève à 7239, 91 Euros (-indemnité parlementaire : 5623, 23 Euros -indemnité de résidence : 168, 70 Euros -indemnité de fonction : 144, 98 Euros).

Au Togo, les députés étaient à 700 000 fcfa et depuis fin février 2016, leurs indemnités s'élèvent à 1.300.000 fcfa.

En France, afin de les aider dans leurs fonctions au siège de l'Assemblée nationale/ Sénat ou dans leurs circonscriptions, les parlementaires ont le droit, depuis 1975, d'engager à leur convenance par un contrat de droit privé, un (1) à cinq (5) collaborateurs ou « assistants parlementaires » qui, dans la limite d'un « crédit collaborateurs » de 9618 Euros par mois rémunéré par l'assemblée. L'indemnité correspondante peut d'ailleurs être versée, en totalité ou en partie, directement aux groupes parlementaires. Au Togo, c'est maintenant qu'on pense au recrutement des assistants parlementaires.

Chapitre 2 : L'organisation des travaux parlementaires

En France, sous les régimes précédents, la structure interne des assemblées parlementaires et l'organisation de leurs travaux étaient presque entièrement fixées par leurs règlements, que chacune d'elles élaborait souverainement. Il en va différemment sous la V^{ème} République, la Constitution et les lois organiques règlent un grand nombre de question en ce domaine ; et les règlements des assemblées, dont l'importance a donc beaucoup décru, font eux-mêmes l'objet d'un contrôle obligatoire de constitutionnalité de la part de la juridiction constitutionnelle. C'est ce qu'on remarque également au Togo.

Paragraphe 1 : Les règles du travail parlementaire

A-La réglementation du temps de travail parlementaire

1-Les sessions parlementaires

Les sessions sont les périodes de l'année pendant lesquelles les assemblées parlementaires peuvent siéger. Entre deux sessions se déroulent les périodes d'intersession, qui permettent la « respiration » du Gouvernement. La session peut être interrompue, pour permettre l'organisation d'élections, ou à l'occasion des vacances parlementaires par exemple.

a-Les sessions ordinaires

En 1958, selon les propres termes de Michel Debré, le Constituant a souhaité instaurer un « strict régime des sessions », afin de laisser au Gouvernement « le temps de la réflexion et de l'action ». Deux sessions ordinaires, de trois mois maximum, étaient initialement prévues : la session d'automne, débutant le 2 octobre, était essentiellement consacrée au débat budgétaire, et la session de printemps, débutant le 2 avril, était occupée par la procédure législative. Mais après des années de débat relatif à l'amélioration des conditions de travail du Parlement, l'article 28 de la Constitution de 1958 a été révisé en 1995, afin d'établir une session unique s'étalant sur neuf mois, entre début octobre et fin juin. Ainsi, l'article 28 de la Constitution dispose : *« Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin. Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée. Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance (…) ».*

Au Togo, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. La première session s'ouvre le premier mardi de mars. La seconde session s'ouvre le premier mardi de septembre. Chacune des sessions dure quatre mois.

b-Les sessions extraordinaires

Elles s'ajoutent à la session ordinaire en cas de besoin, et se déroulent le plus souvent, en France, depuis 1995, au mois de juillet ou de septembre. Organisées sur un ordre du jour déterminé, elles sont ouvertes et closes par décret du président de la République. Celui-ci ne peut que faire droit à une demande émanant du Premier ministre ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale (dans ce cas, la session est limitée à 12 jours). Il peut aussi refuser d'accéder à cette demande, ou subordonner son accord à la suppression de certains points de son ordre du jour.

Au Togo également, l'Assemblée nationale et le Sénat sont convoqués en session extraordinaire par leur président respectif, sur un ordre du jour déterminé, à la demande du président de la République ou de la majorité absolue des députés ou des sénateurs. Les parlementaires se séparent aussitôt l'ordre du jour épuisé.

c-Les sessions de plein droit

Elles correspondent aux périodes pendant lesquelles le Parlement tient de la Constitution le droit de siéger dans certaines circonstances spécifiques et indépendamment des périodes de sessions.

Ainsi, en France, le Parlement se réunit de plein droit en cas de mise en application de l'article 16 de la Constitution, pour entendre un message délivré par le chef de l'Etat (article 18 de la Constitution), pour autoriser la levée de l'inviolabilité d'un parlementaire (article 26 de la Constitution), ou encore le deuxième jeudi qui suit des élections législatives consécutives à l'usage du droit de dissolution.

2-Les séances parlementaires

Les séances parlementaires correspondent aux plages horaires qui, en période de session, sont effectivement consacrées au travail parlementaire. Des jours de séance supplémentaires peuvent être organisés sur demande du Premier ministre ou de la majorité des membres de l'assemblée. Chaque assemblée organise librement le calendrier de ses travaux, fixant les jours et horaires de séance et décidant des périodes de vacances parlementaires.

B-La réglementation des débats parlementaires

L'article 33 de la Constitution de 1958 consacre le principe de la publicité des débats parlementaires : les parlementaires doivent travailler en toute transparence, sous l'œil du public autorisé à assister aux séances dans l'hémicycle, des téléspectateurs (des chaînes parlementaires et parfois des chaînes généralistes), et des lecteurs du Journal officiel (où se trouve publié le compte rendu intégral des débats tenus en séance plénière). Au Togo, l'article 95 al. 1 de la Constitution de 1992 dispose : *« Les séances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal Officiel ».*

Les débats se tiennent sous l'autorité du président de l'assemblée ou de l'un des vice-présidents, assis au « perchoir » (Assemblée nationale) ou sur le « plateau » (Sénat). Les débats sont organisés par le règlement intérieur de l'assemblée, complété par les instructions du Bureau. La prise de parole est réglementée, répartie entre les parlementaires selon leur fonction (rapporteur, président de commission) et selon leur groupe politique. Les parlementaires reçoivent tour à tour la parole du président de séance, et s'expriment depuis leur banc ou depuis la tribune, selon le type et la durée de leur intervention.

Le droit de vote s'exerce selon différente modalités, plus ou moins formelles[1].

Organisés sur trois à quatre jours de la semaine, selon l'ordre du jour, les débats en séance plénière ne sont que « la partie émergée de l'iceberg » que constituent les travaux du Parlement. Il est classique de constater que la séance publique focalise l'attention de l'opinion publique, alors que demeure méconnue l'intense activité des commissions, où se déroule, à huis clos, l'essentiel du travail législatif et de contrôle parlementaire. Selon la métaphore bien connue, le travail en commission ferait ainsi figure de répétition secrète, en coulisses, la séance publique constituant la représentation officielle, sur scène, avec ses rites et ses éventuels coups de théâtre. A l'issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le rôle des commissions dans le travail parlementaire devrait encore s'accroître considérablement.

[1] Le plus souvent, au cours de l'examen d'un texte législatif, le vote « à main levée » ou par « assis et levé » est privilégié. Cependant, un scrutin public ordinaire, plus formel, peut être organisé pour certains textes jugés importants : les parlementaires votent depuis leur pupitre par boîtier électronique (Assemblée nationale) ou déposent des bulletins de couleurs différentes auprès des secrétaires de séance (Sénat).

Paragraphe 2 : Le Bureau

A-Les présidents des assemblées parlementaires

En France, élu au scrutin secret à la majorité absolue aux deux premiers tours et à la majorité relative au troisième, le président conserve ses fonctions pendant toute la durée de la législature à l'Assemblée nationale ; il est réélu après chaque renouvellement triennal au Sénat. Le président du Sénat est appelé à assurer l'intérim du président de la République en cas de vacances ; celui de l'Assemblée nationale préside le Congrès lorsque celui-ci se réunit par exemple pour la révision de la Constitution. Ainsi, Alain Poher, président du Sénat a assuré l'intérim du président de la République deux fois de suite. Une première fois en 1969, à la suite de la démission du Général Charles De Gaule, une seconde fois en 1974 après la mort du président Georges Pompidou.

Au Togo, l'article 54 al. 1 ancien de la Constitution dispose : *« L'Assemblée nationale et le Sénat sont dirigés chacun par un président assisté d'un bureau. Les présidents et les bureaux sont élus pour la durée de la législature dans les conditions fixées par le règlement intérieur de chaque Assemblée ».* Mais avec la révision de 2019, l'article 54 al.1 nouveau de la Constitution dispose que : *« L'Assemblée nationale et le Sénat sont dirigés chacun par un président assisté d'un bureau. Les présidents et les bureaux sont élus ou renouvelés au début de la première session ordinaire, pour la durée de l'année, dans les conditions fixées par le règlement intérieur de chaque Assemblée. »* On peut en déduire clairement que le président d'une assemblée parlementaire est élu maintenant pour un an et non plus pour la durée de la législature.

Toujours l'article 65 al. 1 de la Constitution de 1992 dispose : *« En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le président de l'Assemblée nationale. »* Ce fut alors le cas de M. Abass Bonfoh en 2005 qui avait assuré l'intérim de la présidence de la République après la mort du Président Gnassingbé Eyadema le 05 février 2005.

En France, le président de chaque assemblée parlementaire désigne trois (3) membres du Conseil constitutionnel et disposent du droit de saisir cet organisme. Ils nomment chacun d'eux, deux membres du Conseil supérieur de la Magistrature. Ils sont obligatoirement consultés par le président de la République lorsque celui-ci envisage de mettre en œuvre l'article 16 de la Constitution ou de dissoudre l'Assemblée nationale. Ils ont compétence pour se

prononcer, de leur propre initiative ou à la demande du Gouvernement, sur la recevabilité des propositions de loi et des amendements qui empièteraient sur le domaine que la Constitution réserve au règlement. Ils peuvent soumettre au Conseil d'Etat pour avis les propositions de lois déposées par un membre de leur assemblée. Ils représentent l'assemblée dans les actions en justice et sont responsables du maintien de sa sécurité intérieure et extérieure. A ce dernier titre, ils peuvent requérir la force armée qui doit aussitôt à leur réquisition, et disposent en permanence d'une garde placée sous le commandement d'un officier général qu'ils nomment eux-mêmes.

Au Togo, le président de chaque assemblée désigne deux membres de la juridiction constitutionnelle. Avant la révision de la Constitution, l'Assemblée nationale désignait un membre du Conseil supérieur de la magistrature. Le président de République consulte également le président de l'Assemblée nationale avant la dissolution de celle-ci. Aussi, certains membres de la CENI (Commission Electorale Nationale Indépendante) sont désignés par la majorité parlementaire (5), par l'opposition parlementaire (5), par les partis politiques extra-parlementaires élus par l'Assemblée nationale (3) et enfin par la société civile élus par l'Assemblée nationale (3). L'Assemblée nationale togolaise participe également à la désignation de cinq (5) membres de la HAAC (Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication) sur les neuf (9) au total. L'Assemblée nationale est sollicitée dans la désignation des membres de la Haute Cour de Justice ; ainsi, quatre députés élus par l'Assemblée nationale sont membres de cette institution. Et enfin, l'Assemblée nationale devrait choisir deux représentants pour le futur CES (Conseil Economique et Social).

Le président peut être suppléé dans son rôle de directeur des débats par les vice-présidents. La direction des débats comporte surtout à l'Assemblée nationale, d'assez large pouvoir : fixation du tour de parole des orateurs inscrits, droit d'inviter un orateur à conclure, droit d'inviter l'assemblée à voter la clôture de la discussion lorsque deux orateurs d'opinions opposées sont intervenus, etc.

B-Les autres membres du Bureau

En France, les autres membres du bureau sont élus chaque année à l'Assemblée nationale, tous les trois (3) ans au Sénat. Ils sont en principe désignés au scrutin secret, mais comme le Bureau doit être composé à l'image de l'assemblée, il est d'usage que les partis s'entendent sur la répartition des responsabilités en son sein et que l'élection se fasse sans concurrence.

Au Togo, selon la nouvelle lecture de la Constitution, les présidents et les bureaux sont élus ou renouvelés au début de la première session ordinaire, pour la durée de l'année, dans les conditions fixées par le règlement intérieur de chaque Assemblée.

Les questeurs sont chargés de l'administration du personnel des locaux et du matériel. Les assemblées étant traditionnellement maitresse de leur budget, ce sont eux qui le préparent et l'exécutent.

Les secrétaires assistent le président dans les opérations de vote et surveillent la rédaction des procès-verbaux des débats.

Collectivement le Bureau exerce un certain nombre d'attributions, comme l'examen des cas d'incompatibilité, il nomme également les hauts fonctionnaires de l'assemblée (directeur de cabinet, chef de cabinet, secrétaire général, etc.)

Le Bureau a autorité sur le personnel de l'Assemblée (généralement les fonctionnaires assistés de députés).

Au Togo, le Bureau de l'Assemblée nationale comprend :

-un président

-un premier Vice-président ;

-un deuxième Vice-président ;

-un troisième Vice-président ;

-un quatrième Vice-président ;

-un premier Questeur ;

-un deuxième Questeur ;

-un troisième Questeur ;

-un premier Secrétaire parlementaire ;

-un deuxième Secrétaire parlementaire ;

-et un troisième Secrétaire parlementaire.

Paragraphe 3 : Les groupes parlementaires

Les groupes se constituent par la réunion des parlementaires qui professent les mêmes opinions politiques. Ils sont donc, à peu de chose près, la transposition des partis politiques au sein des assemblées.

En France, la constitution d'un groupe est subordonnée à un certain nombre de conditions : un groupe ne peut être formé à l'Assemblée nationale que s'il rassemble vingt (20) députés ou au Sénat quinze (15) sénateurs ; le groupe doit publier une déclaration politique formulant ses objectifs et les moyens de sa politique.

Au Togo, les députés peuvent s'organiser en groupe par affinités politiques. Ils doivent remettre, dans ce cas, au Bureau de l'Assemblée nationale, une déclaration indiquant le nom et la composition de leur groupe. Un groupe ne peut être reconnu comme administrativement constitué que s'il réunit au moins le vingt-cinquième (1/25) des membres composant l'Assemblée nationale. Un parti politique ne peut constituer plus d'un groupe parlementaire. Ainsi, nous avons trois groupes parlementaires : UNIR[2], UFC[3] et NET-PDP[4] et les non-inscrits : MPDD[5], MRC[6] et les indépendants.

Un parlementaire n'est jamais tenu d'adhérer à un groupe. En raison des avantages administratifs qui découlent de l'appartenance à un groupe, il peut, s'il n'entend pas s'y affilier et en accepter la discipline, s'y apparenter seulement ou y demander son « rattachement administratif ». Il peut aussi rester en dehors de tout groupe ; il sera alors dit « non inscrit ».

Les groupes ont un rôle capital dans la vie des assemblées. Dans l'hémicycle, les places attribuées aux parlementaires sont déterminées en fonction de leur appartenance à un groupe. Les commissions sont élues à la proportionnelle des groupes ; il en est également de même, le plus souvent, du Bureau de l'assemblée. Les groupes désignent les orateurs qui exprimeront leur position dans les débats ; ils choisissent les sujets des questions orales au Gouvernement. Un parlementaire qui quitte son groupe perd automatiquement sa place au sein de la Commission à laquelle, il appartenait.

[2] Union pour la République
[3] Union des Forces du Changement
[4] Nouvel Engagement Togolais-Parti Démocratique Panafricain
[5] Mouvement Patriotique pour la Démocratie et le Développement
[6] Mouvement des Républicains Centristes

Les présidents de groupe, en plus de leur rôle dans le maintien de l'unité de la formation qu'ils président, disposent de pouvoirs propres dans l'organisation des débats : ils participent à la Conférence des présidents ; ils peuvent demander des suspensions de séance, des votes par scrutin public, des vérifications du quorum.

Les groupes mettent généralement un secrétariat et divers moyens matériels à la disposition de leurs membres, moyennant une certaine participation aux frais, mais surtout grâce à un versement des assemblées.

En France, sous la V^{ème} République, beaucoup plus que sous la IV^{ème} République, les groupes tendent, surtout à l'Assemblée, à imposer à leurs membres une forte discipline de vote après discussion en commun des positions à prendre lors des principaux débats.

Paragraphe 4 : Les commissions législatives

Les commissions législatives sont celles qui ont pour but d'étudier les projets et les propositions de loi avant leur examen en séance plénière par l'Assemblée. Elles constituent des instruments de travail indispensables et existent donc dans toutes les assemblées parlementaires. Mais alors que dans certains pays, tels que la Grande-Bretagne, elles ne sont pas spécialisées, elles le sont en revanche dans d'autres, tels que les Etats-Unis, et parviennent alors souvent, du fait de leur spécialisation et donc de leur compétence, à assurer un étroit contrôle sur le fonctionnement de l'Administration.

A-Les commissions permanentes

En France, le nombre des Commission permanente est donc limités à huit (8) dans chaque Chambre (révision constitutionnelle du 23 juillet 2008), ce qui leur interdit de se spécialiser trop étroitement dans les affaires d'un département déterminé. Ainsi, à l'Assemblée nationale française, nous avons :

-la commission des affaires culturelles et de l'éducation,

-la commission des affaires économiques,

-la commission des affaires étrangères,

-la commission des affaires sociales,

-la commission de la défense nationale et des forces armées,

-la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire,

-la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire,

-et la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration

générale de la République.

Il faut préciser que chaque député ne peut être membre que d'une seule commission permanente.

Au Togo, au début de chaque législature, après l'élection du Bureau, l'Assemblée nationale constitue pour l'étude des affaires dont elle doit connaitre, neuf (9) commissions permanentes comprenant chacune au moins huit (8) députés. Nous avons :

- La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale,
- La commission des droits de l'homme,
- La commission des finances et du développement économique,
- La commission agro-pastorale, de l'aménagement du territoire et du développement local,
- La commission de l'éducation et du développement socioculturel,
- La commission des relations extérieures et de la coopération,
- La commission de la défense et de la sécurité,
- La commission de l'environnement et des changements climatiques,
- La commission de la santé, de la population et de l'action sociale.

D'une manière générale, les commissions sont désignées à la proportionnelle des groupes, chaque président de groupe remettant au Bureau la liste des parlementaires que le groupe souhaite voir figurer dans chacune d'elles. Leur renouvellement s'opère chaque année à l'Assemblée nationale, et tous les trois ans au Sénat.

Elles élisent leurs présidents et leurs bureaux au scrutin secret. Si au Sénat les présidences des commissions sont réparties à la proportionnelle entre les groupes, à l'Assemblée nationale au contraire, elles ont toujours à une exception près en 1988 été monopolisées par la majorité. En 2007 cependant, le Président Nicolas Sarkozy a fait confier la présidence de la commission des finances à un député de l'opposition.

Les ministres ont librement accès aux commissions, mais ne sont pas tenus de déférer à leur convocation ni d'autoriser les fonctionnaires de leur département à y déférer. Les commissions peuvent entendre les personnalités extérieures au Parlement compétentes dans leurs domaines ; elles ont aujourd'hui tendance à user de plus en plus fréquemment de ce droit, se rapprochant ainsi de la pratique américaine.

Le travail essentiel des commissions en matière législative consiste dans la préparation des séances plénières. Lorsqu'elles sont saisies d'un projet ou d'une proposition de loi, elles désignent un rapporteur qui, avec l'aide des administrateurs des assemblées, et après s'être entouré des avis qu'il estime nécessaires, construit un projet qui exposera les finalités de ce texte et sera discuté par la commission ; puis elles examinent et votent sur chacun d'amendements qui lui sont transmis par le bureau de l'assemblée. C'est de là que naît le rapport qui s'ouvre par un exposé général sur les raisons d'être examiné et se poursuit par l'étude des amendements retenus par la commission ; le texte des amendements qu'elle a repoussées figure en général en annexe.

En France, depuis la réforme constitutionnelle du 21 juillet 2008, c'est sur le texte récrit par la Commission, et non plus sur le projet déposé par le Gouvernement, que se déroule le débat en séance plénière. Pour que son texte initial soit pris en considération, le ministre devra donc déposer des amendements au projet de la Commission, et se trouvera en position de demandeur. Toutefois, pour l'examen des projets de révision constitutionnelle, de lois de finances et de lois de financement de la sécurité sociale, c'est encore sur le texte du Gouvernement que les projets de loi seront discutés, la Commission présentant ses amendements sur chaque article.

La commission doit être saisie avant le début de la séance publique, de tous les amendements déposés par les parlementaires. L'article 44 de la Constitution de 1958 permet au Gouvernement de s'opposer à l'examen de tous les amendements sur lequel la commission compétente n'aurait pas eu à se prononcer.

Lorsque plusieurs commissions sont intéressées par un même texte, la plus directement concernée est saisie au fond et les autres pour avis. Les rapporteurs des commissions saisies pour avis ont le droit d'intervenir devant la commission saisie au fond, et le rapport de celle-ci doit faire état des observations et des amendements des commissions saisies pour avis. Les députés auteurs de propositions ou d'amendements peuvent participer aux débats des commissions lors de l'examen de ces textes. Les autres députés peuvent assister à leurs séances

sans toutefois pouvoir prendre la parole ; mais il arrive qu'un député particulièrement intéressé par un texte obtienne d'un de ses collègues qu'il permute temporairement son siège avec lui. En France, depuis 1999, les budgets de certains ministères font l'objet d'une procédure d'examen particulière : les commissions saisies pour avis sont ouvertes à tous les députés.

Au Togo, le bureau des commissions est composé d'un président, d'un vice-président et de deux (2) rapporteurs.

Les commissions permanentes ont aussi, pour fonction de contrôler l'action du Gouvernement et de l'Administration dans le domaine de leur compétence. Elles peuvent d'ailleurs à cette fin se réunir en dehors des sessions normales. Le Gouvernement est tenu de fournir aux rapporteurs de la « Commission des Finances » en France, tous les documents financiers de nature à faciliter leur contrôle permanent sur l'emploi des crédits budgétaires qui lui sont alloués. Mais ce privilège reconnu aux rapporteurs de la commission des Finances ne l'est pas automatiquement aux rapporteurs des autres commissions. D'autres part, les ministres ne sont pas tenus de répondre aux questions des commissions.

Toujours en France, depuis 1988, un effort a néanmoins été fait à l'Assemblée nationale en vue d'améliorer cette forme de contrôle :

-Chaque commission permanente désigne un de ses membres en vue de suivre, en liaison avec le Secrétariat général du Gouvernement, la publication des règlements d'application des lois promulguées et d'attirer l'attention sur les retards éventuels.

-Les commissions permanentes peuvent confier à un ou plusieurs de leurs membres des « missions d'information » en vue d'apprécier la pertinence de la législation en vigueur à la lumière de son application concrète et de suggérer d'éventuelles améliorations. Ces missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions. Leurs apports, publiés par l'assemblée, constituent souvent une précieuse source de renseignement.

Il était dans les intentions du Président Nicolas Sarkozy et du Premier ministre François Fillon d'encourager la constitution de telles missions où l'opposition peut jouer un rôle important.

-Enfin, la loi française du 14 juin 1996 prévoit une sanction pécuniaire pour le refus de déférer à une convocation de la commission et prévoit aussi la possibilité pour celle-ci de se voir conférer par son assemblée, pour un objet précis, les prérogatives des commissions

d'enquête. Le règlement autorise le bureau des commissions à ouvrir au public et à la presse les séances au cours desquelles des personnalités extérieures sont entendues. Mais cela ne peut se faire qu'avec l'accord de ces personnalités.

B-Les commissions législatives spéciales

En vertu de l'article 43 de la Constitution de 1958, les commissions spéciales, encore appelées les commissions *ad hoc*, sont constitués, de plein droit à la demande du Gouvernement, ou sur décision de l'assemblée, en vue de l'examen d'un texte déterminé. Elles comprennent à l'Assemblée nationale 70 membres, et au Sénat 34 membres, désignés à la proportionnelle des groupes.

Dans l'intention du constituant français, la création de ces commissions devait permettre au Gouvernement de tenir à l'écart du débat une commission permanente dont il connaissait l'hostilité à ses projets de lois. En pratique cependant, le nombre des textes soumis à l'examen de ces commissions spéciales a toujours été faible. La raison essentielle de cette défaveur semble avoir été la lenteur de leurs travaux, inévitablement retardés par les difficultés de la mise en route et l'absence d'habitude du travail en commun de leurs membres. Il arrive cependant que des commissions législatives spéciales, placées sous la présidence du président de l'Assemblée lui-même, soient crées pour traiter de sujets particulièrement importants : ce fut le cas en 1977 pour préparer une Charte des libertés (qui n'a d'ailleurs jamais vu le jour) et en 2000-2001 pour réformer l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur la présentation et le vote des lois de finances.

Lorsqu'il s'agit de mener une réflexion d'ensemble sur un problème de société, des missions d'information, du genre de celle présidée par J.-L. Debré sur la laïcité en 2003, peuvent être créées par la Conférence des présidents sur proposition du président de l'Assemblée.

Au Togo également, selon le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, celle-ci peut constituer en son sein, des commissions spéciales pour un objet déterminé. Ces commissions spéciales cessent d'exister de plein droit lorsque les projets ou propositions qui ont provoqué leur création sont adoptés, rejetés ou retirés.

C-Les commissions d'enquête

Prévues en France par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, et propres à chaque assemblée, elles étaient formées, dans le

cadre de la fonction de contrôle parlementaire, *« pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales ».* Elles sont désormais prévues par la nouvelle article 51-2 de la Constitution de 1958, qui leur confie la mission de recueillir des éléments d'information pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation. Leurs règles de création, d'organisation et de fonctionnement sont désormais prévues par la loi et les règlements des assemblées.

Au Togo, le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et de contrôle est notifié par le président de l'Assemblée nationale au garde des Sceaux, ministre de la Justice. Si le garde des Sceaux fait connaître que les poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion a déjà commencé, elle est immédiatement interrompue. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le président de l'Assemblée nationale, saisi par le garde des sceaux, en informe le président de la commission. Celle-ci met immédiatement fin à ses travaux.

D-Les commissions *ad hoc*

Elles sont constituées au cas par cas pour traiter un certain nombre de questions administratives ou politiques, tels l'apurement des comptes de l'assemblée, la levée de l'inviolabilité parlementaire ou la convocation de la Haute cour en France.

Paragraphe 5 : Les délégations et offices parlementaires

En France, à partir des années 1990, les assemblées ont créé en leur sein des offices d'évaluation et des délégations parlementaires. Ces organes sont composés de parlementaires issus des différentes commissions permanentes, désignés dans le respect de la représentation proportionnelle des différents groupes politiques. Ces organes techniques d'information et d'étude ont été conçus pour favoriser le contrôle de la politique gouvernementale et contribuer à améliorer les conditions d'élaboration des lois.

Paragraphe 6 : La Conférence des présidents

Depuis 1911 en France, au Palais-Bourbon et 1947 au Palais du Luxembourg la Conférence des présidents assiste le président de l'assemblée dans l'élaboration de l'ordre du jour qu'il doit soumettre à l'approbation des Chambres. Cette Conférence réunit le président et les vice-présidents de l'assemblée, les présidents des huit (8) commissions permanentes, le

président de la délégation pour l'Union européenne, le rapporteur général de la commission des finances et les présidents des groupes. Comme ses propositions doivent être approuvées par la Chambre, il importe que la Conférence soit composée à l'image de celle-ci ; c'est pourquoi, à l'Assemblée nationale, chaque président de groupe dispose d'un nombre de voix égale à celui de l'effectif de son groupe, défalcation faite des députés du groupe qui siègent en personne à la Conférence. Ainsi les votes émis au sein de celle-ci sont en principe ceux qu'émettrait la Chambre elle-même. Au Sénat, comme les vice-présidences de la Chambre et les présidences de commissions sont attribuées à la proportionnelle, cette pondération des votes n'est pas nécessaire, la Conférences étant naturellement l'image de l'assemblée plénière.

Au Togo, la Conférence des présidents est convoquée par le président de l'Assemblée nationale au début de chaque session et chaque fois que nécessaire. Le directeur de cabinet, le secrétaire général et le directeur des services législatifs de l'Assemblée nationale assistent aux travaux de la Conférence des présidents sans voix délibérative. Cette conférence comprend : le président de l'Assemblée nationale, qui est en même temps le président ; les quatre vice-présidents ; les présidents des commissions permanentes et les présidents des groupes parlementaires. La Conférence connait de toutes les questions relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale. Elle fixe l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale. Ses propositions sont soumises à l'Assemblée nationale qui peut les modifier notamment quant au nombre et au rang des affaires inscrites à l'ordre du jour. L'ordre du jour comporte : les projets et propositions de lois, les propositions de résolutions, les questions écrites, les questions orales, les questions d'actualité et les interpellations.

En France, le rôle de la Conférence avait été sensiblement amoindri par la Constitution de 1958. En effet, alors que le Gouvernement, qui est toujours représenté au sein de la Conférence, se présentait jadis en demandeur auprès d'elle et était même parfois obliger de poser la question de confiance à l'Assemblée pour faire inscrire ses projets de loi à l'ordre du jour, l'article 48 de la Constitution lui a donné aujourd'hui le droit d'y inscrire, par priorité et dans l'ordre qu'il fixe, la discussion des projets et également des propositions de loi acceptées par lui. La Conférence des présidents ne fixait donc plus que l'ordre du jour complémentaire et celui de la séance mensuelle de l'article 48 al 3. Elle décide aussi de l'inscription des sessions orales à la séance qui leur est réservée. Mais cette dernière prérogative, qui avait donné lieu à de nombreux abus de la part de la majorité, a perdu une partie de son importance depuis qu'en 1974 a été instituée la procédure des « questions au Gouvernement » qui permet aux députés de l'opposition de poser directement les questions choisit par leurs groupes parlementaires.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 en France, a rendu un rôle plus important à la Conférence des présidents. Le nouvel article 48 de la Constitution de 1958 lui rend le pouvoir de fixer l'ordre du jour de la moitié des séances. Elle peut fixer une durée maximale pour l'examen des textes. Elle peut s'opposer à l'emploi par le Gouvernement de la procédure d'urgence. L'utilisation de cette procédure, qui réduit considérablement non seulement la durée des débats mais aussi le nombre des lectures, avait revêtu à certaines époques un caractère systématique préjudiciable aux assemblées et spécialement du Sénat. Elle avait même, le Gouvernement confondant urgence et précipitation, engendré des crises majeures (La plus topique de ces crises est celle du Contrat de Première Embauche institué par une loi du 26 avril 2006, que Jacques Chirac avait promulguée en demandant à l'Administration et aux entreprises de ne pas l'appliquer). La Conférence des présidents peut désormais exiger le respect des délais entre le dépôt et l'examen des textes imposés par le nouvel article 42 de la Constitution : six semaines devant la première assemblée saisie, quatre semaines devant la seconde. Certes, le premier de ces délais peut être ramené à quinze jours et le second supprimé pour l'examen du budget ou si le Gouvernement décide d'engager la procédure accélérée (nouvelle dénomination de l'urgence), mais la Conférence peut s'y opposer, à charge pour la Gouvernement ou le président de l'assemblée de saisir du litige le Conseil constitutionnel qui statue dans les huit jours.

Cette révision instaure aussi la Conférence des présidents comme gardienne du respect des dispositions de la future loi organique qui fixera les règles de présentation des projets de loi par le Gouvernement : si ces règles sont méconnues, elle doit refuser leur inscription à l'ordre du jour ; et en cas de doute sur ce point, le Conseil constitutionnel peut-être saisi et doit statuer dans les huit jours.

Chapitre 3 : La fonction d'élaboration de la loi

La loi est un acte contraignant à portée générale et impersonnelle, prescrivant des règles de vie en société. Sous la V^{ème} République en France, la loi ordinaire peut être élaborée par le Parlement (Ce qu'on retrouve également dans la Constitution togolaise de 1992) ou par la voie référendaire. L'article 3 de la Constitution de 1958 permettant l'expression de la volonté générale, soit par la représentation nationale, soit directement par le peuple. D'autres catégories de lois sont soumises à une procédure d'élaboration spécifique.

La Constitution de 1958 propose une définition plus précise de la loi, résultant de la combinaison des critères organique, formel et matériel : la loi est la norme votée par le Parlement selon la procédure prévue à cet effet dans l'une des matières visées à l'article 34 de la Constitution (on retrouve les mêmes dispositions à l'article 84 de la Constitution togolaise de 1992). L'existence d'un domaine de la loi est une spécificité de la V^{ème} République, de même que le strict encadrement par le pouvoir exécutif de la procédure législative. Ces restrictions imposées au Parlement dans l'exercice de la fonction législative résultent de la logique de rationalisation du parlementarisme qui devait assurer l'équilibre des pouvoirs au sortir des III^{ème} et IV^{ème} Républiques. Cinquante années de pratique ont cependant creusé un nouveau déséquilibre au détriment du Parlement, tandis que la qualité des lois produites est remise en cause, conduisant à une crise de la fonction législative.

C'est pourquoi, en France, il était nécessaire de rénover le processus législatif et de revaloriser le rôle du Parlement dans la confection des lois : tel est l'objectif de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui constitue une véritable révolution du point de vue de la procédure législative.

Section 1 : Le domaine de la loi

A-En théorie : une stricte délimitation des domaines de la loi et du règlement

1-La frontière dessinée par les articles 34 (France) 84 (Togo) et 37 (France) 85 (Togo) de la Constitution

En 1958, le constituant avait pour priorité de mettre fin aux dérives constatées sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques, liées à la toute-puissance d'un Parlement soumis au jeu des partis politiques. C'est pourquoi, entre autres bouleversements touchant au statut et au rôle du Parlement, la Constitution de 1958 met fin à la suprématie et à l'universalité de la loi. En effet,

le Parlement législateur se retrouve contraint au respect de la Constitution, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. En particulier, il doit respecter la limite qui lui est fixé par l'article 34 de la Constitution : celui-ci délimite son champ d'intervention par l'énumération d'un certains nombres de matières dans lesquelles le législateur peut, selon les cas, « fixer les règles » ou « déterminer les principes fondamentaux ».

La loi fixe notamment en France, les règles concernant : -les droits civiques, les garanties fondamentales des libertés publiques, la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ;-la nationalité, l'état des personnes ; -la détermination des crimes et délits et des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale ; -l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions ; -le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de la France, les conditions d'exercice des mandats électoraux et fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; -la création de catégories d'établissements publics ; -les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires ; -les nationalisations et privatisations. La loi détermine aussi les principes fondamentaux : de l'organisation générale de la défense nationale ; -de la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources ; -de l'enseignement ; -de la préservation de l'environnement ; du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ; -du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

NB : il semblerait que le constituant ait voulu permettre au législateur de réglementer certaines matières plus précisément que d'autres. Ainsi Michel Debré expliquait-il que *« tout ce qui touche aux libertés publiques et aux droits individuels ne peut être réglementé que par la loi »,* de même que *« tout ce qui touche aux pouvoirs publics et aux structures fondamentales de l'Etat »*, tandis qu'en d'autres domaines, tels la politique économique et sociale, la loi ne fixe que les principes (discours devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958). Mais très vite, cette distinction a perdu sa signification (CC, 27 novembre 1959, RATP).

L'article 34 de la Constitution de 1958 étend également le domaine de la loi, aux lois de programme, de finances et de financement de la sécurité sociale.

Mais comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel, le domaine de la loi ne se limite pas aux matières énumérées à l'article 34. L'intervention du législateur est également prévue par d'autres dispositions de valeur constitutionnelle (Parité hommes/femmes ; fixation des règles relatives à l'électorat, garantie du pluralisme ; détermination des commissions permanentes

compétentes pour contrôler l'exercice du pouvoir de nomination ; composition et règles d'organisation et de fonctionnement de la commission indépendante chargée de veiller au découpage électoral ; déclaration de guerre ; prorogation de l'état de siège ; fonctionnement des commissions d'enquête ; approbation ou ratification des traités les plus importants ; garantie individuelle ; libre administration des collectivités territoriales ; habilitation des collectivités territoriales d'outre-mer à adapter le droit applicable ; réglementation du droit de grève ; réglementation du mandat européen, réglementation de la liberté de communication, du droit de propriété, du droit pénal et des règles de procédure pénale et protection de l'environnement.

Les matières non attribuées au législateur par la Constitution relève de la compétence du pouvoir réglementaire en application de l'article 37 de la Constitution de 1958 et 85 de la Constitution de 1958. Ce pouvoir réglementaire est dit « autonome », en ce qu'il intervient, par définition, dans des domaines où le législateur n'est pas intervenu. Il est donc spécifique à la V^{ème} République, et distinct du pouvoir réglementaire dit « dérivé » qui vient traditionnellement compléter les lois afin de permettre leur application.

2-Les prérogatives confiées au pouvoir exécutif pour la défense de son domaine.

La délimitation du domaine de la loi a été conçue pour protéger le champ d'action du pouvoir exécutif. Celui-ci a donc été doté par le constituant de deux armes spécifiques lui permettant de résister aux assauts du législateur. Elles sont prévues aux articles 37 al.2 et 41 de la Constitution de 1958 et impliquent l'intervention du Conseil constitutionnel « *organe régulateur des pouvoirs publics* » chargé, dès 1958, de veiller au respect des articles 34 et 37 de la Constitution, sur demande du Gouvernement.

B-En pratique : une frontière poreuse entre les domaines de la loi et du règlement

1-La désuétude du dispositif de délimitation du domaine de la loi

Le législateur n'est plus, en pratique, cantonné au respect des limites de son domaine, et ceci pour plusieurs raisons :

- Parce que le Gouvernement, dans le contexte du « parlementarisme majoritaire », n'a plus intérêt à faire respecter son domaine règlementaire. En effet, puisqu'il existe une identité de vue entre le Gouvernement et la majorité parlementaire concernant la politique à mener, la forme que prendront les mesures n'est pas, le plus souvent, la préoccupation première du Gouvernement. Parfois même, celui-ci préfèrera laisser le

Parlement prendre sous la forme législative des mesures relevant du domaine règlementaire (pour des raisons d'opportunité politique ou pour assurer aux actes en question une plus grande valeur juridique), dès lors qu'il peut retrouver à tout moment l'intégralité de son champ de compétence en utilisant l'article 37 al.2 de la Constitution ;

- Parce que le mécanisme de l'irrecevabilité constitutionnelle est, dans les faits, neutralisé. Le recours à l'article 41 de la Constitution implique en effet une interruption de la procédure législative qui peut se prolonger jusqu'à huit (8) jours, désorganisant le calendrier parlementaire. En outre, lorsqu'il a été amené à arbitrer un différend opposant le Gouvernement au président de l'assemblée, le Conseil constitutionnel a eu tendance a donné raison au second, élargissant définitivement le domaine du législateur. Le Gouvernement, qui fut longtemps le seul à pouvoir soulever l'irrecevabilité, n'était donc pas enclin à le faire. Le recours à l'article 41 de la Constitution est devenu exceptionnel.

C'est pourquoi la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 tente de réactiver le mécanisme en élargissant aux présidents le pouvoir d'opposer l'irrecevabilité. L'article 41 de la Constitution devrait s'inscrire, désormais, parmi les techniques permettant d'améliorer la qualité des lois, en les débarrassant des dispositions de nature règlementaire qui les alourdissent inutilement ;

- Parce que le Conseil constitutionnel a refusé de censurer l'empiètement du législateur dans le domaine règlementaire dans le cadre de son contrôle de la constitutionnalité des lois. Le Juge Constitutionnel a estimé, en effet, que le constituant a voulu doter le Gouvernement d'un domaine propre, mais, *« n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature règlementaire contenu dans une loi »* (CC, 30 juillet 1982, Blocage des prix et des revenus). Il se refuse depuis lors à censurer une loi pour non-respect des articles 34 et 37 de la Constitution dans le domaine du contrôle réalisé sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, considérant que la Constitution a doté le Gouvernement de moyens spécifique pour défendre son domaine, qu'il ne tient qu'à lui d'utiliser.

En conséquence, malgré la stricte délimitation du domaine de la loi conçue en 1958, le législateur a largement débordé de son domaine, intervenant régulièrement dans le champ de compétence du pouvoir règlementaire.

NB : à l'inverse, les interventions du Gouvernement dans le domaine législatif soumises au seul contrôle du CE se multiplient, de même que les recours à la technique des ordonnances de l'article 38 de la Constitution en France.

2-Vers un regain d'intérêt pour le domaine de la loi ?

La distinction opérée par les articles 34 et 37 de la Constitution a connu un sursaut d'intérêt, dans le cadre de la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité des lois, lequel figure parmi les priorités du Conseil constitutionnel depuis une décision du 16 décembre 1999.

Dans un contexte de « crise de la loi », manifestée par l'inflation législative, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ou encore la dénonciation des « neutrons législatifs » (dispositions non normatives contenues dans la loi), nombreux sont ceux, notamment au sein du Parlement, qui souhaiteraient débarrasser la loi de détails techniques et purement réglementaires qui lui font perdre de sa qualité et son intelligibilité.

Pour cette raison, l'ancien président du Conseil constitutionnel, Pierre Mazeaud, avait indiqué qu'il souhaitait faire mieux respecter par le législateur les limites de son domaine.

Par la suite, le Conseil constitutionnel saisit l'occasion d'infléchir sa jurisprudence « Blocage des prix » de 1982, en constatant, à propos de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école, qu'une série de dispositions qui lui étaient soumises ne relevaient pas de l'article 34 et avaient, *« à l'évidence, le caractère réglementaire »* (décision du 21 avril 2005).

En attendant d'éventuels prolongements, cette évolution jurisprudentielle pourrait amener le législateur à se montrer plus respectueux des limites de son domaine d'intervention. Pour l'y inciter, le « Comité Balladur », chargé en 2007 de réfléchir à la modernisation des institutions, avait suggéré de réactiver le mécanisme de l'article 41 de la Constitution. Dans cet esprit, la loi constitutionnelle du 23 juin 2008 étend aux présidents des deux assemblées le droit de soulever l'irrecevabilité d'une proposition ou d'un amendement qui empiéterait sur le domaine règlementaire. L'objectif, ici, est bien d'améliorer la qualité des lois produites, et non plus de défendre les prérogatives du Gouvernement : le mécanisme de l'article 41 de la Constitution subit ainsi une profonde transformation.

Section 2 : La procédure législative

A-Le cheminement des textes soumis à la « navette parlementaire »

1-Initiative des lois (article 39 de la Constitution de 1958 en France et article 83 de la Constitution togolaise de 1992)

Elle appartient concurremment :

Au Premier ministre : il s'agit de « projets » de loi. Après études, consultations, et éventuellement négociations, les services ministériels rédigent les avant-projets de loi, qui sont obligatoirement soumis pour avis au CE (et pour certains, au Conseil économique, social et environnemental). Après délibération du Conseil des ministres, le projet est définitivement arrêté et déposé sur le Bureau de l'une des assemblées.

Aux membres du Parlement, il s'agit de « propositions » de lois. Les parlementaires les rédigent avec l'aide de leurs assistants parlementaires, des assistants de groupe ou des administrateurs des assemblées, et les déposent éventuellement après consultation du groupe politique, sur le Bureau de leur assemblée.

2-Dépôt sur le Bureau de l'une des assemblées

Si les parlementaires déposent naturellement leur proposition de loi sur le Bureau de l'assemblée dont ils sont membres, le Gouvernement peut choisir de déposer ses projets devant l'une ou l'autre des assemblées (motifs d'opportunité politique, les considérations fonctionnelles, le choix stratégique, etc.). Cependant, il ne dispose pas d'une telle marge de manœuvre s'agissant des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, soumis obligatoirement en premier lieu à l'Assemblée nationale.

A l'inverse, le Sénat bénéficie, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, d'une priorité pour l'examen des projets de loi « *ayant pour principale objet l'organisation des collectivités territoriales* ». Au Togo, le Sénat n'a pas l'initiative des lois.

3-Renvoi pour examen en commission

Le texte déposé est renvoyé à l'une des commissions permanentes (exceptionnellement à une commission spécialement créée) pour y subir un examen sur le fond, préparatoire aux débats en séance plénière. Un rapporteur est désigné, auquel s'ajoutent parfois des rapporteurs pour avis désignés par les autres commissions permanentes intéressées pour certains aspects du

texte. Les travaux des rapporteurs, assistés des administrateurs des commissions, aboutissent à la rédaction d'un rapport. Sa présentation aux membres de la commission donne lieu à une séance d'examen et de vote des amendements présentés à ce stade. Les amendements adoptés pourront être représentés en séance plénière au nom de la commission. Cette dernière étant composée de parlementaires spécialisés et représentatifs des différents groupes politiques, les décisions et les rapports de force qui s'y établissent laissent largement présager des débats en séance publique.

Mais l'intérêt du travail en commission se trouvait considérablement affaibli par l'obligation, faite par la Constitution de 1958 dans le cadre du « parlementarisme rationalisé », de prendre pour base de l'examen en séance publique, en première lecture devant la première assemblée saisie, le texte initial des projets de loi présentés par le Gouvernement. Pour les projets de loi (représentant l'essentiel du travail législatif), l'examen du texte devait donc être intégralement recommencé (la commission disposait d'une marge de manœuvre plus étendue à l'égard des propositions de loi).

Ce n'est plus le cas depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : la commission peut réécrire le texte initial des projets de loi comme des propositions, et leur substituer son propre texte en vue de l'examen en séance plénière. Seuls font exception les projets de loi de finances, de financement de la Sécurité sociale et de révision constitutionnelle, dont la discussion en séance publique doit porter, première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte initial présenté par le Gouvernement.

4-Inscription à l'ordre du jour du texte

En France, aux termes de la Constitution de 1958, il revenait initialement au Gouvernement de fixer le contenu de l'ordre du jour prioritaire des assemblées, ainsi que l'ordre d'examen des questions. L'ordre du jour se composait donc des projets de loi du Gouvernement et des propositions de lois, plus rares, acceptées par lui. Les assemblées ne pouvaient que compléter cet ordre du jour, lors des négociations tenues chaque semaine avec le représentant du Gouvernement lors de la Conférence des présidents. Un correctif avait été rapporté par la révision constitutionnelle du 4 août 1995 : outre la séance hebdomadaire réservée aux questions au Gouvernement, une séance mensuelle était, depuis lors, réservée en priorité à l'ordre du jour fixé par les assemblées, une séance était depuis lors réservée à l'ordre du jour fixé par les assemblées (« fenêtre parlementaire », prévue à l'article 48 al. 3 de la Constitution de 1958). Rares sont les propositions de loi qui sont parvenues au terme du processus législatif (un tel

aboutissement impliquant en outre, généralement, le soutien du Gouvernement) : 90% des lois étaient issues de projets de loi.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inversé la situation, en rendant, par principe, aux assemblées la maitrise de leur ordre du jour. Il résulte en réalité du nouvel article 48 de la Constitution un partage du temps disponible entre le Gouvernement et les assemblées (deux semaines sur quatre réservées par priorité au Gouvernement). Ce partage s'opère dans le respect de la priorité donnée à certains projets de loi (finances, financement de la sécurité sociale, états de crise, prolongation d'intervention des forces armées, textes transmis par l'autre assemblée et en attente depuis plus de six semaines). L'article 48 de la Constitution prévoit d'autres séances de travail réservées : à l'opposition parlementaire (un jour de séance par mois), aux activités de contrôle et d'évaluation (une semaine sur quatre de séance) et aux questions-réponses avec le Gouvernement (une séance par semaine au moins).

5-Discussion en séance plénière (première lecture)

En cas d'inscription à l'ordre du jour, le texte examiné en commission est renvoyé en assemblée plénière pour y être discuté, à la lumière du discours de présentation du Gouvernement et des conclusions de la commission saisie au fond. Cet examen a lieu sur la base du texte retravaillé par la commission pour les propositions de loi, mais aussi pour les projets de loi (depuis le 23 juillet 2008), sauf pour certains projets de loi prioritaires (les finances, le financement de la sécurité sociale, la révision constitutionnelle), discutés sur la base du texte initial de Gouvernement.

La discussion sur le texte, générale puis détaillée, est animée par les rapporteurs des commissions, le représentant du Gouvernement et les orateurs choisis par les groupes politiques.

6-Exercice du droit d'amendement

Le Gouvernement et les parlementaires exercent le droit d'amendement dans les conditions prévues par la loi organique et les règlements intérieurs des assemblées. Chacun des amendements et sous-amendements étant examiné successivement.

Précisément, l'usage abusif du droit d'amendement figure parmi les clauses de la lenteur et des lourdeurs reprochés à la procédure législative. C'est pourquoi, sans remettre ce droit fondamental pour les parlementaires consistant à modifier les textes soumis à leur examen, le

droit d'amendement est plus étroitement encadré par la Constitution de 1958 depuis la révision du 23 Juillet 2008. Et surtout, pour accélérer la procédure législative, l'article 44 de la Constitution prévoit désormais que le droit d'amendement peut être exercé aussi bien en séance plénière qu'en commission : les amendements pourront donc être définitivement adoptés en commission, dans le cadre de procédures d'examen simplifiées ou abrégées applicables à certains textes.

Prévue dès 1958 à l'article 44 al. 3 de la Constitution de 1958, le mécanisme du « *vote bloqué* » permet au Gouvernement de contrer les manœuvres dilatoires : pour abréger les débats, celui-ci peut à tout moment imposer à l'une ou l'autre assemblée de se prononcer, par un seul vote, sur tout ou partie du texte en discussion, accompagné de ceux des amendements retenus par lui (formant un « paquet »). Cependant, un recours trop fréquent à ce mécanisme, inspiré de la logique du « tout ou rien », risque d'étouffer le débat parlementaire, déjà très encadré.

Aux différentes étapes de l'examen des propositions de lois et des amendements parlementaires, peuvent être soulevées les irrecevabilités constitutionnelles (art. 41 de la Constitution de 1958) et financière (art. 40 de la Constitution de 1958). Cette dernière frappe les dispositions d'initiative parlementaire (principalement les amendements) dont l'adoption entraînerait soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Ses conditions de mise en œuvre ont été assouplies, au profit des parlementaires, par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. S'ajoute désormais à ces irrecevabilités celle qui touche spécifiquement les amendements dépourvus de lien avec l'objet du texte en discussion nouvel art. 45 de la Constitution de 1958 après le 23 juillet 2008).

L'examen du texte et des amendements en séance plénière aboutit à un vote article par article, puis sur l'ensemble du texte, à la majorité simple. Souvent les travaux de la commission sont, pour l'essentiel, repris et validés en séance publique.

7-Renvoi du texte devant l'autre assemblée

L'adoption du texte par l'une des assemblées en première lecture entraine le renvoi à l'autre assemblée, en vue de son adoption en termes identiques (« la navette »). Le processus précédemment décrit recommence intégralement devant la deuxième assemblée saisie, quant à elle, sur la base du texte transmis (et donc modifié par la première chambre).

Eventuellement, dans le cas où les deux assemblées ne sont pas tombées d'accord aux termes de la première lecture :

8-Deuxième lecture devant chaque assemblée

La deuxième lecture implique un réexamen en commission, puis une nouvelle discussion en séance publique, sur la base des dispositions restant en discussion (la logique de « l'entonnoir »).

Eventuellement, dans le cas où les deux assemblées n'ont pas trouvés d'accord au terme de la deuxième lecture (ou dès la fin de la première lecture lorsque le Gouvernement a engagé la « procédure accélérée » sur le texte) :

9-La convocation de la commission mixte paritaire

Elle peut être réunie sur convocation du Premier ministre ou, pour les propositions de loi, des présidents des deux assemblées agissant conjointement.

Elle chargée de négocier, hors la présence du Gouvernement, un compromis entre les deux assemblées sur les dispositions restant en discussion. Cette commission est mixte et paritaire (« CMP ») dans la mesure où elle est composée d'un nombre égal de députés et de sénateurs (sept sénateurs et sept députés, chaque délégation désignant sept suppléants).

10-La dernière lecture

Le Gouvernement peut soumettre le texte élaboré par la Commission mixte paritaire aux deux assemblées par approbation.

11-Le « dernier mot » à l'Assemblée nationale

Si la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à un texte de compromis, ou si la dernière lecture n'a pas permis d'approuver le texte commun, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par les deux chambres, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement (sur la base du dernier texte adopté par elle ou de celui élaboré par la commission mixte paritaire) : c'est le pouvoir du « dernier mot ».

12-La promulgation

Le texte adopté en termes identiques par les deux assemblées (ou adopté par la seule Assemblée nationale) est promulgué dans les quinze jours par le président de la République, ce

délai ne pouvant être interrompu que par une demande de nouvelle délibération ou une saisine du Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 61 de la Constitution.

Une fois promulguée, la loi entre en vigueur après avoir été régulièrement publiée.

NB : Ce processus législatif, reposant sur le principe de la « navette parlementaire », respecte le cadre du bicamérisme. En matière législative, le Sénat joue pleinement son rôle de pondération, contribuant à l'amélioration de la qualité des lois, même si son influence varie selon le contexte politique. Cependant, la prééminence donnée à l'Assemblée nationale sous la forme du pouvoir du « dernier mot » le contraint à certains compromis, notamment au sein de la commission mixte paritaire.

B-Les procédures législatives spéciales

A côté de la loi « *ordinaire* », certaines catégories de lois, du fait de la spécificité de leur objet, sont élaborées selon une procédure particulière, prévue par la Constitution ou la loi organique.

Nous avons : la loi de finances, la loi de financement de la sécurité sociale, la loi de programmation (c'est une loi qui détermine les objectifs de l'action de l'Etat, elle définit les orientations pluriannuelles des finances publiques afin de parvenir à l'équilibre des comptes publics), la loi organique, la loi constitutionnelle (la loi établissant ou modifiant les règles constitutionnelles) et la loi de pays (loi adoptée par les assemblées délibérantes de certaines collectivités d'outre-mer, leur permettant d'adapter la législation en fonction de leurs caractéristiques et contraintes propres, dans un certain nombre de matières).

On note enfin que les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des traités font l'objet de procédures d'examen simplifiées ou abrégées, et échappent, pour l'essentiel, au droit d'amendement, puisque les parlementaires ne peuvent « assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives » l'autorisation de ratifier ou d'approuver un accord international (CC, 9 avril 2003, Règlement de l'Assemblée nationale).

C-Les moyens d'intervention du pouvoir exécutif dans la procédure législative

Jusqu'au 23 juillet 2008, ces moyens étaient particulièrement diversifiés et étendus, ce qui contribuait à la spécificité du régime parlementaire de la V^{ème} République. Le Gouvernement disposait en particulier de la maitrise de l'ordre du jour et de la faculté d'utiliser, sans limite, le « 49-3 » sur tout type de texte et à tout moment devant l'Assemblée nationale.

Les prérogatives du pouvoir exécutif en la matière ont été amoindries par la révision constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République de juillet 2008, qui visait notamment à revaloriser le rôle du Parlement.

L'article 49 al. 3 de la Constitution de 1958 permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur l'adoption d'un texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté si l'opposition ne dépose pas une motion de censure dans les quarante-huit heures (48 h). Si elle le fait, le vote a lieu sur la motion de censure ; et si celle-ci n'est pas adoptée à la majorité absolue, les votes en sa faveur étant seuls recensés et le texte est considéré comme adopté.

Cette disposition, la plus originale et l'une des plus importantes de la Constitution, a été imposée au Comité interministériel par le ministre d'Etat Pierre Pflimlin contre l'avis de Michel Debré qui estimait qu'elle faisait « un peu tache dans la Constitution ». Elle se justifie par le contexte de la IV^{ème} République, où lorsque le Gouvernement posait la question de confiance, les abstentions jouaient contre lui ; désormais, les députés doivent choisir clairement leur camp : comme seuls sont comptés les votes contre le Gouvernement, l'abstention n'est plus possible ; elle équivaut à un vote en faveur du Gouvernement, et il faut que les opposants constituent à eux seuls la majorité absolue pour que le texte soit repoussé et le Gouvernement renversé. Ce dispositif permet au Premier ministre d'imposer sa politique à une Assemblée où il n'existe pas de majorité autre que celle des députés qui refusent le risque d'une dissolution. C'est ainsi que, de janvier 1959 à octobre 1962, Michel Debré et Georges Pompidou, puis de 1976 à 1981, Raymond Barre, et entre 1988 et 1993, Michel Rocard, Edith Cresson et Pierre Bérégovoy ont pu faire adopté leurs projets essentiels alors qu'ils n'avaient pas le soutien d'une majorité dévouée.

La procédure de l'article 49.3 a en outre l'avantage de procurer un certain confort moral aux députés de la majorité lorsqu'il faut adopter des mesures impopulaires : comme seuls participent au scrutin sur la censure ceux qui votent la motion de l'opposition, les autres peuvent, sans mentir, soutenir devant leurs électeurs qu'ils n'ont pas voté le texte gouvernemental : ce n'est pas leur vote en effet, mais leur abstention, qui a fait passer le texte. Le parti communiste a longuement usé et abusé du procédé pendant le premier septennat de François Mitterrand.

Soucieux, de donner des gages à l'opposition, la Président Nicolas Sarkozy a proposé de réduire l'utilisation de cet article 49.3. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne permet

au Gouvernement d'en faire usage que pour l'adoption des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale et, en outre, d'un seul texte par session. Dans le contexte ouvert par l'inversion du calendrier électoral de 2002, qui donne au Président une majorité parlementaire élue en même temps que lui et donc favorable, cette réforme n'a qu'une portée réduite, d'autant que le Gouvernement pourra, dans son unique projet de loi, regrouper des dispositions de natures très diverses.

Avant la crise sanitaire en France, le Premier ministre français Edouard Philippe annonce le recours à l'article 49.3 dur le projet controversé « de réforme des retraites ».

Chapitre 4 : La fonction de contrôle parlementaire

Dans le cadre du principe de séparation des pouvoirs, le Parlement joue un rôle de contre-pouvoir en contrôlant l'activité du pouvoir exécutif. En régime parlementaire, le Parlement peut non seulement contrôler la politique du Gouvernement, mais également le censurer si la majorité parlementaire ne lui accorde plus sa confiance. Deux types de mécanismes peuvent être distingués : ceux qui mettent en cause l'existence même du Gouvernement, et ceux qui ne visent qu'à l'information des assemblées et à l'évaluation des effets des politiques menées. Certains auteurs ont ainsi distingué le « contrôle de censure » du « contrôle d'investigation » (M. Lascombe). S'y ajoutent les techniques de contrôle des finances publiques.

Section : Les techniques de mise en cause de la responsabilité gouvernementale

A-L'engagement de responsabilité

1-La lettre de l'article 49 alinéa 1 de la Constitution de 1958 et de l'article 97 alinéa 1 de la Constitution de 1992

Aux termes de l'article 49 al. 1 de la Constitution de 1958, *« le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale »* et l'article 97 al. 1 de 1992, *« le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».*

L'octroi au seul Premier ministre du droit d'engager la responsabilité du Gouvernement ainsi que la collégialité de la décision de recourir à l'article 49 al. 1 ou 97 al. 1 de la Constitution s'inscrivent dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme. Il s'agissait, dans l'esprit du constituant, d'éviter la mise en jeu spontanée de la responsabilité ministérielle par un membre du Gouvernement, comme cela se faisait sous la IIIème République française et, en pratique, sous la IVème République française (pseudo-question de confiance), contribuant à l'instabilité gouvernementale.

En revanche, la Constitution ne mentionnant aucune condition particulière de majorité, le vote des députés est organisé à la majorité simple (ou relative). Un vote négatif entraîne la démission du Gouvernement.

Deux hypothèses peuvent être distinguées :

-L'engagement de responsabilité sur le programme : la responsabilité peut être engagée sur le programme du Gouvernement, c'est-à-dire, logiquement, dès la nomination d'un nouveau Gouvernement, ou après un remaniement ministériel. Dans cette perspective, certains observateurs en ont déduit l'existence d'une procédure d'investiture, soulevant une controverse relative au caractère obligatoire ou seulement facultatif de sa mise en œuvre.

-L'engagement de responsabilité sur une déclaration de politique générale : le Gouvernement peut aussi engager sa responsabilité *« éventuellement sur une déclaration de politique générale »*. La procédure peut donc être mise en œuvre à tout moment, pour des motifs d'opportunité politique, selon l'appréciation du Premier ministre.

2-La pratique de l'engagement de responsabilité

En la matière, les comportements des Premiers ministres français successifs ont varié, empêchant la formation d'un usage, et en particulier l'établissement d'une procédure d'investiture :

-certains chefs de Gouvernement, assez rares, ont engagé la responsabilité de leur Gouvernement sur leur programme (tel Michel Debré, en janvier 1959, soucieux de *« souder la majorité autour d'un programme d'action et de législature »*), parfois en précisant qu'ils n'y étaient pas constitutionnellement obligés.

-d'autres se sont abstenus de toute utilisation de l'article 49 al. 1 lors de leur entrée en fonction (par exemple Maurice Couve de Murville en juillet 1968, Michel Rocard en mai 1988, ou Pierre Bérégovoy en avril 1992).

-d'autres, enfin, les plus nombreux, ont dès leur nomination engagé leur responsabilité, mais sur une déclaration de politique générale et non pas sur leur programme (Laurent Fabius en 1984, Edouard Balladur en 1993).

La mise en œuvre de l'article 49 al. 1 de la Constitution est donc laissée à la libre appréciation du Premier ministre. Celui-ci y a recours pour des motifs d'opportunité politique (témoignage de considération à l'égard de la majorité parlementaire, présentation d'un programme de législature, souci de faire la démonstration de sa légitimité, notamment en période de cohabitation, etc.). En conséquence, l'investiture n'existe plus sous la V^{ème}

République, le Gouvernement entrant en fonction dès sa nomination, sans nécessité d'un vote de confiance préalable de l'Assemblée nationale : la confiance parlementaire est présumée.

De toute façon, les votes organisés sur le fondement de l'article 49 al. 1 sont, d'une manière très générale, essentiellement formels puisque, dans le contexte du parlementarisme majoritaire, ils ne réservent que peu de surprises : ils sont surtout l'occasion de vérifier le soutien de la majorité parlementaire et de faire le compte des députés qui y appartiennent.

La déclaration présentée à l'Assemblée nationale en cas d'engagement de la responsabilité du Gouvernement est également lue à la tribune du Sénat, à titre d'information.

Au Togo, l'application de l'article 97-1 de la Constitution, jusqu'à maintenant a donné lieu à une investiture du Premier ministre par les députés ; elle est une exigence et une pratique de la IV^{ème} République et aucun nouveau chef du Gouvernement ne peut s'en passer. Ainsi, l'article 97 al. 2-3 dispose : *« L'Assemblée nationale, après débat, émet un vote. La confiance ne peut être refusée au Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers (2/3) des députés composant l'Assemblée nationale. Lorsque la confiance est refusée, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement ».*

B-La motion de censure

1)La lettre de l'article 49 al 2 de la Constitution de 1958 et de l'article 98 de la Constitution de 1992

D'initiative parlementaire, cette technique de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement permet à une majorité de députés de censurer le Gouvernement et donc de le contraindre à la démission. Afin d'éviter un recours trop fréquent à ce mécanisme, cause d'instabilité gouvernementale, les constituants l'ont étroitement réglementé, dans le cadre du « parlementarisme rationalisé ».

-Dépôt : la motion de censure, motivée, doit être déposée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale, soit 58 députés (France). La motion, pour être recevable, doit être signée par un tiers (1/3) au moins des députés composant l'Assemblée nationale (Togo).

-Vote : La motion ne peut être votée qu'au terme d'un délai de réflexion de 48 heures après son dépôt. Elle est adoptée à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale (soit 289), au scrutin public et à la tribune. Seuls les votes favorables à la motion étant décomptés, les abstentionnistes sont présumés soutenir le Gouvernement (France). Le vote ne peut intervenir

que cinq (5) jours après le dépôt de la motion. L'Assemblée nationale ne peut prononcer la censure du Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres (Togo).

-Limites : Aucune motion de censure ne peut être adoptée pendant l'intérim présidentiel. Selon l'interprétation donnée en 1961, elle est également étroitement conditionnée en période d'application de l'article 16 de la Constitution (France). Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session (Togo).

Seule la démonstration de l'existence d'une majorité absolue de députés opposés à la politique gouvernementale permet d'aboutir à la chute du Gouvernement, cette exigence étant de nature à favoriser la constitution d'une majorité de soutien à un autre Gouvernement.

2)La pratique de la motion de censure

En pratique, de nombreuses motions ont été déposées tout au long de la Vème République en France. Mais une seule a été effectivement adoptée, le 5 octobre 1962, contre le Gouvernement de Georges Pompidou. En réalité, c'est le Président De Gaulle qui était visé par les députés, conséquence de sa décision contestée de recourir au référendum (article 11 de la Constitution) pour réviser la Constitution et instaurer l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct. Finalement, après avoir expédié les affaires courantes pendant deux mois, le Gouvernement Pompidou a été reconduit à l'issue de la crise, tranchée par le peuple à l'occasion des élections législatives anticipées consécutives à la dissolution prononcée par le chef de l'Etat.

Si le mécanisme de la motion de censure semble, dans les faits, neutralisé, c'est en raison de l'apparition du fait majoritaire : la majorité parlementaire, stable et cohérent depuis 1962, n'a pas intérêt à renverser un Gouvernement dont elle soutient les orientations. En outre, l'adoption d'une motion de censure ouvre un conflit politique qui peut conduire, comme ce fut le cas en 1962, à la dissolution de l'Assemblée nationale, les députés prenant ainsi le risque de devoir se représenter prématurément devant les électeurs.

Depuis l'avènement de la Constitution de 1992 au Togo, il n'y a eu qu'une seule motion de censure à l'encontre du Gouvernement du Premier ministre Eugène Koffi Adoboli. Il s'agissait d'un bilan de ses activités que le chef du Gouvernement a présenté aux députés. Il a été jugé négatif par le vote des parlementaires. Il faut rappeler que c'est une motion qui n'avait pas respecté la procédure de l'article 98 de la Constitution.

C-L'engagement de responsabilité gouvernementale sur un texte (art. 49.3)

Ce mécanisme est déclenché à l'initiative du Gouvernement, en cours de procédure législative : le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi. Ce texte sera considéré comme adopté, à moins que les députés ne déposent une motion de censure dans les 24 heures, et l'adoptent dans les conditions prévues à l'article 49 al. 2 de la Constitution de 1958 : dans ce cas, le Gouvernement devra démissionner.

D-L'approbation du Sénat

« Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ». Naturellement, le refus du Sénat de voter l'approbation n'a pas de conséquence quant à l'existence et au maintien au pouvoir du Gouvernement, le Sénat étant privé du pouvoir de censure. Le recours à cette procédure est décidé pour des motifs d'opportunité politique.

Après des années d'hostilité entre les gouvernements du Général De Gaulle et la seconde chambre, Jacques Chirac fut le premier à solliciter l'approbation du Sénat, en 1975, afin de conforter son assise face au Président Giscard d'Estaing et à l'opposition parlementaire. Michel Rocard y recourut en 1991 pour s'assurer de l'existence d'un consensus relatif à l'engagement de la France dans la guerre du Golfe. D'autres Premiers ministres souhaitèrent tout simplement asseoir leur légitimité en recueillant la confiance du Sénat parallèlement à celle de l'Assemblée nationale, tels Jean-Pierre Raffarin (juillet 2002, avril 2004), Dominique de Villepin (juin 2005), ou François Fillon qui en fit usage, pour la seizième fois sous le V^{ème} République, le 4 juillet 2007.

Ainsi, les mécanismes permettant au Parlement de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement sont largement neutralisés, en pratique, par le fait majoritaire. Le contrôle doit donc s'exercer par d'autres moyens, permettant au Parlement de jouer son rôle de critique et de contre-proposition.

Section 2 : Les techniques d'information, d'enquête et d'évaluation

A-Les techniques classiques

1)Les questions parlementaires

Le droit de poser des questions au Gouvernement est un droit individuellement reconnu aux parlementaires depuis la III^{ème} République en France.

Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, l'article 48 al. 2 de la Constitution prévoit l'organisation d'au moins une séance hebdomadaire réservée aux questions orales posées par les parlementaires aux ministres. Consacrée depuis lors par la Constitution, cette technique de contrôle était déjà prévue, dès 1959, par les règlements des assemblées. Elle a été plusieurs fois réformée et réorganisée dans les deux assemblées (1988, 1993, 1995), de façon à redynamiser les séances de questions et à les rendre plus efficaces et plus attrayantes.

-Le temps de parole des parlementaires est limité ;

-l'ordre du jour des séances de question est fixé par la conférence des présidents dans le respect de la proportionnelle des groupes politiques ;

-les questions orales, avec ou sans débat, se distinguent des questions d'actualité au Gouvernement. Si les questions orales peuvent, dans certains cas, être suivies d'un débat, elles ne donnent jamais lieu, par principe, à un vote, puisqu'elles ne doivent pas conduire à mettre en cause la responsabilité ministérielle.

A l'issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la fréquence des séances de questions d'actualité est préservée : *« une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires…est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement »* (art. 48 al. 6 de la Constitution de 1958). Conformément aux réflexions menées au sein du Comité Balladur, le rôle joué par l'opposition durant ces séances pourrait être utilement renforcé.

Au Togo, l'article 96 *in fine* de la Constitution de 1992 dispose : *« (Les membres du Gouvernement) sont également entendus sur une interpellation, par l'Assemblée nationale, sur des questions écrites ou orales qui leur sont adressées »*. Les questions orales sont posées par un député au Gouvernement, soit sur sa politique générale, soit sur les dossiers ou affaires relevant d'un département ministériel donné. Les questions doivent être sommairement

rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à leur compréhension. Elles peuvent être posées sous la forme de questions orales avec débat ou de questions orales sans débat. Tout député qui désire poser une question orale en remet le texte au président de l'Assemblée nationale qui le notifie au Gouvernement. Les questions orales dont publiées, durant les sessions et hors sessions, au Journal Officiel de la République Togolaise. Au fur et à mesure de leur dépôt, les questions orales sont inscrites par le président au rôle des questions orales avec débat ou au rôle des questions orales sans débat. La séance réservée chaque semaine, par priorité, aux questions des membres de l'Assemblée nationale et aux réponses du Gouvernement, est fixée par décision de la Conférence des présidents. L'inscription des questions orales à l'ordre du jour de cette séance est décidée par la Conférence des présidents au vu des deux rôles de ces questions, la veille de la séance. Les questions orales sans débat provenant de la transformation des questions écrites bénéficient d'une priorité d'inscription. La Conférence des présidents peut inscrire une question orale, quel que soit le rang d'inscription de cette question, à l'un des deux rôles. Elle peut décider de la jonction des questions orales portant sur des sujets identiques ou connexes. La Conférence des présidents procède chaque mois à la révision des deux rôles des questions orales. Lors de cette révision, elle peut transférer une question orale d'un rôle à l'autre, renvoyer une question orale au rôle des questions écrites ou radier une question orale portant sur un sujet ayant donné lieu à débat depuis la précédente révision. On distingue trois types de questions : les questions orales avec débat, les questions orales sans débat et les questions d'actualité. Aussi, toute question écrite ou orale à laquelle un membre du Gouvernement n'a pas répondu dans le délai d'un mois peut faire l'objet d'une interpellation. Les demandes d'interpellation dûment motivées et signées par quinze (15) députés au moins sont déposées sur le Bureau de l'Assemblée nationale en séance plénière. A partir du dépôt, aucune signature ne peut être retirée. Les demandes sont examinées par la Conférence des présidents, selon la procédure des questions urgentes, pour leur inscription à l'ordre du jour. La décision d'interpellation est prise à la majorité simple des députés présents. Le président de l'Assemblée nationale transmet, l'interpellation au Gouvernement dans les huit jours. Dans un délai de trente jours, le membre du Gouvernement interpellé répond. En la circonstance, l'Assemblée nationale peut prendre une résolution à soumettre à l'appréciation du Gouvernement.

Ainsi au Togo, suite aux incidents de Mango, deux ministres du Gouvernement (Il s'agissait du ministre de la sécurité et de la protection civile et du ministre de l'environnement)

étaient devant les députés le mardi 10 novembre 2015 pour répondre des évènements tragiques qui se sont déroulés dans cette ville ayant occasionnés 5 morts les 6 et 7 novembre 2015.

Les parlementaires peuvent également, depuis le début du XX^{ème} siècle, adresser aux ministres compétents des questions écrites, rédigées avec l'aide de leurs assistants parlementaires ou des assistants de leur groupe politique. Prévues par les règlements des assemblées, celles-ci sont élaborées sur tout thème d'intérêt général, à l'initiative des parlementaires eux-mêmes ou à la suite d'une interpellation par les habitants de leur circonscription. Les réponses ministérielles, plus ou moins complètes, doivent intervenir obligatoirement, et ce, en principe, dans un délai de deux mois. Les questions et leurs réponses sont publiées au JO. Leur nombre tend à augmenter considérablement.

2)Les commissions d'enquête

Apparues en France sous la Monarchie de juillet, elles ont été prévues, sous la V^{ème} République, par l'article 6 de l'ordonnance du 1 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, révisée notamment en 1977 et 1991 (disparition des commissions de contrôle). Elles sont formées, classiquement, pour *« recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales ».* Depuis le 23 juillet 2008, leur existence est consacrée par le nouvel article 51-2 de la Constitution de 1958 qui dispose que, pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation, *« des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée…pour recueillir des éléments d'information ».* Il revient à la loi de déterminer leurs règles d'organisation et de fonctionnement, et aux règlements des assemblées de réglementer les conditions de leur création.

Au Togo, la création d'une commission d'enquête ou de contrôle par l'Assemblée nationale résulte du vote d'une proposition de résolution déposée, affectée à la commission permanente, compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées au Titre I Chapitre X du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale. Cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission de contrôle doit examiner la gestion. La commission saisie d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ou de contrôle doit déposer son rapport dans le mois de la session ordinaire suivant l'affectation de cette proposition. Les commissions d'enquête ou de contrôle ne peuvent comprendre plus de quinze (15) députés.

Dans le respect de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de l'autorité judiciaire, les commissions d'enquête ne peuvent être constituées pour enquêter sur des faits faisant déjà l'objet d'une procédure judiciaire. Créées grâce au vote d'une résolution par l'assemblée, ces commissions sont composées à la proportionnelle des groupes politiques, de 30 (Assemblée nationale) ou 21 (Sénat) membres en France. Elles bénéficient d'un droit à l'information et d'importants moyens de contrôle sur pièces et sur place, progressivement étendus, notamment au profit du rapporteur. Elles peuvent convoquer les personnalités concernées pour des auditions, seul le chef de l'Etat pouvant se soustraire à cette obligation (dispense dont la levée avait un temps été envisagée lors des débats relatifs à la révision constitutionnelle de 2008).

Depuis 1991, l'audience des travaux des commissions d'enquête a été améliorée grâce à la publicité des auditions. Après enquête, elles disposent d'un délai de six mois pour élaborer et rendre leurs conclusions à l'assemblée, qui organise en principe la publication du rapport, généralement attendu par l'opinion publique.

En 1988, les assemblées françaises ont accordé à chaque groupe politique le droit d'obtenir, une fois par session ordinaire, l'inscription à l'ordre du jour complémentaire d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête (« le droit de tirage »). Cela, bien entendu, ne garantit aucunement leur adoption.

3)Les auditions

Les auditions réalisées par les parlementaires sont un autre moyen classique d'information, commun aux différents régimes de séparation des pouvoirs. Les assemblées peuvent entendre discourir les chefs d'Etat et de Gouvernement étrangers ainsi que des personnalités d'envergure internationale. Ainsi, à l'invitation du président de l'Assemblée nationale en France, José Manuel Barroso a été reçu en tant que président de la Commission européenne le 24 janvier 2006, donnant l'occasion d'un débat avec les députés.

B-Les techniques nouvelles

1)Le droit à l'information

Les assemblées bénéficient d'un droit à la communication de documents en provenance du Gouvernement, des autorités publiques et de divers organismes extra-parlementaires au sein desquels elles sont représentées. Des débats et déclarations gouvernementales peuvent également être organisés pour contribuer à leur information.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le nouvel article 50-1 de la Constitution prévoit que le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, faire devant l'une ou l'autre assemblée, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote. En aucun cas, cependant, comme le précise expressément le texte constitutionnel, le Gouvernement ne peut voir sa responsabilité politique engagée dans le cadre de cette procédure.

2)Les missions d'information

Technique d'information relancée en 1990, les missions d'information peuvent être créées par les commissions permanentes ou, depuis 2003 à l'Assemblée nationale, par la Conférence des présidents à l'initiative du Président de l'Assemblée. Elles peuvent être individuelles ou collectives, communes aux commissions permanentes ou propres à l'une d'entre elles.

Leurs pouvoirs d'information ont été progressivement élargis (convocation à des auditions, droit à la communication de documents, déplacements sur le terrain). Depuis 1996, le rapporteur d'une mission d'information peut même se voir confier des pouvoirs d'investigation équivalents à ceux des commissions d'enquête. Comme elles, les missions d'information sont temporaires et chargées de remettre un rapport au terme d'un délai de 6 mois maximum. Les missions d'information sont cependant moins formelles que les commissions d'enquête, et plus souples du point de vue de leur fonctionnement et des conditions de leur création. C'est pourquoi elles les remplacent parfois avantageusement, par exemple lorsqu'une question faisant l'objet d'une procédure judiciaire suscite l'intérêt des parlementaires.

En avril 2005, l'Assemblée nationale renonce à créer une commission d'enquête relative aux conséquences de l'exposition à l'amiante, au motif que cette question fait déjà l'objet d'un litige judiciaire. En revanche, une mission d'information sur ce thème a été créée dans chaque assemblée.

Au Togo, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée nationale pour lui permettre d'exécuter son contrôle sur la politique du Gouvernement. A cette fin, elles peuvent confier à un ou à plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire portant notamment sur les conditions d'application d'une législation. Ces missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions.

3)Les résolutions

Hormis pour les questions touchant au fonctionnement interne des assemblées (résolution créant une commission d'enquête par exemple), la technique du vote de résolution avait été bannie en 1958 afin de protéger le Gouvernement : le vote de résolutions, rendues publiques, sur tous les sujets, peut en effet permettre aux assemblées de critiquer l'action du Gouvernement, de faire état de divergences de vue et, finalement, de le déstabiliser.

Elle est apparue en 1992 dans le domaine des questions européennes, avant d'être, finalement, réhabilitée en juillet 2008, dans le cadre du processus de revalorisation du rôle du Parlement. Le nouvel article 34-1 de la Constitution de 1958 dispose que *« les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique ».* Mais il précise que *« sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ».* La technique est donc étroitement encadrée.

4)Le recours à l'audit et à l'expertise

Face à la diversification et à la complexité des problématiques soumises à leur examen (bioéthique, nouvelles technologies, économie, énergie, etc.), et à l'exigence renouvelée de performance et de rentabilité imposée aux services administratifs et aux politiques gouvernementales, les parlementaires ont des besoins accrus en matière d'expertise, d'audit et d'évaluation technique et financière. C'est pourquoi ils ont désormais l'habitude de faire appel à des organismes publics et à des cabinets privés, auprès desquels ils commandent les données chiffrées, rapports d'évaluation, bilans comparatifs et autres études prospectives qui s'avèrent utiles à leurs travaux d'information et de contrôle. Afin de garantir la compétence, l'indépendance, et la rapidité d'exécution de ces experts, il a parfois été envisagé de doter le Parlement d'un organisme propre, chargé de l'assister et de réaliser des études sur commande, sur le modèle des organismes d'audit placés sous tutelle des Parlements anglo-saxons. En ce sens, le « Comité Balladur » a proposé, en octobre 2007, de créer, au sein de chaque assemblée, un comité d'audit parlementaire chargé d'organiser les activités de contrôle. Mais cette proposition, qui bouleverserait les méthodes de travail parlementaire, n'a pas été retenue lors de la réforme constitutionnelle de 2008.

Section 3 : Le contrôle des finances publiques

A-Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire s'exerce à l'occasion de l'élaboration du budget, avec l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire et l'examen du projet de loi de finances, mais aussi en cours d'exercice budgétaire (sur les reports, les virements, les annulations ou rajouts de crédits), puis *a posteriori*, lors de l'examen de la loi de règlement (qui permet au Parlement, en clôture de l'exercice budgétaire, de vérifier que son autorisation budgétaire a été respectée). Ce contrôle s'exerce par différents moyens : envoi de questionnaires aux services ministériels, auditions, droit à la communication d'informations, contrôles sur place, réalisation d'études et d'enquêtes, parfois commandées à la Cour des comptes ou à d'autres organismes publics ou privés. Les commissions de finances des deux assemblées jouent un rôle essentiel, les autres commissions permanentes étant saisies pour avis des dispositions budgétaires qui concernent leur domaine de compétence. Au sein de la commission des finances de chaque assemblée, le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux des finances bénéficient de pouvoirs d'enquête et de contrôle sur pièces et sur place considérablement étendus depuis 2001.

Au Togo, selon le Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale, les documents et les renseignements destinés à permettre l'exercice du contrôle du budget de l'Etat et des budgets autonomes ou la vérification des comptes des sociétés d'Etat et des sociétés d'économie mixte (SEM) sont communiqués par les autorités compétentes au président de l'Assemblée nationale à l'attentions du président de la commission des finances et du rapporteur spécial désigné. Ce rapporteur spécial peut demander à la commission des finances de lui adjoindre un de ses membres pour l'exercice de ce contrôle. Les travaux des rapporteurs ne peuvent faire l'objet de rapport d'information publique. Ils ne peuvent être utilisés que pour les rapports faits par les commissions sur la loi des finances.

B-Le contrôle de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale

Depuis la révision constitutionnelle de 1996 en France, le Parlement contrôle également les conditions d'élaboration et d'application des lois de financement de la Sécurité sociale. Le contrôle a été réaménagé par la loi organique du 2 août 2005 qui élargit les prérogatives du Parlement et notamment des commissions permanentes compétentes. Les techniques de contrôle sont calquées, pour l'essentiel, sur les mécanismes prévus pour les lois de finances.

C-Les missions d'évaluation et de contrôle en matière financière

Les commissions permanentes compétentes peuvent également créer des missions d'évaluation et de contrôle sur toute question financière. Les commissions financières de l'Assemblée nationale ont choisi d'instituer deux missions permanentes chargées de vérifier l'efficience de la dépense publique, l'une en matière budgétaire, l'autre concernant le financement de la sécurité sociale. Celles du Sénat se montrent également très actives en ce domaine, afin de valoriser l'utilité et la complémentarité du rôle de la seconde chambre en matière de contrôle et de prospective.

Dans ce domaine, l'hypothèse de la création d'un organisme d'audit et de contrôle placé à la disposition des parlementaires trouve tout son intérêt. Mais en juillet 2008, le constituant français a préféré le renforcement du partenariat avec la Cour des comptes, malgré les contraintes inhérentes à son statut et à sa charge de travail, accrue depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. Un nouvel article 47-2 de la Constitution détermine les compétences de la Cour des comptes et prévoit notamment qu'elle *« assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement »*, *« dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ».*