



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

**FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE
(FADESP)**

ECOLE DOCTORALE



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU DIPLOME
D'ETUDES APPROFONDIES (DEA) EN DROIT PUBLIC FONDAMENTAL**

THEME

**La commission des lois dans les Assemblées
parlementaires : cas du Bénin**

Réalisé et Présenté par :

Vidjingni Eunice Fleurielle HODONOU

Directeur de mémoire :

Pr. Frédéric Joël AÏVO

Professeur Agrégé de droit public,
Directeur du Centre de Droit
Constitutionnel, Doyen de la Faculté
de Droit et de Sciences Politiques
(Université d'Abomey-Calavi)

Promotion 2012-2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Pr. Frédéric Joël AÏVO

MEMBRE : Dr. Errol TONI

MEMBRE : Dr. Thierry BIDOUZO

AVERTISSEMENT

LA FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE (FADESP) N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION, NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CELLES-CI SONT CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.

DEDICACE

A ma mère, Adégnika FAGBOHOUN et mon feu père, Gaston HODONOU
pour tous vos sacrifices.

REMERCIEMENTS

- Monsieur Frédéric Joël AÏVO, Agrégé des Facultés de Droit Public et de Sciences Politiques, Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi, Doyen de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques et en même temps notre directeur de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, nous a fait l'honneur de se rendre disponible afin de nous orienter et de nous conseiller tout au long de la réalisation de ce travail;
- L'ensemble du corps professoral qui nous a encadrés pendant notre formation, pour leurs conseils et encouragements ;
- Messieurs Gildas DE-SOUZA, Franck BEHANZIN, Fiacre AVAHOUNDJE, Hervé AFFOUKOU, et Talahatou GARBA, pour le soutien et les échanges constants ;
- Madame Marguerite DJIGLA née AGBANZE, pour son soutien et ses conseils ;
- Monsieur Basile LINGUIN, pour ses conseils et encouragements ;
- Tous nos frères et sœurs, pour leurs soutiens ainsi que leurs encouragements ;
- Toute l'Administration de la FADESP et de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie (Université d'Abomey-Calavi) ;
- Tout le personnel de la Direction des Services Législatifs de l'Assemblée nationale du Bénin.
- Toutes les personnes qui ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à la réalisation de ce travail.

RESUME

Les commissions permanentes constituent la cheville ouvrière des assemblées parlementaires en raison de leur rôle fondamental dans la réalisation des missions du parlement que sont : le vote des lois et le contrôle de l'action gouvernementale.

L'Assemblée nationale du Bénin compte cinq commissions permanentes dont la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme. Cette dernière en charge de la préparation du travail législatif dans un domaine crucial pour l'Etat de droit, laisse souvent subsister des défaillances qui mettent en cause la sécurité juridique. Le présent travail a d'abord constaté le rôle déterminant joué par la commission des lois, évalué ses forces, acquis, et contributions dans le domaine de ses compétences, ensuite diagnostiqué les différentes faiblesses de son fonctionnement et enfin, défini les axes possibles d'une réforme de l'organe. La mise à contribution des remèdes proposés, permettra un meilleur rendement du travail de la commission notamment dans l'élaboration des lois de qualité et le suivi de leur application qui sont indispensables à tout parlement dans un système démocratique.

SIGLES ET ABREVIATIONS

Art. : Article(s)

Assoc. : Association

CAPAN : Cellule d'Analyse des Politiques de Développement

CIHAE : Commission Internationale pour l'Histoire des Assemblées d'Etat

Coll. : Collection

Dir. : Sous la direction de

Ed. : Édition

Ibid. : Ibidem (au même endroit)

Infra : Ci-dessous

IPA : Indice Parlementaire Africain

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

M. : Monsieur

N° : Numéro

Op. cit. : Operacitata ou OpsumCitatum (ouvrage cité précédemment)

P. : Page

PP. : Pages

PUF : Presses Universitaires de France

RBSJA : Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives

RDP : Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger

RFDC : Revue Française de Droit Constitutionnel

RFSP : Revue Française de Science Politique

RQDC : Revue Québécoise de Droit Constitutionnel

UIP : Union Interparlementaire

Vol. : Volume

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1 ^{ERE} PARTIE :	11
UN ORGANE PIVOT	11
CHAPITRE 1 : UNE ORGANISATION CLASSIQUE	13
Section 1 : Une construction participative	13
Section 2 : Un fonctionnement encadré	24
CHAPITRE 2 : DES ATTRIBUTIONS PROPORTIONNEES	33
Section 1 : Une compétence exclusive	33
Section 2 : Une compétence partagée	48
2 ^{EME} PARTIE :	59
UNE CLE DE VOÛTE FAIBLE	59
CHAPITRE 1 : UNE CONTRIBUTION CONTRASTEE	61
Section 1 : Des atouts reconnus	61
Section 2 : Des entraves méconnues	73
CHAPITRE 2 : DES REFORMES POSSIBLES	81
Section 1 : Une amélioration nécessaire des conditions de travail	81
Section 2 : Une rationalisation des travaux	89
CONCLUSION	102



INTRODUCTION

Le Bénin à l'image de plusieurs pays africains a connu une mutation dans les années 90¹. En effet, la crise économique et financière ayant touché l'Afrique vers la fin des années 80, combinée à la suspension des salaires des fonctionnaires et des allocations universitaires, a poussé le gouvernement révolutionnaire marxiste-léniniste de l'époque à opter pour la libéralisation de l'économie et à convoquer la Conférence des Forces Vives de la Nation qui s'est tenue du 19 au 28 février 1990. Cette conférence a permis l'élaboration de l'avant-projet de la Constitution, qui sera adoptée par référendum. La constitution béninoise du 11 décembre 1990 consacre un nouvel ordre juridique et politique : celui du renouveau démocratique avec le choix d'un régime présidentiel ayant pour principes cardinaux l'Etat de droit² et la séparation des pouvoirs³.

L'Etat de droit est « *un système ou un régime dans lequel, l'Etat est soumis au droit, la personne humaine bénéficiant de garanties ou sûretés qui la protègent contre l'omnipotence de la puissance publique* »⁴. Il repose donc, sur les principes démocratiques et prône la soumission de tous aux normes de la République⁵. Cette soumission implique non seulement les personnes physiques, mais aussi les personnes morales dont le Gouvernement et l'Administration.

Quant à la séparation des pouvoirs, elle consiste en « *un aménagement du pouvoir de l'Etat en trois, chacune étant spécialisée et investie d'une fonction et d'une responsabilité distinctes* »⁶. Elle suppose que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir⁷ et se manifeste dans les systèmes politiques de l'ère du renouveau

¹KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », p. 3. Voir aussi, HOLO (T.), Préface à BADET (G.), *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Bénin, FES, 2013, p. 9. TEVOEDJIRE (A.), *Nous avons vaincu la fatalité*, Rapport général de synthèse de la Conférence des Forces vives de la Nation, Cotonou, 19-28 Février 1990, 24 p.

²CHEVALIER (J.), *L'Etat de droit*, Paris, Monchrestien, Collections clefs, 5^{ème} éd., 2010, 158 p.

³MONTESQUIEU (C.), *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier Flammarion, 1990.

⁴GLELE AHANHANZO (M.), « *L'Etat de droit, les droits de la personne humaine et les libertés publiques dans la Constitution du 11 Décembre 1990.* », in Actes du Colloque organisé par l'Institut des droits de l'Homme et de Promotion de la Démocratie : la démocratie au Quotidien, les 17 et 18 septembre 1998, sur « *L'évaluation critique de la mise en œuvre des droits de la personne humaine et de la pratique de la démocratie au Bénin.* », Cotonou, FFE et IDHPD, 1998, p. 50.

⁵HEUSCHLING (L.), *Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of law*, Prix de thèse du groupe européen du droit public, Paris, Dalloz, 2002, 739p.

⁶AKPOVO (V.), « *La pratique de la démocratie au Bénin* », in Actes du Colloque sur « *L'évaluation critique de la mise en œuvre des droits de la personne humaine et de la pratique de la démocratie au Bénin.* », *Op. Cit.*, p.143.

⁷MONTESQUIEU (C.), *De l'esprit des lois*, *Op.cit.*

démocratique par la distinction des trois pouvoirs qui régissent l'Etat. C'est ainsi que l'on distingue le pouvoir exécutif, incarné par le Gouvernement et chargé de promulguer et d'appliquer la loi, le pouvoir législatif, revêtu par le parlement et chargé du contrôle de l'action gouvernementale mais surtout du vote des lois et enfin, le pouvoir judiciaire, représenté par les différents ordres juridiques et qui contrôle l'application de la loi.

Considérant le pouvoir législatif, son titulaire dans les régimes démocratique, est le parlement, qu'il soit monocaméral ou bicaméral⁸. Selon l'Union Interparlementaire, le parlement « est l'institution centrale de la démocratie. Le parlement représente la société dans toute sa diversité. Il incarne la volonté du peuple. Les parlements ont la charge de concilier les intérêts divergents de différents groupes et communautés de la société et de traduire en politiques les accords qui en résultent. Ils y parviennent grâce au dialogue et au compromis »⁹. Dans le contexte béninois où le rôle déterminant du parlement dans le renforcement de la démocratie aujourd'hui n'est plus à démontrer, il faut tout de même remarquer qu'il a parcouru un chemin tumultueux.

En effet, « l'histoire du Parlement au Bénin est comparable à celle de l'évolution politique du pays, c'est-à-dire une histoire en trois phases »¹⁰. La première phase a été caractérisée par une grande instabilité, ne laissant aucune législature aller à son terme. En effet, les multiples coups d'Etat militaires occasionnaient constamment le renouvellement des institutions mises en place par le régime précédent. Par ailleurs, « pendant leurs existences, chacune des Assemblées était dirigée par une seule coalition politique de sorte qu'elles n'ont pas laissé d'expériences de gestion d'un

⁸SALAMI (I. D.) et GANDONOU (D.), *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, CeDAT, 2014, pp. 66-67. Le parlement peut être composé de deux chambres. Dans le premier cas, on parle de Parlement monocaméral et dans le second cas de parlement bicaméral. Les parlements français et togolais sont bicaméraux comprenant l'Assemblée nationale et le Sénat, contrairement au parlement béninois.

⁹UNION INTERPARLEMENTAIRE, Journée internationale de la démocratie, Réunion-Débat sur les parlements et les défis auxquels doit faire face la démocratie, La maison des parlements, Genève, 15 septembre 2008, in SALAMI (I. D.) et GANDONOU (D.), *Droit constitutionnel et institutions politiques du Bénin*, Op.cit., p. 308.

¹⁰HOUNKPE (M.) et WARREN (S.), *Rapport pays pour le PLA : Cas du Bénin*, p.1 Sur les différents cycles constitutionnels, voir KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », Op. cit.

parlement multipartiste »¹¹. La deuxième phase de la vie du parlement béninois a connu l'expérience d'abord d'un Conseil National Révolutionnaire¹² et ensuite, d'une Assemblée Nationale Révolutionnaire¹³. Depuis la Conférence des forces vives de la nation de février 1990, le pouvoir législatif est conféré à un organe constitutionnel appelé Assemblée nationale¹⁴. Constitué de 83 députés, le Parlement béninois ne dispose que d'une seule chambre¹⁵.

Et, pour assurer le rôle qui est le sien¹⁶, la nécessité s'est fait sentir dans les assemblées parlementaires de créer des commissions en vue de faciliter et de rendre plus efficaces ses travaux. La création des commissions est partie de l'idée selon laquelle, toute l'Assemblée réunie en plénière ne saurait travailler ensemble directement sur un projet ou une proposition de loi. Le Professeur Emile TOEBOSCH estimait que *« les chambres sont trop nombreuses pour pouvoir délibérer utilement si les problèmes qui leur sont soumis n'ont pas fait l'objet d'une étude préalable par un organisme plus restreint »*¹⁷. C'est ainsi que le rapport Mabillé intitulé « création des commissions permanentes » trouvait qu' *« il faudrait que les solutions à proposer à la discussion politique fussent soumises, au préalable, à une analyse plus minutieuse, à un examen plus approfondi de la part des membres que d'après la nature des projets de loi, on jugerait les plus compétents en raison de leur formation juridique, technique*

¹¹ Ibid.

¹² Le gouvernement de cette période était un gouvernement révolutionnaire dont le parlement était une émanation. Le Conseil National Révolutionnaire joua le rôle de parlement à travers essentiellement, la prise d'ordonnance et de quelques lois.

¹³ Cette dernière avait pour rôle essentiel de légiférer et de contrôler l'action gouvernementale. Ses membres ont été élus parmi les classes socioprofessionnelles et les organisations de masses.

¹⁴ ADJOLOHOUN (H.), *Entre constitutionnalisme et présidentielisme : succès et dilemmes du nouveau constitutionnalisme béninois, 1990-2012*, Cotonou, Cedat, 2013, p. 35. Le parlement du Bénin, tel qu'il a fonctionné à partir de 1991, a joui de la stabilité et du pluralisme politiques emmenés par la Constitution de 1990 les membres de l'Assemblée nationale du nouveau constitutionnalisme béninois ont joui non seulement d'une absence de trouble dans la jouissance de leur mandat mais l'élection législative s'est également tenue tous les quatre ans sans discontinuer.

¹⁵ Ibid. p. 34.

¹⁶ Le Bénin ayant opté pour le régime présidentiel, la fonction législative est la plus exercée par le parlement même si des actions de contrôle ne manquent pas d'être menées.

¹⁷ HERMANE (V.), MENDEL (F.), *Les parlements dans le monde*, Paris, PUF, 1^{ère} éd., 1977, p. 424.

ou professionnelle, de leur pratique du métier ou de leur expérience des affaires ou choses de l'administration »¹⁸.

Il en ressort que les commissions sont créées suivant les matières et se composent de manière à ce que les députés compétents dans un domaine ou dans un autre, puissent faire un travail en amont à la discussion publique par toute l'Assemblée. C'est ainsi que les commissions sont prévues par les règlements de toutes les Assemblées parlementaires¹⁹ et on distingue généralement les commissions permanentes des commissions spéciales donc temporaires²⁰. Il existe également des commissions à rôle strict d'enquête²¹. Joseph BARTHELEMY définit les commissions comme « *des organes déterminés au sein des assemblées, composés d'un nombre restreint de parlementaire, choisis selon leurs compétences supposées et chargés d'effectuer un travail qui se conclut par la présentation d'un rapport »²².*

Malgré leur existence dans l'ensemble des parlements²³, les commissions ne sont pas organisées de la même manière quant à leurs nombres, leurs dénominations et leurs attributions. Sur tous ces points et sur plusieurs autres, les commissions diffèrent et cette diversité est, selon le Professeur Jean DU BOIS DE GAUDUSSON « *une diversité dans le temps, une diversité dans l'espace ; elle existe et évolue en même temps que ces modèles évoluent eux-mêmes et on a parfois l'impression d'une absence de rationalité »²⁴.* Cependant, il existe une certaine unité entre les parlements d'une

¹⁸Rapport MABILLE « Création des commissions permanentes », cité par TOEBOSCH(E.), *Parlement et règlement*, KEJB, 1993, p. 85.

¹⁹HERMANE (V.), MENDEL (F.), *Les parlements dans le monde*, Op. cit., p. 424 ; Chap.VI du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

²⁰Articles 29 et 30 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale du Bénin (RIANB).

²¹Article 37 du RIANB.

²²BARTHELEMY (J.), « Système des commissions et le travail parlementaire », Delagrave, 1934, in BAUDU (A.), *Regard historique sur l'organisation des commissions parlementaires en France et à l'étranger (1789-1848)*, Congrès CIHAE, 2006, p. 658.

²³Article 89 de la Constitution béninoise.

²⁴Discours de DU BOIS DE GAUDUSSON (J.) in FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (F.) (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone, actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat par l'Université Toulouse 1 capitoile*, Paris, Montchrestien, collection grands colloques, 2011, p. 3.

région donnée. Ainsi, « *dans les parlements des Etats francophones, les systèmes présentent de fortes similitudes parce que inspirés de la pratique française* »²⁵.

Le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale béninoise prévoit cinq commissions permanentes à savoir :

- 1- commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme ;
- 2- commission des finances et des échanges ;
- 3- commission du plan, de l'équipement et de la production ;
- 4- commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales ;
- 5- commission des relations extérieures, de la coopération au développement, de la défense et de la sécurité.

Le travail législatif des commissions leur permet de jouer un double rôle : « *d'une part, éclairer leur assemblée sur la portée du texte qui leur est soumis, d'autre part proposer des modifications à celui-ci* »²⁶. Elles informent donc les députés et rédigent les lois. Il n'est donc pas de doute que « *le travail parlementaire est à l'image d'un iceberg et il ne faut pas se laisser abuser par la séance publique... En tout état de cause, la séance publique n'est que l'aboutissement d'un long travail de commission* »²⁷. C'est donc le véritable « *lieu du travail législatif* »²⁸. Néanmoins, comme le note Julie BENETTI, « *toutes les commissions ne sont pas égales : il est plus prestigieux d'appartenir à la commission des lois qu'à celle des affaires culturelles, et plus agréable d'être aux affaires étrangères pour les déplacements. Les derniers députés arrivés sont les moins bien lotis, et passer d'une commission à une autre peut être une récompense* »²⁹. Ceci témoigne de la spécificité des caractéristiques propres à chaque commission quant au rôle qu'elle joue suivant le domaine qui lui est affecté. La commission des lois se retrouverait alors aisément à la tête d'une tentative

²⁵ Alphonse NOMBRE, « la pratique du travail parlementaire des commissions en Afrique de l'Ouest » in FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (F.) (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone, op.cit.*, p.115.

²⁶ GUICHET (Y.), *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, p. 152.

²⁷ LOQUET (P.), « Les commissions parlementaires permanentes de la V^{ème} République », PUF, 1982 in BECANE (J.-C.), COURDEC (M.) et HERIN (J.-L.), *La loi*, Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 2010, p.122.

²⁸ CAHOUA (P.), « les commissions, lieu du travail législatif », in *Pouvoirs*, 1985, n°34, pp. 37-49.

²⁹ BENETTI (J.), citée par POULAT (M.), « A quoi servent les commissions de l'Assemblée nationale ? », *Journal Libération*, 22 juin 2012, <http://www.liberation.fr/politiques:2012/06/22-a-quoi-servent-les-commissions-a-l-assemblee-nationale-827779> consulté le 05 septembre 2015.

d'hierarchisation des commissions, du point de vue du prestige et du poids dans le travail parlementaire.

Le choix d'étudier la commission des lois dans le cadre du présent travail se justifie alors par le privilège attribué à cette dernière. En effet, le règlement intérieur place la commission des lois en première position³⁰, notamment du point de vue de la forme. Elle serait donc une commission principale et sa prééminence sur les autres commissions se retrouve dans sa désignation où on la nomme « C1 ». De plus, l'article 29 al 2 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Bénin définit ses champs de compétence comme suit : constitution, lois, justice, pétition, administration générale et territoriale, promotion et protection de la démocratie et des droits de l'homme. Quant au fond, en définissant les "lois" comme champ de compétence de la commission des lois, le règlement intérieur prévoit une compétence implicite de celle-ci sur tout projet ou proposition de loi. On peut donc en déduire que la commission des lois joue un rôle primordial au sein de l'Assemblée. Il apparaît nécessaire d'étudier la place et le rôle de cette commission dans les assemblées parlementaires à l'ère du renouveau démocratique.

« Quand la loi perd sa raison d'être, c'est la démocratie qui est en danger. Quand la loi se banalise, c'est le parlement qui s'affaiblit. Quand la loi se disperse, c'est le citoyen qui se détourne »³¹. Ces propos de Jean-Louis DEBRE montrent toute l'importance de la loi dans la consolidation d'un Etat de droit. Dans cet élan, la loi doit exprimer la volonté générale et de ce point de vue, la qualité de sa rédaction devient un enjeu majeur pour le parlement³². Mais, force est de constater que de nos jours, « les aspirations des citoyens ne trouvent, bien souvent, qu'un faible écho au sein des assemblées... le législateur vote trop de lois et ce, dans des conditions qui ne

³⁰Ce qui n'est pas le cas du règlement de l'Assemblée Nationale française, où la liste commence plutôt par la commission des affaires culturelles et de l'éducation pour finir par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (article 36 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale française).

³¹DEBRE (J.-L.), Allocution d'ouverture au colloque sur « La réforme du travail législateur », MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.) (Dir.), *La réforme du travail législatif à l'Assemblée nationale*, Paris, Dalloz, 2006, p. 9.

³²Ibid.

permettent pas d'en assurer la qualité »³³. On note aussi « *de très grandes critiques sur la prolifération des lois, leur mode d'adoption, leur rédaction, leur style et leur contenu* »³⁴. « *La prolifération des textes, la dégradation de la norme* »³⁵, « *la pratique des lois fourre-tout et la hâte avec laquelle sont préparés et adoptés certains textes* »³⁶ suscitent des interrogations sur l'ensemble du travail législatif. Ceci se confirme par la multiplicité des textes déclarés non conformes à la constitution par le juge constitutionnel³⁷ ou rendus caducs par l'avènement de nouvelles réalités non prises en compte au moment de leur élaboration.

Dans ces conditions, on ne peut que s'interroger sur la qualité du travail fait par la commission des lois et c'est là toute l'essence de cette étude. Pour cerner donc au plus près, plus près la nature même du rôle de la commission des lois, il convient de se poser des questions auxquelles nous essayerons d'apporter des réponses.

Quel est, dans le contexte sociopolitique actuel, l'importance de la commission des lois dans les assemblées parlementaires ? De même, suivant l'environnement institutionnel, comment peut-on apprécier le fonctionnement de la commission face aux nouvelles contraintes liées à la survie de la démocratie ? Comment peut-on apprécier l'apport de la commission dans la consolidation des acquis démocratiques et dans le système institutionnel en place ? N'est-elle pas soumise à des aléas susceptibles d'empêcher l'exercice de son rôle ? Le cas échéant, quelles sont les réformes possibles pour améliorer ses performances ?

Le sujet est d'autant plus digne d'intérêt que pour nombre de nos concitoyens, il faut bien l'admettre, la connaissance du Palais des Gouverneurs se résume comme ce qu'écrivait Laurent FABIOUS sur le palais Bourbon, à « *une colonnade, quelques*

³³Rapport du Comité Balladur, cité par FRAYSSE (F.), « Imitation, rationalisation, performance : enjeux d'une modélisation » in FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (F.) (Dir), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone, op. cit.*, p. 6.

³⁴DRAGO (R.), *La confection de la loi*, Rapport d'étape du groupe de travail de l'académie des sciences morales et politiques, Mars 2003, p.115.

³⁵*Ibid.*

³⁶*Ibid.*

³⁷ DCC 12-153 du 4 août 2012, DCC 01-085 du 29 août 2001, DCC 01-99 du 23 novembre 2001, DCC 02-144 du 23 décembre 2002, DCC 09-084 du 06 août 2009, DCC 12-153 du 04 août 2012 et DCC 13 031 DU 15 mars 2013. Autant de décisions par lesquelles le juge constitutionnel a déclaré non conformes à la Constitution plusieurs dispositions des lois votées par l'Assemblée nationale et qui ont justifié des procédures de mise en conformité.

images télévisées pas toujours flatteuses aperçues »³⁸ qui, *de facto*, ne permettent pas toujours une assimilation concrète des rouages de la procédure parlementaire, bref, « *un ensemble de clichés disparates et, somme toute, assez réducteurs de la vie parlementaire* »³⁹. Joute politique, lieu d'expression des intérêts égoïstes, rassemblement d'initiés pour ne citer que ceux-là, sont autant d'idées qu'inspire l'institution parlementaire. Mais, « *cette vision sévère, quand bien même aurait-elle certains fondements, masque la réalité de la vie de l'Assemblée, celle d'un espace institutionnel où l'on travaille, où l'on débat, où l'on améliore, amende et contrôle la Loi généralement rédigée par le Gouvernement* »⁴⁰. Cet état de choses a déjà motivé en France, nombres d'enquêtes sur « *les différentes représentations que se faisaient les français de la fonction parlementaire* »⁴¹. Point n'est donc besoin de rappeler que cette situation déteint inexorablement sur la visibilité des travaux des différentes commissions parlementaires qui restent pour la plupart méconnus du plus grand nombre ou mal cernés par ceux qui croient y être habitués.

Le présent travail tend donc à apporter un tant soit peu une lumière sur le fonctionnement du parlement en général, et sur la commission des lois en particulier, considérée à tort ou à raison comme la principale commission technique à l'Assemblée nationale.

Les réponses aux différentes interrogations suscitées ne peuvent cependant être objectives si une méthodologie adéquate n'est pas adoptée. Ainsi, du point de vue méthodologique, la démarche à suivre sera à la fois juridique et sociologique.

La démarche juridique se fondera essentiellement sur les textes et la doctrine mais tiendra également compte de la jurisprudence de la cour constitutionnelle. C'est donc une étude du droit positif au sens strict qui sera effectuée.

³⁸Préface de M. Laurent FABIUS, président de l'Assemblée nationale, dans la brochure "Les commissions à l'Assemblée nationale" de janvier 2000, sur l'importance du travail des commissions parlementaires pour la préparation des débats législatifs.

³⁹Ibid. Joutes verbales, affrontements politiques, débats trop techniques, faiblesse des assemblées, manœuvres d'obstruction, procédures peu compréhensibles, gestes et cris voilà à quoi se réduit souvent dans l'opinion publique le quotidien de notre institution

⁴⁰Ibid.

⁴¹CAYROL (R.), PARODI (J.-L.) et YSMAL (C.), « L'image de la fonction parlementaire chez les députés français », RFSP, n° 6, vol. 21, 1971, p.1173.

La démarche sociologique vient compléter celle juridique et nous évite de nous retrouver trop renfermés dans un positivisme juridique ne tenant pas compte de la réalité du milieu ambiant dans lequel la règle de droit produit des effets. Elle tient au fait que, pour les juristes, les faits de la réalité juridique sont énormément liés aux faits de la réalité sociale⁴².

Appel sera donc fait, dans ce cadre, aux méthodes d'analyse substantielle, fonctionnaliste et comparatiste en vue d'épier convenablement la commission des lois dans les assemblées parlementaires.

Cette démarche nous amènera à constater que la commission des lois est un organe pivot dans le travail parlementaire à l'Assemblée nationale (1^{ère} partie), mais qu'elle reste cependant, une clé de voûte faible (2^{ème} partie)

⁴²EINSEINMAN (C.), *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1969, cité par NachMback (C.), *Démocratisation et décentralisation*, Paris, Khartala, 2003, p.47.

1^{ERE} PARTIE :

UN ORGANE PIVOT

Au Bénin, les procédures parlementaires en usage sont inspirées des règles et des conventions établies par le Parlement français, dont les origines se situent à la révision constitutionnelle de 1958. Comme il est le cas dans la majorité des parlements, francophones notamment, la commission des lois⁴³ est redoutée en raison de l'éventail des attributions qui lui sont reconnues. Quelles sont les divers domaines d'intervention de la commission des lois et quel est son mode d'organisation ?

A ce propos, il faut souligner qu'il n'existe dans aucun des textes régissant le fonctionnement de l'Assemblée nationale une disposition déterminant la supériorité de la commission des lois. L'appréhension qui existe à son endroit serait alors essentiellement due aux domaines dans lesquelles cette dernière est appelée à intervenir.

En tout état de cause, une étude analytique des dispositions et des pratiques en la matière révèle que la commission des lois connaît une organisation classique (Chapitre 1) pour des attributions proportionnées (Chapitre 2).

⁴³Commission des lois constitutionnelles en France comme au Togo.

CHAPITRE 1 : UNE ORGANISATION CLASSIQUE

Le positionnement de la commission des lois dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale la présente comme un organe phare du travail du parlement. Ses rapports et avis constituent, en corrélation avec les domaines sensibles dans lesquels elle intervient, des motivations pour les diverses attentions portées à son endroit.

Mais d'ores et déjà, le multipartisme, critère déterminant de la démocratie, instaure la diversité à l'Assemblée nationale des partis et alliance de partis politiques. La question qui se pose est alors de savoir comment l'on parvient à obtenir dans cette diversité, un consensus autour des rapports de la commission. Cette dernière question nous amène à examiner la composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission.

En tant qu'organe de réflexion de la plénière, la commission est constituée sur la base de la participation de toutes les composantes politiques du parlement (section 1) et elle obéit à des règles de fonctionnement juridiquement encadrées par le législateur (section 2).

Section 1 : Une construction participative

Tous les membres de l'Assemblée nationale sont mis à contribution dans l'exécution des tâches de l'institution. De même, afin de taire toute contestation, d'éviter des prises de position insidieuses, sources de conflits et de faire valoir au député son devoir de représentation, tous les groupes politiques sont mis à contribution dans chaque commission. De cette façon, la composition de la commission respecte une procédure établie par le Règlement intérieur (Paragraphe 1) et les membres exercent un rôle défini (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La procédure de la composition

Les fondements institutionnels de la commission dans l'organisation de l'institution parlementaire (A) justifient l'état de la procédure de constitution (B).

A- Le cadre institutionnel de la commission

« Dès le célèbre arrêt *Marbury v/ Madison* (1803), la Cour suprême avait affirmé que la constitution s'imposait à tous... »⁴⁴. Ainsi est né le contrôle de constitutionnalité visant à rendre conforme à la norme fondamentale de l'Etat, les normes qui lui sont inférieures. En effet, la constitution est « l'ensemble des règles écrites ou coutumières qui détermine la forme de l'Etat (unitaire ou fédéral), l'organisation des institutions, la dévolution et les conditions d'exercice du pouvoir (y compris le respect des droits fondamentaux) »⁴⁵. En tant que tel, elle embrasse tous les aspects et domaines de l'Etat de droit dont le contrôle de constitutionnalité constitue « la condition essentielle puisqu'il garantit la suprématie effective de la constitution, acte juridique suprême sur lequel s'appuie l'ordre juridique tout entier », de l'avis de Jacques CHEVALIER⁴⁶. Cette suprématie de la constitution est reliée au principe de la hiérarchie des normes, lequel principe cardinal doit être effectif dans tout Etat qui se veut de droit. Ainsi, est établie la classification sous forme pyramidale suivant la force juridique des normes plaçant la constitution au haut de la pyramide, suivie de la loi avant que l'on ne trouve le règlement, la jurisprudence, la doctrine et la coutume.

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 est d'ailleurs celle qui ouvre la voie à l'ère du renouveau démocratique. Il en ressort qu'elle consacre des avancées démocratiques certaines par rapport aux autres textes fondamentaux que le pays a connus jusque-là. Cela se note à travers les pouvoirs conférés au parlement qui, désormais, jouit d'un fonctionnement autonome suivant un règlement intérieur.

En réalité, « si tous les parlements disposent de commissions parlementaires, tous ne disposent pas de la même latitude vis-à-vis de leur création, de leur

⁴⁴CHEVALIER (J.), *L'Etat de droit*, Paris, LGDJ, Montchrestien, 2010, p. 77.

⁴⁵GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques* Paris, Dalloz, 21^e édition, 2014, p. 239.

⁴⁶CHEVALIER (J.), *L'Etat de droit*, op.cit., p.

composition ou de la définition de leurs attributions. La marge de manœuvre de certains parlements est, à cet égard, plus étroite »⁴⁷. La commission des lois, organe technique du parlement, lui-même institution de la République, trouve d'abord sa source dans la Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990. Cette dernière ayant institué le parlement comme organe détenant le pouvoir législatif⁴⁸. Le pouvoir du parlement tient au vote des lois et au contrôle de l'action du gouvernement. Pour assurer le rôle qui est le sien, la Constitution prévoit que « *les travaux de l'Assemblée Nationale ont lieu suivant un Règlement intérieur qu'elle adopte conformément à la constitution* »⁴⁹. Mais pour connaître des sources constitutionnelles de la commission des lois, il faut se rapporter à l'alinéa 2 de l'article 89 de la Constitution qui définit le champ de compétences du Règlement Intérieur. En effet, entre autres rôles de celui-ci, le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale est habilité à déterminer « *le nombre, le mode de désignation, la composition, le rôle et la compétence des commissions permanentes ainsi que celles qui sont spéciales et temporaires* »⁵⁰. Ainsi, existe-t-il au parlement béninois des commissions permanentes à qui sont attribués divers rôles selon les compétences législatives de l'institution.

Le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale nous renseigne en ce qui concerne la consécration proprement dite de la Commission des Lois. Ce dernier est adopté sous forme législative dans les mêmes conditions qu'une loi ordinaire. Il est notamment soumis au contrôle de constitutionnalité, ce qui lui confère une plus grande force d'action. Suivant les habilitations de la Constitution, le Règlement intérieur dispose en son article 29 qu'« *au début de chaque législature, après l'élection du bureau, l'Assemblée nationale constitue pour l'étude des affaires dont elle doit connaître, cinq commissions permanentes comprenant chacune au moins treize (13)*

⁴⁷Recueil des procédures et pratiques parlementaire, synthèse de SCHENBERG (R.), « L'organisation du parlement », <http://recueil.apf-francophonie.org/spip.php?article2170> consulté le 14 avril 2015.

⁴⁸Article 79 alinéa 2 de la Constitution béninoise du 11/12/1990.

⁴⁹Article 89 de la Constitution béninoise du 11/12/1990.

⁵⁰Ibid.

députés ». La première de ces commissions est dénommée Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme⁵¹.

Il faut, sur ce point, noter que le constituant béninois se démarque de son homologue français. Alors qu'au Bénin, la Constitution laisse le soin au Règlement intérieur de déterminer le nombre des commissions permanentes, la constituante française de 1958 s'en est elle-même chargée en limitant leur nombre à huit (08) dans chaque Assemblée⁵². Ce faisant, le Bénin fait exception à l'idée du mimétisme qui règne sur le système normatif des ex-colonies. En conséquence les modifications nécessaires pour une optimisation du travail parlementaire seraient plus faciles. Remy SCHENBERG pouvait dire sur la marge de manœuvre laissée au règlement par la Constitution qu'une plus grande liberté laissée au règlement « *confère une plus grande souplesse de fonctionnement* »⁵³. En effet, les procédures ne sont pas les mêmes quand il s'agit de la modification d'une loi, que lorsque ces modifications concernent la loi fondamentale qu'est la Constitution. Le besoin d'agrandissement ou de réduction du nombre des commissions trouvera ainsi plus d'échos au Bénin qu'en France⁵⁴.

La commission des lois ainsi qu'elle est, somme toute, assise sur des fondements assez stables pouvant garantir sa permanence et plus loin son indépendance. Et plus encore, le mode de composition est un gage de cette stabilité en ce qu'elle reflète la configuration politique du parlement.

⁵¹Article 29 du RIANB. Après cette dernière viennent les autres que sont : la commission des finances et échanges, la commission du plan, de l'équipement et de la production ; la commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales ; et, la commission des relations extérieures, de la coopération au développement, de la défense et de la sécurité.

⁵²Dans leurs efforts pour mettre en place un parlementarisme rationalisé, les rédacteurs de la Constitution française de 1958 ont tenté d'encadrer étroitement le rôle et l'influence des commissions permanentes, notamment en limitant leur nombre à six. La pratique n'a pas répondu à leurs attentes. Aujourd'hui, les travaux des commissions permanentes constituent un apport majeur à l'élaboration de la loi. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a tiré les conclusions de cette évolution, en permettant que les textes débattus en séance publique soient ceux issus des travaux des commissions et en portant de six à huit le nombre maximal de commissions permanentes.

⁵³SCHENBERG (R.), « L'organisation du parlement », op.cit.

⁵⁴Nous verrons plus tard la possibilité d'augmenter le nombre de commissions permanente en vue de faciliter et d'optimiser les travaux de ces derniers.

B- L'implication des groupes politiques ou le principe de la répartition proportionnelle

De façon générale, « *il existe trois modes de désignation des membres : par l'organe directeur du parlement, par une commission constituée à cet effet ou par la chambre elle-même* »⁵⁵. La troisième modalité se rapporte aux parlements bicaméraux. L'attention est, dans la plupart des cas, portée sur les connaissances et compétences de chaque parlementaire, mais aussi sur l'ancienneté pour considérer la contribution que chacun peut apporter, du point de vue de ses expériences, à la bonne marche du travail parlementaire. Chaque député est donc orienté dans « *la commission où il peut rendre le plus de service* »⁵⁶. Mais il faut remarquer que dans la plupart des pays, le rôle prépondérant revient aux partis politiques⁵⁷.

C'est l'article 31 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin qui prévoit les règles de constitution des commissions permanentes en général. Cette constitution suit un certain nombre d'étapes avant que la liste des membres de chaque commission ne soit publiée. La règle générale, dans l'ensemble des parlements francophones, est la représentation à la proportionnelle des groupes politiques de l'Assemblée. Ainsi « *les groupes y disposent d'un nombre de siège proportionnel à leur importance numérique* »⁵⁸. La procédure veille alors à ce que les commissions soient composées de toutes les couleurs politiques de l'Assemblée afin d'assurer un équilibre politique des débats. Ainsi, à chaque législature, au début, « *chaque groupe parlementaire (entendu comme la coalition par affinité de divers partis politiques défendant les mêmes idéaux) présente la liste de ses candidats aux différentes commissions en veillant à ce qu'elle soit proportionnelle à la représentativité du groupe au sein de l'Assemblée* »⁵⁹.

Quant aux députés non-inscrits, ils doivent présenter au Bureau leur candidature à la commission de leur choix. Sur la base de ces différentes propositions, il revient au

⁵⁵ HERMAN (V.), MENDEL (F.), *Les parlements dans le monde, recueil des données comparatives*, Paris, PUF, 1977, p. 428.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ C'est le cas au Brésil, au Vietnam et en Suisse par exemple où l'organe directeur désigne les membres des commissions sur recommandation des partis dont l'importance respective est prise en considération.

⁵⁸ AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, Lextenso, 4^e éd., 2010, p.108.

⁵⁹ Article 31.1 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

bureau, après consultation des présidents de groupe, d'établir la liste définitive des commissaires qu'il soumet à la ratification de l'Assemblée. La liste définitive doit être publiée au Journal Officiel. La configuration politique de la commission est donc telle qu'elle reflète celle du parlement tout entier.

Dans tous les cas, le nombre de députés est d'un minimum de 13 dans toutes les commissions. Notons que ce chiffre est proportionnel au nombre total de députés à l'Assemblée nationale. En France l'effectif minimum dans les commissions est de 73 pour un total de 584 à l'Assemblée nationale. Il en est de même au Togo dont l'Assemblée nationale est composée de 91 avec un minimum de 09 députés dans chaque commission.

Les parlementaires manifestent leur désir de faire partie d'une commission selon leur centre d'intérêt, mais plus souvent suivant leur orientation professionnelle. C'est ainsi que la commission des lois est plus visée par les juristes de formation. Elle est d'ailleurs composée en majorité par les députés ayant une formation en droit d'un niveau minimum de Maîtrise. On note dans leur rang des magistrats et des avocats. A titre illustratif, la Commission des Lois de la septième législature est composée de Alexis AGBELESSESSI⁶⁰, Janvier DONHOUAHOUÉY, Salifou A. GOUNOU⁶¹, Chabi Bah GUERA, Léon DEGNY, Valentin DJENONTIN⁶², Barthélémy KASSA, Joseph GBAMIGBADE, Augustin AHOUANVOEBLA, Rosine VIEYRA SOGLO⁶³, Antoine K. IDJI⁶⁴, Marthurin Koffi NAGO⁶⁵ et Bruno AMOUSSOU. Cela témoigne de l'objectivité dont les parlementaires font montre, au vu des attributions de chaque commission.

Si l'obligation est faite aux députés de faire partie d'une commission parlementaire, ils ne peuvent être membres que d'une commission permanente à la fois. Cette méthode vise à concentrer les connaissances et compétences particulières de chaque commissaire sur un domaine donné. En outre, la fréquente simultanéité des

⁶⁰ Magistrat.

⁶¹ Juriste, enseignant de Droit Public.

⁶² Ancien Ministre de la Justice.

⁶³ Député à l'Assemblée nationale depuis la 1^{ère} législature du renouveau démocratique.

⁶⁴ Ancien Président de l'Assemblée nationale (4^{ème} mandature).

⁶⁵ Professeur d'université

réunions des commissions constitue une menace à la présence effective des commissaires aux réunions des commissions auxquelles ils font partie. La résultante de ce principe d'exclusivité est que les membres de la commission des lois y sont principalement attachés et doivent apporter aux travaux de celle-ci, tous les moyens intellectuels dont ils disposent. Néanmoins, ce principe est relativisé par la possibilité qui est donnée à tout commissaire de participer aux réunions des autres commissions. Dans ce cas, il ne leur est permis que de participer aux débats, en donnant leur avis sur les questions étudiées. Seuls les membres « véritables » de la commission ont voix délibérative et droit de vote.

Paragraphe 2 : L'identification des rôles

Structurée selon un organigramme déterminé, l'Assemblée nationale est dirigée par différents acteurs au niveau de chacune de ses structures. Chaque démembrement de l'institution est conduit par un groupe de personnes ; il existe donc un bureau qui dirige la commission (A), ce qui n'empêche pas que les autres membres assurent un rôle utile et précis (B).

A- Une coordination faite par le bureau

Les commissions parlementaires en général, relèvent, au parlement béninois, de la Direction des Services Législatifs qui est un des deux démembrements du Secrétariat Général Administratif du parlement. Elles sont attachées au service des commissions, des réunions du bureau et de la Conférence des présidents. En effet, le parlement est formé d'un ensemble structuré de services qui facilitent ses travaux tant du point de vue de ses attributions constitutionnelles que de celle de la gestion interne. Il est organisé comme toute administration publique en différents services coiffés par le Président de l'institution. Il ressort de l'article 126-1 du Règlement intérieur que « *le Président dirige l'Assemblée. A ce titre il est le chef de l'administration de l'Assemblée* »⁶⁶. Il est assisté dans ses fonctions par le bureau qui « *examine l'avant-projet du budget de l'Assemblée nationale avant étude par la commission permanente*

⁶⁶Article 126 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

chargée des finances ». Il détermine aussi « *les modalités d'application, d'interprétation, et d'exécution par les différents services, des dispositions du règlement intérieur* »⁶⁷.

Les commissions sont dirigées par un bureau élu composé d'un Président, un Vice-président, un premier rapporteur, un deuxième rapporteur, et un secrétaire⁶⁸. Ce bureau est élu suivant les dispositions de l'article 33 du Règlement intérieur à chaque législature, sur convocation du Président de l'Assemblée nationale qui organise le scrutin dans les mêmes conditions que l'élection du bureau de l'Assemblée. Il a pour rôle d'organiser et d'animer les travaux en commission. Ni la Constitution, ni le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ne décrivent le rôle reconnu à chaque membre du bureau directeur de la commission. Mais ces rôles sont quasiment les mêmes dans toutes les assemblées parlementaires, vu les ressemblances qui existent entre les parlements de l'espace francophone.

Ainsi, de façon comparée à l'organisation des commissions du parlement du Québec, on peut en déduire ce qui suit : « *Le président de commission organise et anime les travaux de sa commission selon les dispositions prévues au règlement* ».⁶⁹ Le président de la commission organise les travaux,⁷⁰ il détient « *le pouvoir d'impulsion, de décision et de représentation* ».⁷¹

Ainsi il convoque les séances de la commission à la demande de l'Assemblée nationale ou de son propre chef. En séance, le président veille à l'application des règles de procédure, qu'il s'agisse du respect des droits des députés ou du maintien du bon ordre et du décorum. Ayant la police des séances, il peut suspendre les rencontres et rappeler à l'ordre toute personne qui perturbe les travaux. Dans le même sens, il fait un rapport sur l'absentéisme des commissaires pour un rappel à l'ordre par le Président de l'Assemblée nationale et il en est de même en cas de récidive pour la prononciation

⁶⁷ Article 127 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁶⁸ Article 33 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁶⁹ ASSEMBLEE NATIONALE (CANADA), « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec », BNQ/DRI, Septembre 2013, p.14.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

de la sanction afférente.⁷² Avec les autres membres du bureau, le président forme « *le comité directeur qui veille à l'administration de la commission et qui, entre les séances, prend les décisions nécessaires à la bonne marche des travaux de la commission* »⁷³. Le Vice-président assiste le Président dans ses fonctions et le remplace en cas d'empêchement ou d'habilitation par ce dernier.

Quant aux rapporteurs, leur rôle s'apparente sur quelques points à celui du secrétaire de commission à l'Assemblée nationale du Québec. En effet, ils sont chargés de coordonner les travaux de recherche, d'entretenir les contacts avec les personnes et institutions concernées par les dossiers de la commission. Ils doivent organiser les entretiens et enquêtes nécessaires pour orienter la commission dans les débats et dans ses choix. Mais par-dessus tout, ils ont pour rôle de suivre les travaux de la commission afin de rédiger le rapport qui doit être validé en commission avant d'être envoyé sur le bureau de l'Assemblée. En outre, il leur revient de présenter le rapport de la commission à la séance plénière et ce faisant, de représenter la commission. Pour ce qui est du rôle du secrétaire de commission, il s'agit d'une part des responsabilités confiées au secrétaire de commission dans l'Assemblée québécoise qui, lui, cumule le rôle de rapporteur et de secrétaire. Le secrétaire est entre autres, chargé de tenir la plume des séances de la commission, d'en rédiger les procès-verbaux et de sauvegarder tous les documents relatifs aux travaux de la commission. Plus précisément, « *Le secrétaire rédige les avis, les convocations, les rapports et les procès-verbaux. Il conserve et enregistre les documents reçus ou produits par la commission et authentifie les documents officiels par sa signature* ».⁷⁴ Tous ces organes travaillent donc de façon complémentaire pour assurer la bonne gestion du groupe de personnes à leur charge et le bon traitement des affaires qui leurs sont confiées.

⁷²Article 35 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁷³ASSEMBLEE NATIONALE (CANADA), « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec », op. cit., p. 14.

⁷⁴Ibid., p.16.

Comme on peut le remarquer dans la réalité, « *le personnage essentiel d'une commission est son président* ». ⁷⁵ Il joue un rôle central dans les travaux de la commission par son aptitude à organiser les interventions de plusieurs tendances politiques. De surcroît, il est appelé à donner ses propres avis et à défendre les positions de son groupe sur des questions qui l'intéressent. C'est donc un véritable effort d'impartialité qui lui est demandé pour ne pas virer dans des préjugés. En effet, « *il se doit de respecter une grande neutralité dans la conduite des délibérations* » ⁷⁶. Dans l'exercice de ses fonctions, le président est le représentant de la commission dans son ensemble et non d'un groupe donné. Qu'il s'agisse des rencontres avec le bureau, la conférence des présidents ou de ses rapports avec le Gouvernement, le président est le porte-parole qui défend les positions et résolutions prises par l'ensemble des commissaires. Il arrive d'ailleurs bien souvent que les avis de la commission soient identifiés au président alors même qu'il est possible qu'ils ne soient pas conformes à ses propres aspirations.

B- Une participation de tous les membres aux travaux de la commission

Le but visé par la création des commissions est de donner l'occasion à un groupe limité de personnes, de porter un regard plus profond et technique sur les textes avant leur examen en plénière. Ainsi, l'ensemble des membres d'une commission a la charge de travailler à ce qu'il n'y ait plus de point d'ombre sur le texte dont elle a été saisie. « *En commission où l'on défriche les textes, il est possible de poser toute sorte de question que l'on souhaite... les tensions politiques ont tendance à s'apaiser pour faire place à un débat plus technique et plus ouvert* » ⁷⁷. C'est alors une œuvre bien technique qui est demandée aux membres de la commission au-delà de tout débat sur des considérations basement politiciennes.

⁷⁵FEUILLADE (A.),SCHENBERG (R.) et ZELANY (B.), Collection Connaissance de l'Assemblée nationale, « Les commissions à l'Assemblée nationale », Janvier 2000,n° 12, www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/12.aspconsulté le 12 avril 2014

⁷⁶Ibid.

⁷⁷DARRIGUE (D.),*Le député aujourd'hui*, Collection Connaissance l'Assemblée nationale n°6, Paris, Assemblée nationale, avril 1992, p. 73.

Dans ce cadre, chaque député doit faire obligatoirement partie d'une commission⁷⁸ et « *la présence aux réunions des commissions est obligatoire* »⁷⁹ pour tous. C'est, d'une part, pour permettre la contribution de tous au travail demandé à l'organe, et d'autre part, donner l'occasion à chaque parlementaire de faire usage de son droit d'amendement. Privilège constitutionnel⁸⁰ reconnu aux députés, le droit d'amendement est le pouvoir de proposer une modification ou un aménagement au texte pendant sa lecture⁸¹. Ils doivent donner leur avis sur les dispositions du texte en examen, au regard de leurs connaissances personnelles et expériences professionnelles. Ils peuvent sur des questions données, engager des recherches, collecter les informations susceptibles de soutenir leurs points de vue et d'éclairer leurs collègues sur des points de désaccord. Toutefois, c'est la technicité des arguments qui devra être prise en compte.

Pour assurer la participation effective des députés aux travaux de la commission, le règlement intérieur prévoit en son article 35.2 une obligation de présence de tous les commissaires aux réunions de leur commission. Mais cette obligation peut connaître une exception en cas d'empêchement réel. Dans ces conditions, le commissaire empêché peut déléguer ses pouvoirs par écrit, à un autre commissaire. La délégation de pouvoir emporte le droit de vote, ce qui implique qu'un commissaire ne peut recevoir plus d'une délégation de vote⁸². L'obligation de présence des commissaires est garantie par des sanctions qui peuvent aller d'un rappel à l'ordre à une suspension de la commission pendant une année (article 35.2-c du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin). Le député sanctionné ne peut s'inscrire dans une autre commission pendant sa suspension et perd le tiers de son indemnité pendant trois mois. Il est procédé à son remplacement pour permettre un rééquilibrage des forces au sein de la commission. Cet équilibre est *a priori* garanti par la configuration politique de la commission. Le remplacement du député suspendu est opéré dans le même groupe auquel ce dernier appartenait. Ce remplacement peut aussi

⁷⁸ Article 31.4 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁷⁹ Article 35.2-a du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁸⁰ L'article 107 de la constitution béninoise du 11/12/1990 dispose que les députés ont le droit d'amendement

⁸¹ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 1987, p. 61.

⁸² Article 35.2-b du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

avoir lieu quand un député décide de quitter un groupe parlementaire pour un autre car la règle est que « *les groupes politiques sont en quelques sortes propriétaires de leurs sièges* ». ⁸³

Section 2 : Un fonctionnement encadré

Dans le processus d'élaboration de la loi, « *la discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie au fond* » ⁸⁴. Le travail attendu de la commission n'est donc pas négligeable. Il a lieu tant au sein même de la commission (Paragraphe 1) qu'en dehors de celle-ci (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La réalité du travail en commission

Le travail de la commission est comparable à celui d'une assemblée. Il obéit donc à des conditions précises relatives à la convocation des membres et à la validité de ses séances (A). L'observance de ces conditions laisse libre court aux travaux qui se soldent par l'élaboration et l'adoption d'un rapport (B).

A- La convocation et les conditions de validité des séances

Les commissaires ne sont pas permanents dans l'enceinte du parlement. Ils y sont invités par la diligence des différents organes dont ils font partie. Ainsi, pour les travaux en commission, ils sont convoqués par le président de la commission. Conformément au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, « *les commissions sont convoquées à la diligence de leurs présidents et, en principe quarante-huit heures avant leur réunion, sauf cas d'urgence* » ⁸⁵. Deux procédures de convocation des membres de la commission ressortent de la lecture de cet article. Il s'agit de la procédure en temps normal et de la procédure en cas d'urgence.

En principe, le président de la commission, lorsqu'il décide de regrouper les commissaires pour un jour donné, ne peut les convoquer valablement que quarante-

⁸³ FEUILLADE (A.), SCHENBERG (R.) et ZELANY (B.), Collection Connaissance de l'Assemblée nationale, n°12, « Les commissions à l'Assemblée nationale », *op. cit.*

⁸⁴ Article 106 de la Constitution du Bénin DU 11 décembre 1990.

⁸⁵ Article 35.1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

huit heures avant la date. Cette exigence vise à assurer la présence des membres qui ne sont pas très souvent immédiatement disponibles. Politiques et représentants de la nation qu'ils sont, ils sont amenés à assister à des activités extraparlimentaires comme les meetings politiques, les événements sociaux qui montrent leur présence auprès de la population à la base. Ils sont appelés à répondre à des invitations dans leurs circonscriptions respectives pour s'enquérir des besoins de leurs populations, des difficultés que ces derniers rencontrent dans leur vie quotidienne. Il faudra donc laisser au député le temps de réorganiser son agenda et de préparer son déplacement⁸⁶. De plus, les parlementaires qui ont des activités professionnelles parallèles, doivent pouvoir avoir le temps de préparer leur absence pour assurer la continuité de leurs activités.

En ce qui concerne le cas d'urgence, entendu circonstance nécessitant que la commission siège dans un bref délai, le président a le libre arbitre. Selon les exigences du cas, il convoque les membres pour le travail de manière à répondre aux attentes de la plénière. Ce type d'urgence intervient le plus souvent, lorsqu'il a été déclenché par le Gouvernement par rapport à un projet de texte précis. La commission, dans ces conditions est obligée de se réunir dans un bref délai.

Lorsque le président convoque régulièrement les membres de la commission, ceux-ci ont, comme nous l'avons dit plus haut, l'obligation de présence. Quel que soit le nombre de commissaires, la commission peut toujours siéger et discuter. C'est un principe affirmé par l'article 35.5-a que « *les commissions sont toujours en nombre pour discuter, mais la présence de la majorité absolue de leurs membres est nécessaire pour la validité de leur vote, si un tiers des membres présents le demande* ». Ainsi, en cas de silence de la part des membres, le travail de la commission suit normalement son cours quel que soit le nombre de députés présents. Alors que si pour une raison ou une autre, un nombre donné de commissaires demande que le quorum soit atteint pour le vote, le président est dans l'obligation de suspendre la séance qui ne pourra reprendre avant une (01) heure. La commission pourra alors

⁸⁶Ceci vaut pour les députés dont les circonscriptions électorales sont éloignées du siège de l'Assemblée. Le parlementaire qui est dans le Nord ne pourra répondre dans les mêmes conditions que celui qui est au Sud.

siéger valablement après cette heure de suspension, que le quorum soit atteint ou pas. Les décisions seront alors prises à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Lorsqu'elle se réunit valablement, les discussions de la commission portent, après l'examen du texte, sur l'adoption du rapport qui sera présenté à la plénière.

B- La préparation et l'adoption du rapport

La séance de la commission commence généralement par l'écoute de l'auteur du texte qui expose son point de vue en justifiant des raisons de l'initiative. La plupart du temps, il s'agit d'un représentant du Gouvernement⁸⁷, plus précisément, le Ministre du portefeuille duquel relève le projet de loi en examen.

La discussion générale consiste à l'examen des articles du texte ainsi qu'à l'étude, à chaque niveau, des divers amendements déposés par les membres de la commission mais aussi par l'ensemble des parlementaires intéressés par le dossier. En effet, « *les députés ont le droit d'amendement* »⁸⁸. Lors de l'examen du projet ou de la proposition de loi par les commissaires, ceux-ci peuvent y apporter les amendements nécessaires pour l'améliorer. Ces amendements consistent à des aménagements, soit par ajout d'élément nouveau, soit par soustraction d'une partie du texte. Il peut aussi s'agir de reformulations ou de dispositions des articles pour permettre à la loi de s'exprimer clairement et d'avoir le sens et l'impact voulu par son auteur. Toutefois, le droit d'amendement est encadré par l'article 107 de la constitution qui dispose que « *les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit la diminution des ressources*

⁸⁷TURCOTTE (M. A.), *Déclin du parlementarisme québécois : collaboration des pouvoirs ou concentration des pouvoirs*, Assemblée nationale du Québec, 2009, 71 p. ; VANDENDRIESSCHE (X.), « Le parlement entre déclin et modernité », in *Pouvoirs* n° 99, 2001/4, pp. 59-70. Alors que dans tous les pays la fonction législative relève du parlement, les règles constitutionnelles courantes établissent, au stade essentiel de la mise en chantier de la loi, un partage d'attributions entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif qui, dans les faits, se détériore au détriment du Parlement. Le gouvernement n'est pas simplement l'agent d'exécution chargé d'appliquer les lois qui sont l'œuvre du parlement ; il se pose aussi comme l'autorité principale qui dirige leur élaboration. Quelles sont donc les causes de ce déclin de l'initiative parlementaire ? Il est d'abord la conséquence de la complexité des lois modernes qui exigent non seulement l'imagination créatrice d'un cerveau politique et juridique, mais les connaissances d'un économiste doublé d'un spécialiste en toute une série de sciences annexes. Le déclin de l'initiative parlementaire provient aussi de ce que les parlementaires disposent de ressources techniques et de rédaction inférieures à celles du Gouvernement et qu'ils sont tenus à certaines règles pour les propositions de loi qui impliquent des dépenses nouvelles ou une diminution de recettes.

⁸⁸Article 103 de la constitution béninoise du 11/12/1990.

publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ».

Outre les membres de la commission, tous les députés peuvent assister aux travaux de la commission, participer aux débats et déposer des amendements auprès de la commission qui jugera de leur recevabilité et en fera rapport le cas échéant à la séance plénière.

Lors de l'étude du texte, il peut être décidé du vote article par article ou de l'adoption du texte dans son intégralité.

Lorsque toutes les dispositions du projet ou de la proposition de loi sont étudiées de même que les amendements apportés par les commissions saisies pour avis, les commissaires, les députés extérieurs, le gouvernement, etc., « *la commission conclut ses travaux par un vote sur l'ensemble du texte* »⁸⁹.

Il revient alors au rapporteur d'établir le rapport des travaux qu'il doit faire approuver par la commission avant de le déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale. C'est la garantie qu'il ne s'agit pas d'une œuvre individuelle mais commune à tous les membres de la commission. Ce rapport doit être multiplié et distribué à l'ensemble des députés et envoyé au Gouvernement quarante-huit heures avant la discussion générale⁹⁰. La procédure est justifiée par le besoin ou la nécessité pour les uns et les autres de prendre connaissance d'abord du texte, ensuite du travail de la commission afin de réfléchir sur les orientations faites. Chaque parti, chaque groupe politique ainsi que le Gouvernement pourra élaborer les méthodes de défense de leurs positions et aspirations. En effet, il ne faudrait pas que les différentes parties présentes à la plénière soient prises au dépourvu, car cela donnerait lieu à des débats superficiels qui occultent des parties qu'il aurait été important d'examiner.

Ainsi, se justifie le rôle de la commission au-delà de ses réunions internes.

⁸⁹FEUILLADE (A.),SCHENBERG (R.) et ZELANY (B.), Collection Connaissance de l'Assemblée nationale, n°12,« Les commissions à l'Assemblée nationale », op. cit.

⁹⁰Article 35.5.e du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

Paragraphe 2 : La réalité du travail hors commission

Même si elle est indépendante⁹¹, la commission des lois n'est pas une institution détachée du reste du corps législatif. L'exercice de ses fonctions l'amène à entretenir des relations étroites avec le bureau de l'Assemblée nationale de qui elle reçoit les dossiers à examiner (A). Aussi, entretient-elle des rapports avec la plénière lors de ses séances à l'occasion desquelles le rapporteur présente le rapport voté en commission (B).

A- La condition de subordination au bureau de l'Assemblée nationale

Le Président de l'Assemblée nationale est le chef de l'administration parlementaire. Il va de soi que tous les organes de l'institution puissent travailler sous son regard de commandeur. Assisté de son bureau dont il est l'organe prépondérant, il a pour rôle d'organiser le fonctionnement adéquat de tous les services du parlement dont les commissions. Il existe donc un lien réel entre la commission des lois et le Bureau de l'Assemblée nationale.

Les relations entre la commission et le bureau de l'Assemblée nationale, sont régies par l'article 19.2 du Règlement intérieur en ce qu'il donne le pouvoir d'organisation des travaux de l'Assemblée nationale et de ses commissions au Bureau. Fort de cela, le Bureau exerce par son président notamment, un pouvoir de coordination sur la commission. Cette coordination commence dès la saisine et se poursuit jusqu'à l'adoption définitive du texte.

Le premier contact, en matière de procédure législative, entre les deux organes, a lieu dans le processus de saisine. Le privilège revient au Président après consultation du Bureau d'affecter un dossier à la Commission, conformément aux domaines de compétence à elle conférés par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Il ne s'agit donc pas d'une compétence discrétionnaire du Bureau car celui-ci doit se conformer aux dispositions en vigueur. Dans un cas de conflit de compétence par exemple, le Président doit consulter le bureau et si une solution n'est pas trouvée, la

⁹¹Infra.

question doit être posée à l'Assemblée avec, en priorité, la proposition de la création d'une commission spéciale⁹².

Le bureau, toujours par le biais de son président, peut convoquer une réunion de la commission pour l'examen d'un texte, soit à cause de son inscription à l'ordre du jour, soit parce que celui-ci fait l'objet d'une procédure d'urgence⁹³ de la part de son auteur. Il peut alors demander que la commission tienne immédiatement une séance en vue de l'étude du projet ou de la proposition de loi.

En raison de son travail approfondi sur le projet ou la proposition de loi, la commission est fortement sollicitée en plénière pour ce qui concerne l'examen des textes qui ont fait l'objet d'un rapport par elle.

B- La prépondérance dans les travaux en plénière

Les relations entre la commission et la plénière se rapportent à l'évolution du texte dans le processus législatif. Après avoir été inscrit à l'ordre du jour par le Bureau, le projet ou la proposition de loi aborde la phase du débat en plénière. « *La discussion s'engage sur le rapport de la commission* »⁹⁴. Une évolution récente dans le droit constitutionnel français permet que le texte présenté à la plénière soit en la forme que lui a donné la commission⁹⁵. D'ores et déjà, le travail parlementaire au Bénin s'effectuait conformément à cette règle. Les amendements proposés par la commission sont insérés dans le document initial de sorte que « *la commission n'est*

⁹² Article 106 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

⁹³ Articles 77 à 79 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁹⁴ GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 25^{ème} éd., 2011, p.722.

⁹⁵ Avant la révision constitutionnelle de 2008, les commissions étaient bornées à un travail purement préparatoire et donc n'avaient aucun rôle décisionnel. Le texte présenté à la plénière était alors en la forme déposé par son auteur. Comme le dit Laurent FABIUS parlant des réformes apportées par le constituant de 1958 au pouvoirs des commissions, ceci dans le souci de *rationalisation du parlement*, en préface au 12^e numéro de la collection *Connaissance de l'Assemblée Nationale*, « leurs travaux ne serviraient plus de base à la discussion parlementaire qui, preuve éloquente, devait redémarrer à zéro dans l'hémicycle ». Ce n'est donc qu'à partir de 2008 que les nouvelles réformes autoriseront que la lecture en plénière porte sur le texte tel que présenté par la commission. Les amendements adoptés par la commission saisie au fond d'un projet ou d'une proposition de loi sont immédiatement intégrés au texte, qui sera examiné en séance publique sous cette forme modifiée. Ce n'est qu'à défaut de l'établissement d'un texte par la commission, soit qu'elle ait voté le rejet du texte, soit qu'elle n'ait pas pu achever l'examen du texte dans les temps, que le texte discuté en séance publique est celui dont l'Assemblée a été initialement saisi.

plus un simple auteur d'amendement, (mais) elle devient le rédacteur de plein exercice du texte soumis à l'Assemblée »⁹⁶.

L'on peut dire, sans aucun doute, que « *les commissions animent le débat législatif en plénière* »⁹⁷. En effet, le rapport déposé par la commission joue un rôle irremplaçable en ce que, concluant ses travaux, il en « *retrace le déroulé et tend à éclairer les travaux de la séance. Le rapport comporte un exposé général qui replace le projet ou la proposition dans le contexte de la législation qu'il modifie, rend compte des auditions auxquelles il a été procédé, présente les conclusions de la commission et porte un jugement politique d'ensemble. Il procède ensuite à une analyse du contenu de chaque article, reproduit le compte rendu des débats dont chacun a fait l'objet et fait état des décisions de la commission. Il comporte enfin un tableau comparatif dans lequel apparaissent, en colonnes juxtaposées, la législation applicable avant l'intervention du projet, et les amendements adoptés par la commission, la liste des amendements défendus en commission. Le cas échéant, des annexes d'information y figurent également* »⁹⁸. Le rapport constitue donc une sorte de boussole pour les débats en plénière. Chacun s'y confère, soit pour appuyer sa position, soit pour justifier un avis contraire.

Ainsi, après l'adoption de l'ordre du jour, la commission est appelée, après le Gouvernement, à présenter son rapport d'étude du texte annoncé. Elle est représentée ici par le Rapporteur et le Président, qui se comportent en porte-parole. Une place de choix leur est réservée dans l'hémicycle. Installés au premier rang pour faciliter les interventions, ils sont normalement suivis des membres de la Commission.

Pour mener à bien leur représentation, Rapporteur et Président doivent changer de casquettes et défendre les positions de la commission même si celles-ci ne coïncident pas sur tel ou tel autre point avec leurs aspirations personnelles. Ils ne sont plus les députés affiliés à un parti politique, ni à un groupe politique, moins encore les ressortissants d'une circonscription électorale, mais se doivent de s'approprier les

⁹⁶BECANE(J.-C.), COUDERC(M.) et HERIN (J.-L.), *La loi*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2010, p.123.

⁹⁷BERGOUIGNOUS (G.), « les commissions parlementaires et le processus d'élaboration des lois en France », *in les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, op.cit., p.174.

⁹⁸Ibid., pp. 174-175.

différentes options énoncées et adoptées en commission, pour les expliquer dans le but d'en convaincre l'auditoire. Toutefois, ils peuvent évoquer leurs positions personnelles en prenant alors le soin de préciser qu'il s'agit bien d'une opinion personnelle.

Les représentants de la commission sont, bien souvent, appelés par le Président de l'Assemblée nationale (ou celui qui conduit la séance plénière) à intervenir dans la discussion, soit pour expliquer un point donné, soit pour donner l'opinion de la commission sur une question qui aurait été soulevée pendant la séance. Ils répondent à tous, Gouvernement, majorité et opposition. Cela va de soi. L'on considère qu'ayant consacré un temps plus important à l'étude du texte, la commission est plus à même d'éclairer les éventuels points d'ombre qui pourront se révéler.

Pour la même raison, les amendements de la Commission bénéficient d'un grand privilège. Déjà, ils sont insérés immédiatement au texte pendant l'étude en commission, en plus, ils peuvent intervenir à tout moment de la procédure, contrairement aux amendements des autres députés qui ne font pas partie de la commission.⁹⁹ En plénière, la commission jouit de diverses prérogatives, en raison de son « rôle directeur »¹⁰⁰ dans le processus. Ainsi, « son président et son rapporteur obtiennent la parole quand ils la demandent ; la commission est consultée sur chaque amendement par le président de séance ; les demandes de suspension de séance, de scrutin public ou de réserve de discussion présentées par la commission sont satisfaites de droit »¹⁰¹. Alors, même si le président de l'Assemblée nationale détient la police de la plénière, c'est la commission qui en conserve les repères.

Mais le rôle de la commission des lois ne s'étend pas sur l'ensemble du domaine de la loi tel que prévu par l'article 98 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; ce qui remettrait sûrement en cause ses performances. Il n'en demeure pas moins que ce dernier est amplement à la hauteur du prestige de la

⁹⁹En effet, le Gouvernement peut s'opposer à la discussion des amendements qui n'auraient pas fait objet d'examen. De même, les députés désireux de porter amendement à un texte doivent les déposer dans un délai tel que la commission puisse en connaître avant l'envoi du rapport.

¹⁰⁰FEUILLADE (A.),SCHENBERG (R.) et ZELANY (B.), Collection Connaissance de l'Assemblée nationale n° 12, « Les commissions à l'Assemblée nationale »,Op. Cit.

¹⁰¹Ibid.

commission. Elle jouit en effet d'un éventail d'attributions proportionnées à sa désignation.

CHAPITRE 2 : DES ATTRIBUTIONS PROPORTIONNEES

Les compétences reconnues à la commission des lois de l'Assemblée nationale du Bénin se retrouvent à l'article 29 al 2 du Règlement Intérieur. Elles sont énumérées par le législateur de la manière suivante : « *constitution, loi, justice, pétition, administration générale et territoriale, promotion et protection de la démocratie et des droits de l'homme* ». Ce sont donc dans ces champs divers que la commission est appelée à intervenir pour donner son avis technique sur les projets et propositions de lois déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale. Ceux-ci ne sont donc pas envoyés aux commissions de façon discrétionnaire par le président de l'Assemblée.

Suivant les dispositions du Règlement intérieur, la commission détient de compétence exclusive (Section 1) dans des matières en rapport avec lesquelles il peut lui être concédé une compétence partagée (Section 2).

Section 1 : Une compétence exclusive

L'article 29 du Règlement intérieur définit nommément le champ de compétence de la commission des lois. Un essai de classification de ses attributions nous permet de distinguer les principes fondamentaux de la démocratie (Paragraphe 1) des autres domaines de compétence (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le référentiel d'un Etat de droit

Il regroupe l'ensemble des normes qui consacrent les principes fondamentaux de l'Etat de droit. Ces principes se retrouvent dans les textes majeurs de la République. La commission exerce alors dans ce cadre, une tâche importante, au regard des enjeux politiques, sociaux et juridiques qu'elles contiennent. Une analyse des dispositions du Règlement intérieur nous permet de percevoir son rôle dans le processus relatif à la

Constitution, aux droits de l'homme et à la démocratie (A) d'une part, et à la loi (B) d'autre part.

A- Sur la Constitution, les droits de l'homme et la Démocratie

La constitution, selon CHEVRIER, « dans sa vision la plus connue des spécialistes des régimes politiques, constitutionnalistes ou politologues, est un garde-fou, un instrument juridico-politique »¹⁰² qui permet d'établir et de surveiller les différents organes et institutions dans leur fonctionnement afin d'éviter tout abus du pouvoir, car comme le disait Montesquieu, « c'est une expérience éternelle que tout homme qui détient le pouvoir est porté à en abuser ».

La notion de constitution revêt alors un intérêt crucial pour tout Etat, toute société. C'est la quintessence même du *contrat social* signé entre les hommes. C'est ce qui ressort de tout ce qui précède, montrant toute l'importance de la charge confiée à la Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme. Il s'agit d'une lourde responsabilité pour ces commissaires qui, appelés à décider le cas échéant de l'orientation de tout l'ordre juridique à un moment donné, doivent faire preuve d'éveil de conscience, d'intelligence et d'objectivité, pour donner une suite adéquate au projet.

Ce n'est pas qu'il s'agisse d'une exclusivité à la commission des lois, mais la compétence en matière constitutionnelle, reflète le rôle sinon prépondérant, du moins primordial qui échoit à une commission parlementaire. En effet, dans les parlements togolais et français par exemple, l'examen des projets constitutionnels revient à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration Générale de la République¹⁰³. Une remarque se dégage. C'est la précision par les législateurs français et togolais de la nature « constitutionnelle » des lois en confirmation de l'idée avancée plus haut, celle de l'absence de différence entre loi constitutionnelle et Constitution. Dans certains autres parlements, la compétence est donnée à d'autres commissions¹⁰⁴.

¹⁰² Ibid., pp.73-74.

¹⁰³ Article 36 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale de la France, article 34 du Règlement Intérieur de l'Assemblée du Togo.

¹⁰⁴ Il s'agit par exemple de la Commission des institutions au Québec.

Dans le domaine de la Constitution, des initiatives législatives ne manquent pas et des projets de révision de la Constitution ont déjà été introduits au parlement. Il s'agit notamment des tentatives de révision de 2009, 2013 et 2014. Mais toutes ces initiatives se sont soldées par des échecs pour une raison ou une autre¹⁰⁵.

Pour ce qui est des droits de l'homme, il s'agit de toutes les questions relatives à la protection des libertés individuelles. La compétence de la commission est de plein droit sur tout projet ou proposition de loi relatif aux droits et libertés de chacun, dès lors que ces dispositions auront pour effet de créer de nouveaux droits ou, au contraire la privation de ces libertés. Les droits de l'homme ont un caractère principalement international, ayant pour source phare la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Ils sont «*selon la conception de la démocratie libérale inhérents à la nature humaine, donc antérieurs et supérieurs à l'Etat et que celui-ci doit respecter non seulement dans l'ordre des buts, mais aussi dans l'ordre des moyens*»¹⁰⁶. Faisant "l'histoire des droits de l'homme", Louis FAVOREU et autres confirment cette antériorité qui fait des droits de l'homme une notion «*au cœur de la lutte politique*»¹⁰⁷.

En effet, les droits de l'homme faisaient déjà partie des développements de John LOCKE pour qui dans l'état de nature, l'individu est avant tout titulaire de droits dont principalement la liberté et la propriété. Et, afin de réguler l'usage de ces droits et d'assurer la sécurité de tous, les hommes consentent à se défaire d'une partie de ces droits en les confiant à une institution qui en sera temporairement garante. On y découvre que les droits de l'individu occupent une place essentielle en ce qu'«*ils apparaissent non seulement comme la base et l'origine de la construction de l'institution politique exerçant l'autorité, mais aussi et surtout comme la justification de la limitation du pouvoir*»¹⁰⁸. Ainsi, reconnaît-on aussi à Montesquieu une part non moins importante dans l'affirmation des droits individuels¹⁰⁹. Les droits de l'homme se

¹⁰⁵ La participation de la commission dans ces processus sera examinée infra.

¹⁰⁶ GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques*, op.cit., p. 254.

¹⁰⁷ MARTINEZ (G.), *Théorie générale des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2004, p.21.

¹⁰⁸ FAVOREU (L.) et al., *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2009, p.19.

¹⁰⁹ Ibid., pp. 20-21. La théorie de la séparation des pouvoirs telle que brillamment énoncée par Montesquieu confirme l'idée du consensus qui a amené les hommes à se défaire d'une partie de leurs droits individuels au

dénotent également dans la pensée politique de Jean-Jacques ROUSSEAU qui remarque que l'homme qui naît libre se retrouve partout dans les fers¹¹⁰.

En tant que tels, les droits de l'homme font l'objet d'une protection gracieuse. Cette protection a évolué de l'évocation dans des déclarations et préambules en une véritable consécration constitutionnelle. Louis FAVOREU le remarque bien lorsqu'il dit que « *dans toutes les constitutions modernes, non seulement les catalogues de droits fondamentaux ne sont pas relégués dans des "préambules" sans valeur juridique mais ils occupent une place centrale avec une portée juridique renforcée* »¹¹¹. Le Bénin ne reste pas en marge de cette évolution.

La protection des droits de l'homme constitue une priorité pour tout Etat ou organisme désigné pour l'assurer. Car dans une certaine mesure, « *la Déclaration de 1789 contient une philosophie d'"association politique" dont le but... est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme* »¹¹². Les droits de l'homme, eu égard à tout cela, constituent « *la condition sine qua non pour le bon fonctionnement d'un système démocratique* »¹¹³. C'est à raison donc que les actions de sauvegarde de ces droits sont menées, notamment par la représentation nationale dont le rôle est d'édicter les lois sociales. Ces activités qui impliquent, par ricochet, l'intervention nécessaire de la commission des lois. Ainsi, dans ce domaine, on peut noter l'intervention de la commission dans l'adoption de la loi portant autorisation de ratification de l'accord relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et celle portant autorisation de ratification de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale signé le 2 février 1967.

Entendue comme un principe universel, définie comme « *le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* » par le Président Abraham LINCOLN, et

profit de l'Etat. La séparation des pouvoirs constitue une garantie pour que l'autorité qui détient désormais le pouvoir d'arbitrage des droits individuels n'en arrive pas à un abus. C'est un garde-fou qui assure la sécurité des individus désormais soumis à une autorité supérieure.

¹¹⁰ROUSSEAU (J.-J.), *Du contrat social*, Paris, LGF, 1996, 224 p.

¹¹¹FAVOREU (L.) et al., *Droit des libertés fondamentales, op.cit.*, p.135.

¹¹²MORANGE (J.), *Manuel des droits de l'homme et libertés publiques*, Paris, PUF, 2007, p.11.

¹¹³BECKER (P.) et RAVELOSON (J-A ; A.), « Qu'est-ce que la démocratie ? » Antananarivo, FES, septembre 2008, p.5. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/madagascar/05856.pdf> consulté le 08 septembre 2015.

adopté par l'usage courant, la démocratie peut être « *gouvernée* », « *gouvernante* »¹¹⁴, « *juridique* » ou « *sociale* »¹¹⁵. L'on retiendra ici, qu'il s'agit du « *régime dans lequel tous les citoyens possèdent à l'égard du pouvoir un droit de participation (vote) et un droit de contestation (liberté d'opposition)* »¹¹⁶. Comme le dit Jacques CHEVALLIER, « *C'est à la faveur de l'exercice des libertés politiques et sous la pression des électeurs que vont être consacrés les droits nouveaux* »¹¹⁷. Le rôle de la commission ici, consiste donc à l'élaboration de règles respectant le principe démocratique. Il lui revient de voir si les projets et lois qui lui sont soumis auront pour but de consolider les acquis démocratiques ou de les ébranler. Il en est le cas par exemple lors de ses interventions sur le code électoral. En effet, il s'agit là de notions qui forment ensemble la base du principe démocratique. La démocratie se constitue d'éléments essentiels à la stabilité de l'Etat. Elle est assurée d'une part, par la liberté de chacun et l'égalité de tous devant la loi : la liberté individuelle ne devant pas amener à l'abus du plus fort vis-à-vis du plus faible. Ainsi l'existence de la loi et de l'égalité de tous devant celle-ci est une garantie de cet équilibre de la société. D'autre part, la démocratie implique une responsabilité (le fait d'être comptable) des représentants¹¹⁸ sur qui pèse un devoir de compte-rendu à l'endroit du peuple gouverné. Il se réalise par le moyen des obligations textuelles de rapports d'activités, de reddition

¹¹⁴CHEVALLIER (J.), *L'Etat de droit, op.cit.*, p.92. La démocratie est ici considérée comme un puissant moteur pour l'expansion étatique. Le passage tout à la fois d'une « *démocratie gouvernée* » à une « *démocratie gouvernante* » dans laquelle le peuple ne se repose plus de ses représentants mais entend intervenir directement dans la vie politique, et d'une « *démocratie politique* » à une « *démocratie sociale* » dans laquelle les droits sont conçus comme des exigences et qui privilégie l'idée d'égalité, traduit un profond infléchissement de la logique démocratique. Paradoxalement, la théorie de l'Etat de droit aura contribué à cette évolution par la critique virulente de lu système représentatif et le souhait d'introduction de procédés de démocratie semi-directe. Enfin, l'Etat va voir se lever les barrières qui entravaient son emprise c'est-à-dire l'Etat providence.

¹¹⁵Ibid., pp. 128-131. L'Etat de droit implique aussi que la liberté des organes de décision est, à tous les niveaux, encadrée par l'existence de normes juridiques, dont le respect est garanti par l'intervention d'un juge ; il présuppose que les élus ne disposent plus d'une autorité sans partage, mais que leur pouvoir est par essence limitée. Ce faisant, l'Etat de droit paraît à première vue relever d'une conception plus authentique de la démocratie, en excluant toute confusion entre celle-ci et le système représentatif. L'Etat de droit permet en effet de « *lier le système administratif régulé par le code du pouvoir* », ce qui garantit le respect de la souveraineté populaire ; et la justice constitutionnelle protégerait elle-même le « *processus démocratique de la législation* ». Canalisée par le droit, la démocratie acquiert une coloration nouvelle : non seulement les mécanismes juridiques en viennent à prendre une importance croissante dans le jeu politique, mais encore, l'accent mis sur les garanties juridiques conduit à relativiser la légitimité issue de l'élection. La dogmatique de l'Etat de droit tant à la transcription des enjeux politiques en termes juridiques.

¹¹⁶GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques, op. cit.*, p.313.

¹¹⁷CHEVALLIER (J.), *L'Etat de droit, op. cit.*, p.92.

¹¹⁸La démocratie se réalise par un système de représentation par laquelle le peuple exerce son pouvoir. Le peuple choisit de façon directe ou indirecte les personnes aptes à exercer le pouvoir qui lui revient de droit.

des comptes etc. La justification de ce principe fondamental de la démocratie se trouve dans le droit pour le mandant (le peuple souverain) de s'assurer que son mandataire (les gouvernants) exécute à bien les mandats à lui confiés. Il détiendrait à cet effet un pouvoir d'annulation du mandat accordé. D'un autre côté, la démocratie suppose la concurrence des programmes, des projets de société et la concurrence aux voix. En fait, l'un des processus qui amènent le peuple à confier un mandat est l'élection. Il doit donc être assuré une certaine concurrence des idées, des visions projets et programmes afin que d'entre ces derniers le peuple choisisse celui qui lui convient le mieux. Ce besoin se traduit par le principe de l'organisation des élections libres transparentes et équitables. Dans un système démocratique, la majorité occupe une place importante dans la mesure où c'est elle qui l'emporte en circonstance de partage d'idées. Cela ne veut pas dire que la minorité doit être marginalisée ou méprisée. Bien au contraire, elle est reconnue, acceptée et possède des droits mais aussi des devoirs. La minorité constitue l'opposition qui tente aussi bien de conquérir le pouvoir que d'éviter les dérives de la majorité « *en exerçant une fonction de surveillance et de critique, en informant l'opinion, voire en préparant une équipe gouvernementale de rechange* »¹¹⁹. Mais par-dessus tout, c'est la participation des citoyens à la vie publique qui caractérise la démocratie. Déjà, tous les pouvoirs doivent partir de ces derniers et ils ont le droit, du moins l'obligation, de s'organiser pour agir quotidiennement à l'amélioration des visions et des pratiques dans la gestion de la chose publique par l'élu.

Comme Michel LAMBOTTE a su bien le résumer, les éléments indispensables pour une vraie démocratie sont : l'existence de plusieurs partis politiques, la liberté de la presse et de l'information, la liberté d'organisation, l'organisation à intervalles réguliers, d'élections libres, la séparation des pouvoirs, la séparation de l'Etat et des institutions religieuses et la séparation de l'Etat et des partis politiques¹²⁰. Or, la concrétisation de tout ce qui précède n'est possible que par l'édiction des règles de droit devant les garantir. C'est donc à ce niveau qu'intervient le parlement, organe

¹¹⁹ GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p.457.

¹²⁰ LAMBOTTE (M.), *AGRIPPROMO* (Extrait), n°84, Janvier 1994, pp. 5-7.

législatif, qui, pour y parvenir doit faire travailler ses commissions et, pour l'espèce, la commission des lois de façon prépondérante.

Conséquemment, la commission des lois est celle dont la compétence a été requise pour différents textes de lois devant assurer les élections comme notamment la loi n°2011-18 du 25 août 2001 portant autorisation de ratification de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée à Addis-Abeba le 30 janvier 2007 ; la loi n°2010-33 du 07 Janvier 2011 portant Règles Générales pour les Elections en République du Bénin ; la loi n° 2005-26 du 06 Août 2010 portant Règles Particulières pour l'élection du Président de la République, la loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 portant Règles particulières applicables aux élections des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de village ou de quartier de ville en République du Bénin qui ont été modifiées et complétées dans leur ensemble dans la loi n° 2013-06 portant code électoral en République du Bénin, l'un des plus attrayant de ces textes étant la loi n° 2001-36 du 14 Octobre 2002 portant Statut de l'opposition¹²¹.

Que dire encore de la compétence de la commission en matière de loi ?

B- Sur la loi

D'emblée, une précision terminologique s'impose d'autant plus que le mot même s'il est assez usuel ou connu de tous, demeure « *imprécis* »¹²² voire « *polysémique* »¹²³. Frédéric BASTIAT définit la loi comme, « *la force commune*

¹²¹Dans le cas du Bénin, le statut de l'opposition lui-même se définit essentiellement comme l'ensemble des règles juridiques permettant aux partis de l'opposition de : (1) critiquer le programme, les décisions et les actions du gouvernement ; (2) développer des programmes propres ; (3) proposer des solutions alternatives à la nation ; et (4) œuvrer pour l'alternance au pouvoir par voies légales. A travers ces attributions de l'opposition définies par le statut (et d'autres encore), les partis qui la composent sont supposés contribuer à rendre plus transparente la gestion des affaires publiques, à réduire le coût de l'accès à l'information des citoyens, à rendre plus aisée l'opération des choix politiques par les citoyens (par exemple, au moment d'une élection), (éventuellement) à éclairer les gouvernants (surtout l'Exécutif) dans la prise de certaines décisions, à l'amélioration des politiques publiques mises en œuvre par l'Etat, etc.

¹²²MATHIEU (B.), *La loi, op.cit.*, p.2.

¹²³Ibid. La loi c'est la règle, la norme. Ainsi, dans ce sens très large, la loi fixe ce qui doit être, elle est l'apanage d'une autorité publique, ou d'une autorité dont le pouvoir est reconnu ou délégué par l'autorité publique. Un peu plus précisément, le droit légiféré est un droit dont la source est un acte écrit. Depuis 1789 et sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'appellation loi est réservée à la décision du peuple ou de ses représentants. La forme de la règle est une condition de son caractère législatif. Le droit international n'apporte pas un éclairage plus cohérent lorsqu'il prend en compte la loi nationale. Ainsi

organisée pour faire obstacle à l'Injustice »¹²⁴, « l'organisation collective du Droit individuel de légitime défense »¹²⁵. Il en conclut que « la Loi, c'est la Justice », la « Justice organisée »¹²⁶. La loi présuppose l'idée de législation qui conduit à la création d'un droit positif. Mais, du point de vue de Philippe JESTAZ, le droit légiféré « se compose de textes (lois décrets, arrêtés etc.) »¹²⁷. Il s'agit donc pour l'auteur de tous les textes écrits à caractères normatifs du moment où ces derniers sont identifiables à un auteur¹²⁸. La loi ne serait donc pas le seul produit de la législation et cette dernière non plus ne serait pas l'apanage de l'Assemblée nationale "détentrice du pouvoir législatif" ? Dans ce cas, la loi perdrait son identifiant principal qui est son auteur exclusif. La confusion n'est tout de même pas pareille lorsque le Code Civil dispose en son article 1134 que « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ». Il semble évident qu'il est question-là, de la force obligatoire des échanges de volonté entre deux ou plusieurs parties qui se voient liées par une responsabilité contractuelle. De quelle loi s'agit-il donc ?

Face à cette ambiguïté de la notion, Bertrand MATHIEU retiendra une définition assez consensuelle de la loi qui la rattache à l'autorité compétente pour l'adopter. Ainsi, « la loi est un acte édicté par une autorité investie du pouvoir législatif dans les conditions fixées par la Constitution »¹²⁹. Il se rapproche ainsi de la définition retenue par la Cour américaine des Droits de l'Homme qui selon elle « reflète la confiance qui peut être portée à la loi, en tant qu'elle est l'œuvre d'un pouvoir législatif digne de ce nom, et de ce fait, susceptible de présenter des garanties

la Cour européenne des droits de l'homme se réfère, sous prétexte de ne pas forcer la distinction entre les pays de CommonLaw et les autres pays, à une conception particulièrement extensive de la loi puisqu'elle englobe, en tant que règle générale, à la fois la loi, la jurisprudence (décis. 24 Avril 1990, *Kruslin*, A. 176) et le règlement (décis. 25 février 1992, *Adersson*, A. 226). En revanche, la Cour américaine des droits de l'homme, considère que la loi est un acte normatif adopté dans l'intérêt général, par les autorités législatives élues démocratiquement conformément à la Constitution.

¹²⁴BASTIAT (F.), « La loi », <http://bastiat.org/> consulté le 10 février 2015

¹²⁵Ibid.

¹²⁶Ibid.

¹²⁷JESTAZ (Ph.), *Le droit*, Paris, Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 7^{ème} éd., 2012, p.53.

¹²⁸Ibid. Ce qui est vrai, c'est qu'aujourd'hui, et depuis quelques siècles déjà, le droit légiféré est toujours écrit et qu'il l'est dès sa naissance. Ces textes portent une ou plusieurs signatures et n'ont donc, à la différence de la coutume, rien d'anonyme ni de spontané : c'est du droit voulu.

¹²⁹Ibid.

satisfaisantes »¹³⁰. C'est ce qui justifie que cette habilitation soit accordée à une institution démocratique (le parlement dont les membres sont élus) chargée de transcrire la volonté générale en divers textes selon les matières. Ces derniers sont, pour rappel, énumérés, de façon exhaustive, certes, dans le texte de la Constitution, mais ne sont pas pour autant moins multiples et diversifiés.

Remarquons alors que la compétence donnée par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale est équivoque du fait de l'imprécision des lois dont il est question. S'agit-il d'une déclaration, alors implicite, de la compétence de la commission sur toute les catégories de lois ou doit-on avancer des réserves sur une certaine catégorie ? C'est toute une autre ambiguïté qui se révèle donc quant à cette question, dont la solution pourra conduire à l'évaluation du poids, égal ou supérieur, de la commission des lois par rapport aux autres commissions de l'Assemblée nationale. La commission aurait alors un simple avis consultatif sur des types de lois donnés alors qu'elle serait valablement saisie sur le fond d'une autre catégorie de lois. Pour élucider cette question il faut remonter à la procédure de saisine c'est-à-dire la méthode parlementaire d'attribution des dossiers aux commissions¹³¹.

D'ores et déjà, les chiffres ne favorisent pas une telle conclusion. Des rapports d'activités des Présidents de l'Assemblée nationale, il ne ressort pas une grande différence entre le nombre de dossiers affectés à chaque commission. Le contraire nous aurait permis de confirmer l'hypothèse énoncée plus haut de la supériorité du poids de la commission. Mais dans les tableaux de bilan, on note une certaine proximité des chiffres quant au nombre de dossiers affectés à chaque commission.

A l'opposé de l'Assemblée nationale du Bénin, le parlement togolais ne laisse pas subsister ce quiproquo dans l'attribution des compétences des différentes commissions. Les lois dans le domaine desquelles la commission analogue à la

¹³⁰Ibid. La loi fut d'ailleurs pendant longtemps sacralisée et a connu de ce fait une période de gloire. Des générations, nourries par le mythe de la loi, ont placé celle-ci au panthéon du droit. L'étude de la Constitution était réservée aux politologues ; longtemps le droit international a été considéré comme le droit des relations internationales ou le droit des gens, et n'intéressait guère le commun des juristes ; quant au règlement, il était en fait sensé traiter de l'intendance, de modeler imparfaitement la matière aux sages préceptes de la loi. Mais aujourd'hui la loi est une règle de droit parmi les autres, elle n'est plus le fondement du système juridique.

¹³¹Supra.

commission des lois du parlement béninois, sont précisées par le législateur. Ce sont les lois organiques et les lois électorales¹³² qui, dans le fond, relèvent d'une certaine singularité, les unes pour leur caractère exclusivement constitutionnel, les autres pour leur sensibilité politique et démocratique. De la même manière, le législateur français observe cette règle de précision des normes sans l'identification des attributions de la huitième commission. En effet, ce dernier prévoit à l'article 36.18 du règlement intérieur les domaines qui sont entre autres : les lois constitutionnelles, les lois organiques, le Règlement et le droit électoral¹³³.

Au total, il s'agit d'un manque de précision dans la rédaction du texte du règlement intérieur qui n'entraîne cependant pas pour autant de conflits d'attribution majeurs dans le fonctionnement des commissions parlementaires. Autant dire que toutes les lois dont l'objet ne relèverait pas expressément de la compétence des autres commissions parlementaires, est d'office de la compétence de la commission des lois. C'est dire, comme Paul CAHOUA et autres que « *le fait que le système fonctionne sans heurt, alors que la diversité de la législation ne se prête pas aisément à une division systématique en six secteurs prédéterminés, s'explique largement par l'extrême souplesse de la procédure de la saisine pour avis* »¹³⁴. Ces six secteurs se remplacent par cinq conformément à la réalité béninoise.

Paragraphe 2 : Les autres domaines de compétence

Les normes fondamentales évoquées ci-dessus trouvent leur application à travers des normes orientées vers des matières concrètes de l'Etat de droit. Appelées ici normes matérielles de la démocratie, elles concernent la justice, les propositions de lois inspirées par les pétitions (A) d'une part, et l'Administration Générale et territoriale (B) d'autre part.

¹³²Article 34.1 Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo : Commission des lois constitutionnelles et de la législation de l'administration générale : Constitution, lois organiques, lois électorales, justice, administration générale et territoriale.

¹³³Article 36.17 et 18. Règlement intérieur de l'Assemblée nationale française : *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* : Lois constitutionnelles ; lois organiques ; Règlement ; droit électoral ; libertés publiques ; sécurité ; sécurité civile ; droit administratif ; fonction publique ; organisation judiciaire ; droit civil, commercial et pénal ; pétitions ; administration générale et territoriale de l'État ; collectivités territoriales.

¹³⁴FEUILLADE (A.), SCHENBERG (R.) et ZELANY (B.), « Les commissions à l'Assemblée nationale », op. cit.

A- Sur la justice et les pétitions

« Chaque règle de droit en elle-même peut être considérée comme l'un des remparts ou l'une des frontières dressées par la société pour que ses membres n'entrent pas en collision les uns avec les autres lorsqu'ils agissent »¹³⁵ disait Paul VINOGRADOFF. La règle de droit vise alors à assurer un équilibre entre les forces sociales afin d'y maintenir la stabilité. Ainsi, se décline tout l'objectif de la justice dans une société où, comme le disait Louis XIV, « il faut de la force assurément pour tenir toujours la balance de la justice droite entre tant de gens qui font leurs efforts pour la faire pencher de leur côté ». Cette force qui repose bien évidemment sur l'agrément accordé par les lois, sans lesquelles toute action en justice est infondée. Ce sont les lois qui encadrent les actions de chacun afin que dans un système où les intérêts sont multiples et divergents, il existe un minimum de sécurité. La justice serait alors un recours fondamental pour le plus faible dont les privilèges paraissent le plus souvent méprisés par le plus fort.

Le terme justice s'entendra dans les deux sens de sa définition. *Stricto sensu*, la justice « désigne ce qui est juste. Rendre la justice consiste essentiellement à dire ce qui est juste dans l'espèce concrète soumise au tribunal. La justice est dite distributive lorsqu'elle vise à répartir entre les personnes les biens, les droits et les devoirs, les honneurs, en fonction de la valeur, des aptitudes, des besoins de chacun et de son rôle dans la société. La justice commutative est celle qui prétend veiller à une égalité arithmétique dans les échanges »¹³⁶. *Lato sensu*, la justice se rapporte à « l'autorité judiciaire, ou l'ensemble des juridictions d'un pays donné »¹³⁷. Elle fait alors appel à plusieurs éléments sociopolitiques et juridiques qui assurent au jugement sa crédibilité.

Dans tous les cas où la probabilité d'antagonisme des intérêts existe, le besoin de justice est incontournable. Ce qui conduit le législateur à produire des normes pour réglementer ces différents aspects de la vie en société. Elle se présente dans les domaines les plus élémentaires de la vie comme le vol, la liberté d'expression,

¹³⁵VINOGRADOFF (P.), « Common-Sense in law », Londres et New York, 1914, p.70 in HAYEK (F.), *Droit, Législation et Liberté*, Paris, PUF, 1980, p.375.

¹³⁶GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques*, op.cit., p.385.

¹³⁷Ibid.

l'escroquerie et même les grands faits qui animent la vie politique comme la corruption. Conséquemment, les projets et propositions de lois sont introduits au parlement et en appellent à l'exercice des compétences de la commission des lois. Ils ont conduit au vote de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, de même que les lois n°2008-07 du 28 février 2011 et n°2008-07 du 28 Février 2011 portant, respectivement, code de procédure pénale et code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes en République du Bénin.

La justice est également une institution à part entière. Elle regroupe l'ensemble des juridictions, judiciaires, administratives, commerciales, sociales... et même constitutionnelle en ce que la Cour Constitutionnelle constitue une référence en matière de rétablissement d'un ordre préétabli, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux. Sur cette base, les projets et propositions de lois qui se rapportent à l'organisation judiciaire de l'Etat, aux différents ordres de la justice, relèvent du champ de compétence de la commission des lois. Il relève donc d'une logique que les textes relatifs aux organes judiciaires passent par la commission des lois. Outre la loi N° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, les lois N° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle, N° 93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la Haute Cour de Justice, N° 2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature, N° 2002-015 du 30 décembre 2002 portant statut du notariat en République du Bénin, peuvent être considérées comme les chefs d'œuvre de cette commission.

Les pétitions quant à elles, font partie des « *techniques de participation démocratique* »¹³⁸ qui se caractérisent par leur variété. J. LECLERCK les définit comme « *un appel aux pouvoirs publics et aux autorités constitutionnelles pour solliciter leur intervention dans des circonstances et pour un objet qu'on leur expose* »¹³⁹. Dans les démocraties contemporaines, le droit de pétition connaît un

¹³⁸PREUVOT (P.), « Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique », *Jurisdoctoria*, 2010, n° 4, p.73.

¹³⁹LECLERC (J.), *Le droit de pétition, étude de droit public comparé*, Thèse, Université de droit de Paris, Chatillon-sur-Seine, imprimerie Ernest Leclerc, 1913, p. 1, inPREUVOT (P.), « Le droit de pétition : mutations d'un

succès éclatant en ce qu'il constitue une voie privilégiée pour l'expression de la volonté individuelle ou collective. Son instauration dans l'Union européenne « vise à offrir au citoyen européen et à ceux qui résident dans l'Union européenne un moyen simple de s'adresser aux institutions de l'Union pour formuler des vœux ou des doléances »¹⁴⁰. C'est dire comme Le CHAPELIER que « le droit de pétition est une espèce d'initiative de la loi, par laquelle le citoyen prend part au gouvernement de la société »¹⁴¹. Mais pour Pierre PREUROT « cette acception satisfaisante pour une présentation succincte de la technique masque cependant l'hétérogénéité tant organique que matérielle qui caractérise le droit de pétition »¹⁴².

Elles peuvent, du point de vue matériel, prendre deux formes : celles qui portent sur la situation individuelle du pétitionnaire d'une part, et les autres portant sur un sujet politique visant l'intérêt général, d'autre part.

L'importance accordée au droit de pétition justifie que la compétence en a été confiée à une commission entière au parlement de l'Union européenne. Mais les parlements du Bénin comme celui de la France confient cette charge à la commission des lois, au contraire de leur homologue du Togo dans le règlement duquel il n'est fait mention des pétitions dans aucun article. Cette accumulation des charges au niveau de la commission a pour conséquence l'ignorance caractérisée de la majorité de la population qui n'en font pas grand usage. Mais l'on peut dire que la situation est moins

instrument démocratique », op. cit., p. 74. http://www.jurisdoctoria.net/pdf/numero4/aut4_PREUVOT.pdf consulté le 04 avril 2015.

¹⁴⁰ Article 227 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et article 44 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne « Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement », « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de pétition devant le Parlement européen ».

¹⁴¹ LE CHAPELIER, Débats à l'Assemblée Constituante, séance du 11 mai 1789 in CONTAMIN (J.-G.), « La réception parlementaire d'une pratique politique "périphérique" : le droit de pétition entre réfraction et réflexion », CURAPP, La politique ailleurs, PUF, 1998, p. 1.

¹⁴² PREUROT (P.), « Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique », op. cit., p. 74. Il fait recours à cet effet à la description effectuée par Pellegrino ROSSI pour compléter cette présentation. Ce dernier explique qu'il y a exercice du droit de pétition « toutes les fois qu'on s'adresse à une autorité constituée, dans le but ou de lui présenter une plainte pour obtenir un redressement ou de lui présenter toute autre réclamation dans un intérêt individuel, ou de lui faire une demande gracieuse, ou lorsqu'on s'adresse à l'un des pouvoirs dans le but de provoquer une mesure d'intérêt général, ou encore dans le but de lui donner un avertissement, de lui fournir un renseignement qui puisse rendre facile la tâche dont il est chargé »

criarde en France où l'on note un nombre de pétitions qui avoisine 312 de la VIIIème à la XIIe législature¹⁴³. Pendant ce temps, les pétitions sont rarement reçues à l'Assemblée nationale du Bénin.

Il faut toutefois préciser que la commission des lois, même si elle est compétente pour recevoir les pétitions adressées à l'Assemblée nationale, n'est pas appelée à traiter toutes les questions que soulèvent ces pétitions. Dans les cas où les problèmes posés par la pétition ne relèvent pas du domaine de compétence de la commission, conformément à l'article 29 du Règlement intérieur, cette dernière demande au Bureau de l'Assemblée qu'il soit procédé à l'affectation du dossier à la commission permanente compétente.

Le dernier champ de compétence de la commission est celui de l'Administration générale et territoriale.

B- Sur l'Administration générale et territoriale

C'est une vérité universelle que l'Administration publique fonctionne sur la base du principe de la légalité. Jean-Marie AUBY pouvait dire que « *l'existence du droit administratif suppose à l'évidence que l'administration est soumise à des règles de droit : il ne saurait du reste, en être autrement* »¹⁴⁴. Avec l'évolution du droit administratif, ce principe a su dépasser cette « *constatation banale* »¹⁴⁵ pour prendre un sens assez large, établissant une plus grande juridicité de l'administration. Il impacte donc l'administration dans tous ses paramètres d'organisation et de fonctionnement et surtout dans ses actions. Ainsi, le principe de la décentralisation qui a conduit au rapprochement entre l'administration centrale et les administrés, a créé le besoin de canalisation juridique des activités des nouvelles autorités territoriales. Aussi, les pouvoirs de puissance publique reconnus à l'administration avaient-ils déjà inspiré une réglementation de ses activités. L'administration est en effet un ensemble d'organes, de services et de personnes qui fonctionnent en vue de

¹⁴³ ASSEMBLEE NATIONALE (France), « Le droit de pétition » sur www.assemblee-nationale.fr/connaissance/petitions.asp consulté le 10 février 2015.

¹⁴⁴ MOREAU (J.) (Dir.), *Droit Public, Théorie générale de l'Etat et Droit Constitutionnel, Droit Administratif*, Paris, Economica, 3^{ème} éd, Tome 1, 1995, p.281.

¹⁴⁵ *Ibid.*

satisfaire des besoins d'intérêt général. L'intérêt général est cependant une notion au domaine très extensible, suivant les évolutions démographique, technologiques qui impactent inexorablement la société.

La loi a alors pour objet de garantir la sécurité dans ce fonctionnement suffisamment complexe, impliquant à la fois l'Etat et ses représentations d'une part et, les individus et leurs besoins, d'autre part. Les services administratifs sont pour l'Etat un moyen d'assurer ses devoirs régaliens et, en plus, lui permettent d'intervenir dans des domaines que l'initiative privée ne saurait couvrir convenablement ou ne rendrait pas accessibles à tous le service offert. L'existence des lois et de leurs décrets d'application veille alors à assurer le respect des principes du service public, principale raison d'être de l'administration, qu'elle soit centrale ou territoriale. Par ailleurs, le processus de décentralisation qui n'implique pas une scission catégorique des collectivités territoriales, induit la disposition d'une coordination fonctionnelle entre ces dernières et l'administration centrale. Pour ce faire, les différentes lois sur les collectivités territoriales organisent la relation de tutelle entre ces organes. De plus, les missions et les avantages liés à chaque poste sont réunis dans les textes afin que soit établi et respecté le principe de la légalité. Dans l'éventail des normes travaillées dans ce sens par la commission des lois du parlement béninois, se retrouvent la loi 2002-14 du 21 juin 2002, portant condition d'admission à la retraite des enseignants permanents de l'enseignement supérieur, les lois 97-028 du 04 août 1997 portant organisation territoriale en République du Bénin, 97-009 du 20 février 1997 portant condition d'admission à la retraite des professeurs de rang magistral de l'université Nationale du Bénin, 97-029 du 11 août 1997 portant organisation des communes en République du Bénin ; 98-005 du 27 janvier 1998 portant organisation des communes à statut particulier, etc.

Le travail de la commission participe de l'édification d'une base juridique solide, apte à soutenir la charpente complexe qu'est l'administration. Il en est de même pour les différents agents publics qui sont régis par un statut particulier avec le suivi de la carrière individuelle qui s'y attache. Elle se doit alors, de s'informer sur les

différentes évolutions du droit administratif, afin d'assurer l'actualité des règles et la tropicalisation de celles-ci.

Au-delà de cet éventail de compétences, il est reconnu à la commission des compétences accessoires qui se rattachent toutefois aux principales.

Section 2 : Une compétence partagée

Les attributions de la commission semblent indiquer que la commission des lois soit valablement compétente sur tous les textes de lois qui parviennent au parlement. Ceci pourrait avoir pour effet de susciter des conflits de compétences avec les autres commissions. Mais, la fluidité du système d'affectation des textes est pourvue par l'existence d'une possibilité de saisine pour avis (paragraphe 1). Une autre compétence partagée est la possibilité donnée aux commissions parlementaires en général, et à la commission des lois en particulier d'initier des missions d'enquête ou de contrôle, ou d'être désignée pour le faire (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'émission des avis

Le fait que le système des commissions fonctionne sans collision entre les compétences des différentes commissions permanentes s'explique, comme nous l'avons dit plus haut, par l'existence et la souplesse de la procédure de saisine pour avis. Cette modalité résulte de l'article 34.4 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui dispose : « *Le rapport sur le fond d'une affaire ne peut être confié qu'à une seule commission ; les autres commissions peuvent demander à donner leur avis sur la même affaire* ». Il existe donc une procédure et un domaine assouplis (A). Toutefois, l'utilité de cette procédure est conditionnée par des paramètres de divers ordres (B).

A- Une procédure et un domaine assouplis

Dans les grandes démocraties, en France notamment, la saisine pour avis n'a pas toujours connu les conditions actuelles de mise en œuvre. La rédaction antérieure à l'actuel article 87 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale française prévoyait

qu'une saisine pour avis devrait être soumise à l'accord de l'Assemblée, même si cette dernière ne s'y est jamais opposée. Le nouveau dispositif a alors le mérite de conférer aux commissions une totale autonomie en la matière. De plus, une modification du Règlement intérieur en 1980 a supprimé la règle selon laquelle, si sur un texte autre que le projet de loi de finances, deux commissions permanentes demandent à donner leur avis dans un délai de 15 jours à compter du dépôt, il y avait automatiquement création d'une commission spéciale. La modification de 1980 a également supprimé la condition de délai pour la présentation de la demande, rendant ainsi possible des saisines pour avis multiples sans constitution de commission spéciale.

Au parlement béninois, la procédure de saisine pour avis est reconnue et prévue par le Règlement intérieur et est ainsi mise en œuvre. Elle ouvre la possibilité à toutes les commissions permanentes de « *donner leur avis* »¹⁴⁶ sur tous les textes dont le domaine intéresse en quelque point les compétences à elles reconnues. La saisine pour avis se révèle ainsi un palliatif aux potentiels conflits de compétence entre les commissions permanentes.

En effet, il est récurrent, voire normal, du point de vue de la classification des compétences de l'Assemblée nationale, qu'un texte embrasse le champ d'une commission autre que celle à qui il a été confié au fond. Le projet de loi de finances en est l'exemple par excellence en raison de sa nature générale qui prend en compte toutes les politiques du Gouvernement. De même, un projet de loi dans le domaine des travaux publics peut en appeler à l'intervention des autres commissions comme la commission des lois en ce qui concerne les aspects relatifs à la légistique du texte, et la commission des finances pour ce qui est des incidences financières des dispositions. Un projet de loi dans le domaine de l'agriculture appellera en plus de la commission du plan, de l'équipement et de la production, l'expertise de la commission des relations extérieures, de la coopération au développement, de la défense et de la sécurité, lorsque ce projet est d'une envergure internationale.

La commission des lois, comme toutes les autres, détient donc le pouvoir de se saisir d'un dossier dès lors qu'elle le juge nécessaire pour l'efficacité du travail

¹⁴⁶Article 34 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

parlementaire. Toutefois, l'application de cette disposition n'est pas expresse et exempte de toute conditions préalables. Car, la commission qui désire donner son avis sur un projet de loi, doit en soumettre la demande au Bureau de l'Assemblée nationale qui donne son avis à propos. L'article 81 du Règlement qui énonce cette disposition ne révèle aucune condition en ce qui concerne la nature de la décision du Bureau qui doit autoriser une commission à examiner le texte en même temps que la commission saisie au fond.

Généralement, le Parlement ne s'oppose pas à l'examen parallèle du projet par une commission autre que celle saisie au fond. La saisine pour avis peut aussi émaner du Bureau selon qu'il le juge nécessaire. En effet, il n'est pas rare que la commission des lois soit saisie pour avis sur des projets de loi. Pour preuve, elle a reçu au total 17 saisines pour avis au titre de l'année 2012. Ce nombre est de 28 au titre de l'année 2013¹⁴⁷.

Eu égard aux compétences dévolues à la commission des lois, en ce qui concerne les lois¹⁴⁸, l'on pourrait légitimement être dans l'attente d'un nombre assez fluctuant de saisine pour avis à son niveau. Mais, force est de constater que les statistiques au niveau de la commission ne sont guère différentes de celles relevées au niveau des autres commissions. Elle est alors au même pied d'égalité que toutes les commissions permanentes en la matière. Une lecture des rapports d'activité du Président de l'Assemblée nationale justifie ce point de vue en ce qui concerne les activités de la commission. Pour preuve, sur les soixante-dix dossiers traités par la commission au cours de la 5^{ème} législature, dix-neuf constituaient des saisines pour avis ; ce qui fait 27% environ de l'ensemble du travail de la Commission des Lois.

Bien que la procédure de saisine pour avis existe et qu'elle jouit d'un mécanisme assouplis, elle n'est pas pour autant bénéficiaire d'une attention particulière de la part des commissions. Sa mise en œuvre est en réalité conditionnée.

¹⁴⁷Rapports d'activité du Président de l'Assemblée Nationale du Bénin 2012 et 2013.

¹⁴⁸Rappelant que la compétence de la commission en matière de loi est polysémique et justifierait que tous les projets de loi lui soient légitimement affectés pour ne serait-ce qu'un avis.

B- Une utilité conditionnée

La procédure de saisine pour avis ne portera les effets escomptés que si les commissions y consacrent le temps et la minutie adéquats et que leurs amendements sont réellement pris en compte par la commission saisie au fond. Au cours de la session 2012-2013 de l'Assemblée nationale française par exemple, on a dénombré 35 cas de saisine pour avis. Le fait que la procédure de saisine pour avis soit peu fréquente, en dehors des temps classiques d'examen du projet de loi de finances¹⁴⁹, se justifie par le caractère "*frustrant*"¹⁵⁰ de la procédure qui demande que lui soit consacré un temps relativement important (comme il en est dans le cadre d'une saisine au fond), pour un résultat dont le poids n'est pas si considérable face à celui de la commission saisie au fond. De même, la possibilité ouverte aux parlementaires de participer avec voix consultative aux travaux des commissions auxquelles ils ne font pas partie, favorise cette mésestime de la procédure de saisine pour avis. Pour preuve, quand l'on considère les années 2012 et 2013 précédemment évoquées, le nombre de saisine pour avis ayant fait l'objet d'un rapport s'élève respectivement à 04 et 03. Ces chiffres corroborent sans doute la réalité du "désintérêt" des parlementaires quant à cette procédure, même si les commissions manifestent généralement la volonté de donner leur avis.

Au demeurant, la saisine pour avis, se pratique dans les parlements en général et au parlement béninois en particulier. La commission des lois en est probablement la cible par excellence. Mais, elle n'est pas pour autant privilégiée en ce qui concerne ses rapports. Les amendements apportés par elle sur les projets de lois suite à une saisine pour avis doivent être défendus devant la commission saisie au fond¹⁵¹. Ces amendements sont donc pris en compte par la commission saisie au fond, ce qui rend

¹⁴⁹ Le projet de loi de finances regroupe l'ensemble des secteurs d'activité de l'Etat et ne peut pour cela être du seul ressort de la commission des finances ; en conséquence il en appelle à l'avis de toutes les autres commissions permanentes relativement au secteur qui les concerne.

¹⁵⁰ ASSEMBLEE NATIONALE (France), « les commissions permanentes, rôle et pouvoirs de l'Assemblée nationale », Fiche de synthèse n°24, sur

<file:///Fiche%20de%20synth%C3%A8se%20%20Les%20commissions%20permanentes%20-%20R%C3%B4le%20et%20pouvoirs%20de%20l%27Assembl%C3%A9e%20nationale%20-%20Assembl%C3%A9e%20nationale.htm> consulté le 17 Janvier 2015.

¹⁵¹ Article 82.3 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

superflue la présentation du rapport de la commission à la séance plénière¹⁵². La discussion générale ne se base d'ailleurs, dans sa majeure partie, que sur le rapport présenté par la commission saisie au fond.

Par ailleurs, la charge de dossier confiée aux commissions constitue un facteur de réduction de l'intérêt porté aux dossiers de demande d'avis. Conséquemment, les demandes exprimées par la commission restent dans une limite donnée, de manière à lui permettre de disposer du temps nécessaire à consacrer aux dossiers de fond. Ceci d'autant plus que plusieurs textes peuvent être insérés à l'ordre du jour de la séance plénière et requérir l'intervention de différentes commissions.

En somme, la saisine pour avis est une arme porte ouverte pour les députés qui restent les seuls maîtres de son utilité. Néanmoins, il existe une voie de recours par laquelle la commission peut évaluer la loi votée et l'application qui en est faite par l'exécutif. Il s'agit des missions d'enquête ou de contrôle.

Paragraphe 2 : Les missions d'enquête ou de contrôle

« *Il ne saurait y avoir de système démocratique de gouvernement sans transparence ni obligation de rendre compte* »¹⁵³. La reconsidération du rôle des commissions permanentes dans le travail parlementaire a conduit à leur conférer une position déterminante dans le processus. La commission des lois, à l'instar des autres commissions, a à charge d'« *assister les assemblées dans l'exercice de leur pouvoir de contrôle en menant des activités d'information et d'enquête* »¹⁵⁴. Dans la réalité, ce contrôle s'est avéré restreint sur l'action gouvernementale (A) et cache à peine le mépris du contrôle de l'application des lois étudiées par elle (B).

¹⁵²La nouvelle règle constitutionnelle d'examen en séance du texte issu des travaux de la commission saisie au fond, combinée à la nouvelle disposition du Règlement prévoyant qu'une commission saisie pour avis doit se réunir avant la commission saisie au fond, pour présenter devant cette dernière ses amendements, a contribué en France, en pratique, à affaiblir l'intérêt de la saisine pour avis.

¹⁵³JOHNSON (A. B.), Avant-propos, YAMAMOTO (H.), *Les outils du contrôle parlementaire : étude comparative de 88 parlements nationaux*, Suisse, Union interparlementaire, 2007, 88 p.

¹⁵⁴FEUILLADE (A.), SCHENBERG (R.) et ZELANY (B.), « Les commissions à l'Assemblée nationale », op. cit.

A- Le contrôle de l'action gouvernementale

Si l'on devait se risquer à une définition du contrôle parlementaire disait Alain DELCAMP, on pourrait le désigner comme « *l'ensemble des moyens, juridiques ou non, mis en œuvre par les assemblées pour amener le gouvernement à s'expliquer sur les choix qu'il propose, l'adéquation des moyens affectés aux fins qu'il dit poursuivre, le mode d'emploi des fonds qui lui sont accordés par les assemblées, l'examen du fonctionnement des services publics qu'il dirige, les anomalies ou les dysfonctionnements dont ils peuvent être le théâtre et qui justifieraient des investigations particulières, les conditions dans lesquelles il met en œuvre la législation* »¹⁵⁵. Cela ne saurait donc se résoudre exclusivement aux procédures visant la mise en cause du Gouvernement¹⁵⁶. Il ne s'arrête pas au contrôle de l'exécution du budget, ce contrôle auquel on pense dès lors que la question de l'action gouvernementale est soulevée. Le contrôle parlementaire est aujourd'hui multiforme¹⁵⁷ et la part des commissions permanentes n'est pas négligeable. Elles interviennent de façon culminante au niveau de l'analyse même des projets de loi. En effet, toutes les commissions peuvent opérer un contrôle de l'action gouvernementale dans le champ des compétences qui leur sont distinctivement reconnues.

Il s'agit d'un apport de la commission au travail du parlement à qui elle permet de par son système d'information d'exercer le contrôle constitutionnel de l'action du Gouvernement. C'est, du moins, ce qui ressort de l'article 120 du Règlement Intérieur

¹⁵⁵ DELCAMP (A.), « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif? », in *Pouvoirs*, n°134, p.111.

¹⁵⁶ Pour les Français, et même pour la doctrine, le contrôle parlementaire se résumerait principalement dans la capacité du parlement à mettre en cause la responsabilité du gouvernement. Cette notion imprègne tellement les esprits qu'elle vient d'être reprise par le Conseil constitutionnel lui-même dans sa décision sur le règlement de l'Assemblée nationale destinée à tirer les conséquences de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle. Le contrôle ne peut désigner que la mise en œuvre de l'article 49 de la Constitution. Toutes les autres procédures, dès lors qu'elles ne débouchent pas sur une sanction, doivent être considérées comme mettant en œuvre un pouvoir d'information du parlement et non pas de contrôle. Si l'on peut comprendre qu'un certain purisme juridique et la crainte de voir réapparaître des procédures informelles de mise en cause de la responsabilité gouvernementale, telles qu'elles ont pu apparaître dans les républiques antérieures, et en particulier la IV^e, puissent justifier de telles prises de position, elles ne sauraient être considérées comme résumant ce qu'est le contrôle parlementaire aujourd'hui. Ce contrôle parlementaire est en fait beaucoup plus large et multiforme, et c'est ce qui constitue une première difficulté pour son appréhension.

¹⁵⁷ Alain DELCAMP énumère les différentes modalités de contrôle : le questionnement et les débats ; l'analyse des projets de loi ; le contrôle budgétaire a posteriori ; les commissions d'enquête et les missions d'information ; le contrôle de l'application des lois. DELCAMP (A.), « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », op.cit.

de l'institution qui stipule qu'« *au-delà de cette fonction normative, les commissions exercent une fonction politique : elles assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement* »¹⁵⁸. C'est en réalité du ressort des commissions d'enquête que sont les missions d'enquête du parlement. Du fait de leur caractère exceptionnel et de leur spécificité, les missions d'enquête sont confiées à des entités spécialement constituées et équipées. Elles interviennent sur des cas déterminés, lorsqu'il s'élève un soupçon de faute ou d'infraction par le gouvernement aux règles établies.

L'on peut alors aisément constater que le contrôle exercé par les commissions d'enquête est essentiellement a fortiori, car ce n'est qu'après une violation de l'ordre public qu'elles sont sollicitées. Au contraire de ce dernier, le contrôle exercé par les commissions permanentes en général et la commission des lois en particulier s'opère a priori : il a lieu avant le vote de la loi et vise à épier le projet déposé par le Gouvernement afin d'y dénicher toute intention illégale ou illégitime. La commission ne se borne pas pour cela à l'argumentaire des uns et des autres, mais est amenée à mettre en œuvre tous les moyens techniques nécessaires pour ne laisser dans le texte de la loi aucune brèche ni aucun vide susceptible de profiter à un agent d'exécution malintentionné.

Les mécanismes de contrôle sont inclus dans le processus d'élaboration de la loi. Ils passent par la recherche de l'existant, la comparaison avec le projet et la prévision du futur impact de la loi. Comme vu sus, appel est fait aux données scientifiques appropriées, aux experts et aux personnes ressources selon la matière afin de permettre aux parlementaires d'avoir une connaissance approfondie du dossier. L'audition du Gouvernement représenté généralement par un ministre (celui du portefeuille duquel relève le projet de loi) et la possibilité accordée aux députés de poser des questions, constituent une méthode irréfutable de mise à l'épreuve du projet. Elle est fondée sur les articles 34.7 et 35.4 du règlement du parlement béninois¹⁵⁹ de

¹⁵⁸ GICQUEL (J.) et GICQUEL (J.-E.), *Droit Constitutionnel et Institutions politiques, op.cit.*, p.690.

¹⁵⁹ « Les commissions peuvent faire appel à toute personne qui leur paraît utile de consulter, et, notamment à des experts et aux auteurs des propositions de loi ou de résolution », « les membres du Gouvernement sont entendus par les commissions sur la demande de ces dernières ; ils peuvent se faire représenter ».

même qu'elle est prévue par l'article 45 du règlement de l'Assemblée française¹⁶⁰ et aux articles 39.7 et 43 alinéa 3 du règlement du parlement togolais¹⁶¹. Ce dernier répondant aux différentes questions posées par les participants aux travaux de la commission, défend la cause du Gouvernement. C'est l'occasion pour les députés de relever les insuffisances notoires du texte et d'envisager les palliatifs qui s'imposent pour une meilleure qualité de la loi.

Toutefois, « *l'Assemblée nationale peut autoriser les commissions permanentes ... à effectuer des missions d'information ou d'enquête sur des questions relevant de leur compétence.* »¹⁶². Ces missions fonctionnent comme les commissions d'enquête initiées par le parlement et procède d'audition, d'interrogatoire et d'interpellation des mises en cause et de toute personne à même d'éclairer les députés. Au sénat français, « *Les moyens de contrôle des commissions permanentes ont été considérablement renforcés par la [loi n° 96-517 du 14 juin 1996](#) qui leur a conféré (ainsi qu'aux commissions spéciales) la faculté de demander au Sénat, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas 6 mois, à bénéficier des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête* ». Elles sont interrompues dès lors qu'une poursuite judiciaire est ouverte sur les faits, objets de la mission, et doivent se solder par un rapport déposé au bureau de l'Assemblée nationale. Les missions d'enquête ont pour sujets les membres de l'exécutif et tous les établissements publics. Elles ambitionnent alors l'éventuelle mise en accusation des dirigeants dont la responsabilité serait engagée.

A l'évidence, le contrôle de l'action gouvernementale par la commission des lois s'opère conformément à sa compétence *rationae materiae*. Elle est donc limitée à son domaine de compétence constitué comme prévu par l'article 29 du règlement intérieur

¹⁶⁰ « Les ministres ont accès dans les commissions ; ils doivent être entendus quand ils le demandent. », « Le bureau de chaque commission peut demander l'audition d'un membre du Gouvernement ». « Chaque commission peut demander, par l'entremise du Président de l'Assemblée, l'audition d'un rapporteur du Conseil économique, social et environnemental sur les textes sur lesquels il a été appelé à donner un avis. »

¹⁶¹ « Pour l'étude des projets de lois, les commissions sont assistées d'un commissaire du gouvernement ». « Pour l'étude des propositions de lois ou de résolutions, l'auteur de la proposition de loi ou de résolution doit être présent. », « Les commissions peuvent faire appel à toute personne qu'il leur paraît utile de consulter. Ces personnes peuvent être entendues en séance plénière à la demande de l'Assemblée nationale. », « Les membres du gouvernement sont entendus par les commissions à leur demande ou à celle des commissions ; ils peuvent se faire assister ou représenter ».

¹⁶² Article 37 alinéa 1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

de l'Assemblée nationale. Au-delà de ce contrôle a priori, la commission a la possibilité de suivre l'application faite des lois par l'exécutif.

B- Le contrôle de l'application des lois étudiées

S'il existe un moyen pour le parlement de s'assurer de l'utilité de ses actions et de leurs impacts sur la vie des citoyens qu'il représente, c'est bien le contrôle de l'application des lois votées. Il s'opère par le biais des commissions (permanentes ou ad hoc) dont le rôle prépondérant dans la vie parlementaire n'est plus à remettre en cause. Comme le dit Alain DELCAMP, « *Le contrôle de l'application des lois est une des voies sans doute les plus prometteuses pour peu qu'il devienne « une seconde nature » de l'action des commissions parlementaires ou des organes ad hoc que les assemblées pourraient mettre en place : il peut être statistique (vérification des suites réglementaires données aux dispositions législatives), qualitatif (pertinence et fidélité à l'intention des dispositions votées), ponctuel (coup de projecteur sur tel ou tel domaine), évaluatif (en attendant qu'un contenu concret et une méthodologie soient associés à la compétence constitutionnelle nouvelle d'« évaluation des politiques publiques »), rétroactif par l'impact qu'il peut avoir à son tour sur la qualité, l'adéquation aux besoins constatés et la rénovation de la législation. Le contrôle est ainsi à son tour un moment reconnu dans le processus circulaire qui sous-tend le dialogue entre les législateurs et la société qui les a mandatés* »¹⁶³. Il consiste par ailleurs, pour les instances parlementaires de « *surveiller la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois votées, et également de s'interroger sur la conformité de ces textes aux intentions du législateur* »¹⁶⁴.

Bien plus qu'une simple possibilité laissée aux commissions permanentes, c'est une obligation pour un organe de production de suivre l'évolution de son produit dès qu'il sort de ses locaux. Ayant pris part à l'élaboration de la loi, la commission des lois a donc le devoir de mettre en place un système de suivi-évaluation des lois qui ont pris par son biais. Ceci contribuerait à une confirmation de la raison des commissions

¹⁶³ DELCAMP (A.), « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », op.cit., pp.112-113.

¹⁶⁴ HOCHEDÉZ (D.), « La réforme du travail parlementaire 1958-1988 » in *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, op.cit., p.19.

parlementaires. Elle effectuerait un contrôle sectionné dont l'assemblage avec le travail des autres commissions formera une grande aide au parlement dans son travail.

Le contrôle de l'application des lois consiste à la vérification de la suite donnée aux lois votées par le parlement. La mise en œuvre de ces dernières passant d'abord par leur publication, ensuite par les différents décrets d'application. La publication est l'acte par lequel la population est mise au courant de l'existence de la loi. Elle se fait au Journal Officiel de la République et fait suite à la promulgation par le Chef de l'Etat. Si la publication rend exécutoire la norme votée, ce sont les décrets d'application qui les introduisent dans le quotidien de l'exécutif. Le contrôle a pour but de vérifier que la loi ait bien été appliquée. Il est sanctionné par un rappel à l'ordre en vue d'attirer l'attention du Gouvernement sur le fait. Dans ce cadre, « *les commissions s'attachent aussi à surveiller l'application des lois dont elles ont à connaître, en veillant à la publication par le Gouvernement des textes réglementaires correspondants. Dans cette fonction, la permanence est un précieux atout. Elle permet à leurs membres et à leurs fonctionnaires de suivre l'action gouvernementale, de rassembler une importante documentation, de rester en contact avec les administrations et les partenaires sociaux concernés* »¹⁶⁵.

C'est un processus qui permet *in fine*, d'obtenir une meilleure application des mesures adoptées par le parlement, c'est-à-dire une mise en œuvre efficiente des autorisations accordées. Une expérience malienne comptée par M. Amadou Diarra YALCOUYE¹⁶⁶, rend compte de l'utilité des visites de terrains adoptées par les commissions permanentes du parlement malien. En effet, à la 15^{ème} édition du Séminaire régional sur le travail parlementaire qui a eu lieu à Cotonou en 2012, Monsieur YALCOUYE rapportait que les visites de terrains opérées par la commission des lois en vue de s'enquérir de l'exécution des dispositions prises dans la loi de finances en vue de l'humanisation des prisons et l'amélioration des conditions de vie et de travail des magistrats ont révélé que ces dernières n'étaient pas appliquées

¹⁶⁵ SENAT (FRANCE), « les commissions permanentes », sur www.senat.fr/role/fiche/cmperm.html consulté le 20 avril 2014.

¹⁶⁶ Assistant parlementaire à l'Assemblée nationale du Mali.

de manière efficiente. La médiatisation de ces visites a donc permis aux parlementaires d'appeler l'attention de l'exécutif qui a procédé à une régulation¹⁶⁷.

Mais, force est de constater que le contrôle de l'application de la loi n'est pas encore une réalité au niveau de la commission des lois au Bénin. Même si le règlement intérieur habilite les commissions à procéder au contrôle, il n'existe pas encore d'actions concrètes dans le sens du suivi de l'application efficiente des lois. La commission des lois n'a d'ailleurs pas de dispositif statistique en ce qui concerne les lois dont elle a connu. Il est alors difficile pour elle de rester attachée à ces dernières pour en suivre l'évolution. Après le vote de la loi, le dossier est donc considéré comme évacué et n'étant plus du ressort de la commission. C'est une performance médiocre du parlement béninois selon le rapport sommaire de la 2^{ème} série de l'Indice Parlementaire Africain dans sept pays africains¹⁶⁸ dont le Bénin en 2012¹⁶⁹.

La conséquence d'une telle considération est que les lois votées tardent à être promulguées, et même celles promulguées, ne sont pas introduites dans le fonctionnement de l'exécutif par le biais des décrets d'application. La commission se bornerait à un pan de son rôle dans le travail parlementaire au mépris du second, alors même que les deux sont intimement liés et se complètent pour rendre le parlement efficace.

Au regard de tout ce qui précède, l'on pourrait être en droit de conclure que la commission des lois est une clé de voûte dans le travail parlementaire, surtout au parlement béninois, particulièrement en raison de ses attributions. Mais en réalité, si l'on peut admettre que la commission des lois est un pivot du travail de l'Assemblée nationale, il n'en demeure pas moins qu'elle est à bien d'égards une clé de voûte faible.

¹⁶⁷ RENARD (J.-G.), POPOVIC (M.) et LARENG (P.), *Séminaire régional sur le travail parlementaire*, Cotonou, Juin 2012, p.51.

¹⁶⁸ Il s'agit de sept parlements partenaires du Programme Afrique de Renforcement Parlementaire (PARF) que sont : le Bénin, le Ghana, le Kenya, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

¹⁶⁹ CENTRE PARLEMENTAIRE, *Mesurer le rendement parlementaire : l'indice parlementaire africain 2012*, rapport sommaire de la 2^{ème} série de l'IPA dans sept pays africains, p ; 16. (Voir www.parlcent.org, www.parlcentafrica.org).

2^{EME} PARTIE :

UNE CLE DE VOÛTE FAIBLE

« *Auteur du texte soumis à la délibération en séance, associée activement à la préparation de l'ordre du jour, représentée à la conférence des présidents, la commission compétente occupe une place privilégiée à chacun des moments de la discussion en séance publique* »¹⁷⁰. A cette occasion, elle apporte sa pierre à l'édifice normatif de l'Etat. Toutefois, il existe bien des faits et des procédés de divers ordres qui inhibent le fonctionnement de la commission et atténuent par la même occasion ses actions. Il faudra alors examiner la commission des lois afin de découvrir les forces déterminantes de ses actions ainsi que les difficultés qu'elle éprouve dans l'exécution de sa mission (Chapitre 1). Il sera donc aisé d'envisager les différents axes possibles pour sa perfection (Chapitre 2).

¹⁷⁰BECANE (J.-C.), COUDERC (M.) et HERIN (J.-L.), *La loi, op.cit.*, p.124.

CHAPITRE 1 : UNE CONTRIBUTION CONTRASTÉE

La législation ou l'action de légiférer, est une composante essentielle de l'action d'un parlement. Qu'elle soit initiée par l'appareil exécutif ou élaborée par les députés, elle constitue un devoir démocratique pour les parlements qui se doivent de délibérer et de ratifier les lois. S'acquitter efficacement de ces rôles n'est pas une mince affaire. En raison des complexités de la société moderne et de la technicité des questions législatives, les parlementaires nécessitent une connaissance et une expertise dans de nombreux domaines techniques. Un corps législatif fort requiert un soutien administratif à même d'aider les députés à remplir leur fonction législative.

Si en ce sens le parlement béninois jouit d'une indépendance institutionnelle qui permet à ses différents organes d'atteindre les objectifs à eux affectés et qu'ainsi, il existe alors des atouts à mettre à l'actif de la commission des lois (Section 1), il n'en demeure pas moins des entraves qui rendent encore difficile l'accomplissement de ses tâches (Section 2).

Section 1 : Des atouts reconnus

La contribution de la commission des lois aux travaux de l'Assemblée nationale n'est pas à démontrer en ce qu'elle concoure par ses travaux à la consolidation de l'Etat de droit (Paragraphe 1). Ces exploits ne sont toutefois pas possibles dans un système de déséquilibre des pouvoirs entre les différentes institutions ou les différents acteurs de la chaîne de suivi de la procédure législative entraînant une dépendance de l'un par rapport à l'autre et vice versa. Il faut alors reconnaître l'apport institutionnel fait à la commission notamment par l'équilibre des relations organiques (Paragraphe 2) qui constitue une de ses forces.

Paragraphe 1 : Un concours à la consolidation de l'Etat de droit

« *Concept fondateur du droit public moderne, l'Etat de droit traduit une certaine vision du pouvoir, forgé au fil de l'histoire de l'Occident et qui apparaît comme inhérente à la conception libérale de l'organisation politique : donnant à voir un pouvoir limité parce qu'assujetti à des règles, il implique que les gouvernants ne soient pas placés au-dessus des lois, mais exercent une fonction encadrée et régie par le droit* »¹⁷¹. Aujourd'hui, vu son évocation dans la plupart des discours politiques, le concept peut être considéré comme mondialisé et constitue un indice de la démocratie. En effet, la notion d'Etat de droit a évolué¹⁷² dans le temps, et malgré les critiques pratiques qui lui sont adressées, elle constitue un élément déterminant dans la typologie des Etats contemporains. Plus accepté dans sa conception formelle¹⁷³, l'Etat de droit comporte deux grandes implications : la soumission de l'Etat au droit et la protection des libertés fondamentales qui est liée à une inflexion substantielle. Comme on peut le constater, la loi se dévoile au cœur du système de l'Etat de droit, ce

¹⁷¹FMAC, « Etat de droit », 05/02/2009, <https://www.google.bj/ecolloque.fondationmemoirealbertcohen.org/.../FMAC> le 12 janvier 2015.

¹⁷²L'Etat de droit a connu au cours des années 1980 une véritable transmutation : alors qu'il s'agissait d'une notion juridique, au contenu éprouvé, il a été mis au centre des débats politiques concernant le rôle de l'Etat et le jeu des mécanismes démocratiques. La référence à l'Etat de droit est indissociable d'un double mouvement de réévaluation de la logique démocratique et de juridicisation des rapports sociaux, qu'elle contribue à légitimer et à alimenter. L'Etat de droit signifie que la liberté de décision des organes de l'Etat est, à tous les niveaux, encadrée par l'existence de normes juridiques, dont le respect est garanti par l'intervention d'un juge ; la hiérarchie des normes n'est effective que si elle est juridictionnellement sanctionnée ; et les droits fondamentaux ne sont réellement établis que si un juge est là pour veiller à leur protection. Le culte du droit aboutit ainsi à la sacralisation du juge, érigé en rempart contre les abus des représentants. L'Etat de droit est un lieu de référence seulement dans l'ordre interne : figurant dans une série de textes et de documents internationaux, il bénéficie d'un processus de « labellisation » qui lui donne une portée nouvelle. La logique de l'Etat de droit trouve son prolongement au niveau international : la mise en place du système des Nations-Unies et la consécration, à partir de la Déclaration universelle des droits de l'homme, d'un socle de droits fondamentaux s'imposant aux Etats, ont ainsi posé les fondations d'un « Etat de droit international », qui fait l'objet d'une consolidation progressive, comme en témoigne la création de la Cour Pénale Internationale.

¹⁷³Le concept d'Etat de droit est apparu au cours du XIX^{ème} siècle dans la pensée juridique allemande (Rechtstaat). L'Etat de droit c'est, tantôt l'Etat qui agit au moyen du droit, tantôt l'Etat qui est assujetti au droit, tantôt encore l'Etat dont le droit comporte certains attributs intrinsèques ; ces trois versions (instrumentale, formelle, substantielle) dessinent plusieurs configurations possibles de l'Etat de droit, qui ne sont pas exemptes d'implications politiques. Néanmoins en France, comme en Allemagne, la conception formelle finira par l'emporter, conduisant à concevoir l'Etat de droit comme un type particulier d'Etat, soumis à un « régime de droit », c'est-à-dire dont l'action est entièrement encadrée et régie par le droit : ses divers organes ne peuvent agir qu'en vertu d'une habilitation juridique et faire usage que des moyens autorisés par le droit ; l'Etat de droit se présente sous l'aspect de la hiérarchie des normes, dont le respect doit être garanti à tous les niveaux, par le contrôle d'un juge indépendant. Ainsi, conçu l'Etat de droit contraste avec la Rule of Law britannique qui implique non seulement le principe de l'autorité suprême de la loi, mais encore un certain nombre de qualités substantielles de la législation, ainsi que la reconnaissance de droits et libertés aux citoyens.

qui rend indispensable l'œuvre du pouvoir législatif. Quelle est alors, la part de la commission des lois dans le processus de consolidation de l'Etat de droit ?

Elle contribue à cette œuvre par une routinisation de l'examen des textes qui relèvent de sa compétence (A) et tient une veille démocratique constante, corrélativement à son domaine de compétence (B).

A- Une routinisation de l'examen des textes

La préservation de l'Etat de droit qui implique l'existence des normes auxquelles devront se conformer les différents acteurs de la vie publique, est l'une des raisons d'être du parlement. La commission accomplit une part de cette habilitation en examinant les textes qui lui sont affectés en vue du travail préparatoire qui permet un meilleur examen des projets et propositions de lois.

L'État de droit est défini comme un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. Cette notion, d'origine allemande (*Rechtsstaat*), a été redéfinie au début du vingtième siècle par le juriste autrichien Hans Kelsen, comme étant un État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée. Dans ce modèle, chaque règle tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures. Un tel système suppose, par ailleurs, l'égalité des sujets de droit devant les normes juridiques et l'existence de juridictions indépendantes.

Dans le champ de compétence qui revient à la commission des lois, elle procède par une routinisation aux travaux nécessaires pour la production d'un rapport valable. Parmi les textes dont elle a connu et qui ont obtenu l'agrément de la plénière, on peut citer les lois :

- n° 2011-20 du 12 octobre 2011, portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin ;
- n°2008-07 du 28 février 2011, portant code de procédure pénale ;
- n°2008-07 du 28 Février 2011, portant code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes en République du Bénin ;

- n° 2013-06 du 25 novembre 2013, portant code électoral en République du Bénin ;
- n° 2001-36 du 14 Octobre 2002, portant Statut de l'opposition ;
- 2002-14 du 21 juin 2002, portant condition d'admission à la retraite des enseignants permanents de l'enseignement supérieur ;
- n° 97-028 du 04 août 1997, portant organisation territoriale en République du Bénin ;
- n° 97-009 du 20 février 1997, portant condition d'admission à la retraite des professeurs de rang magistral de l'université Nationale du Bénin,
- n° 97-029 du 11 août 1997, portant organisation des communes en République du Bénin ;
- n° 98-005 du 27 janvier 1998, portant organisation des communes à statut particulier ;
- etc.

Toutefois, il existe des projets et des propositions qui sont déclinés par la commission pour une raison ou une autre. Cet état de chose reflète le savoir-faire dont fait montre l'organe pour assurer la sécurité juridique par la qualité de la loi. Ainsi, au nombre des textes déclarés irrecevables par la commission il y a le projet de loi portant révision de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

On dénote au travers de cette habileté de la commission des lois, une grande volonté de préservation de la démocratie et de l'Etat de droit. Cela se traduit par un constante veille démocratique.

B- Une veille démocratique constante

L'institutionnalisation de la commission et tous les moyens mis à sa disposition, constituent des forces de son fonctionnement. Ils lui permettent de travailler librement et d'assurer, dans la mesure du possible, la technicité et l'objectivité qui lui sont demandées. Cela se manifeste par son activité croissante et impressionnante au satisfécit de l'opinion publique. En effet, la commission des lois s'est montrée efficace et surtout ces dernières années, à démontrer qu'elle ne saurait être instrumentalisée et servir de caisse de résonance pour des aspirations ad-démocratiques. Ainsi, par des

rapports frappants, la commission a su jouer son rôle dans la préservation et la consolidation des acquis démocratiques de l'Etat.

D'abord, le travail important abattu dans le toilettage du code électoral n'est plus à démontrer. Etape fondamentale du processus démocratique, les élections sont la voie par excellence d'expression du peuple. Dans ce sens, le code électoral a pour but d'organiser le cadre d'expression de cette volonté afin qu'elle assure la crédibilité et le respect des résultats des urnes. La loi N° 2013-06 du 25 novembre 2013, portant code électoral en République du Bénin, comporte les innovations dont, principalement :

- l'élection du maire au sein de la liste ayant la majorité absolue¹⁷⁴ ;
- la permanence de la CENA réduite à cinq (05) membres pour un mandat de sept (07) ans non renouvelable¹⁷⁵.

Les nombreuses tractations qui ont entouré le vote de la loi sur la RENA-LEPI, le COS-LEPI et toutes les opérations d'obtention d'une liste électorale valable pour les élections sont une autre preuve de l'engagement de la commission. On se souvient ici du rejet par la commission, en 2010, de la nouvelle proposition de loi sur la LEPI après la décision de la Cour Constitutionnelle qui n'a pas permis au Chef de l'Etat de promulguer la loi abrogatoire de la LEPI. De même, la commission a-t-elle rejeté la requête faite par Madame Rosine SOGLO en vue du remplacement d'Epiphane QUENUM au Cos/Lépi. La commission a soutenu, en l'absence de toute précision dans la loi portant correction et apurement de la LEPI, que les membres, une fois désignés, ne représentaient plus leurs partis politiques et pour ce fait, aucun parti ne pouvait les récuser.

Mais le corps politique et l'opinion publique en général, ne pourront oublier la contribution de la commission dans la barrière faite au le projet de révision de la Constitution. Déposé par le Gouvernement, ce projet se départit des autres qui ont pu être rejetés par la commission en raison de ce qu'il vise une « *loi constitutionnelle destinée à modifier, pour la première fois..., une des constitutions vierges de toute*

¹⁷⁴Art. 402 al. 2 de la loi 2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin.

¹⁷⁵Art. 13, 19 al.1^{er} et 20 al.1^{er} de la loi 2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin.

révision en Afrique »¹⁷⁶. Il faut noter que ce rejet est intervenu à deux reprises pour des raisons aussi différentes et pertinentes. Le premier qui a fait suite à l'initiative de 2009, avait pour base le défaut de consensus national¹⁷⁷ relevé par la commission qui renvoyait à la prise des mesures idoines pour requérir ce consensus sans lequel la révision serait mal accueillie. Le second est celui qui se rapporte à la nouvelle tentative de juin 2013 contre laquelle la commission oppose une irrecevabilité pour faute de non notification de la décision de la Cour Constitutionnelle jugeant non indispensable l'avis motivé de la Cour Suprême.

La commission reconnaît toutefois que « *la révision de la Constitution est nécessaire en raison de son expérimentation pendant 24 ans. Une expérimentation qui a révélé un certain nombre d'insuffisances et l'urgence d'une adaptation dans le souci d'être en phase avec les réalités d'une bonne gouvernance à tous les niveaux* »¹⁷⁸. Pour le Gouvernement, ce projet de loi respecte les engagements de la Conférence Nationale des Forces vives de la Nation de février 1990 en ce qui concerne le mandat présidentiel de cinq ans renouvelables une fois et la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat aux élections présidentielles. Le projet de loi comporte trois innovations : la constitutionnalisation de la Cour des Comptes, la constitutionnalisation de la CENA et l'imprescriptibilité des crimes économiques dans le cadre de la moralisation de la vie publique.

Il ressort de tout ce qui précède que la commission des lois ne se contente pas d'un traitement d'office des projets et propositions dont elle est saisie, mais procède en plus à une analyse juridique et sociopolitique du texte et de ses impacts sur la vie du peuple. C'est ce qui d'ailleurs lui a valu le crédit populaire dont elle est bénéficiaire.

¹⁷⁶ AIVO (F. J.), « analyse de la décision de rejet du projet de révision constitutionnelle par la commission des lois », in *Revue Jeune Afrique*, www.jeuneafrique.com/168241/politiquo-l-aevo-la-r-forme-constitutionnelle-de-boni-yayi-est-en-de-du-minimum-d-mocratique-attendu/ 10 janvier 2014.

¹⁷⁷ Enoncé au Préambule de la Constitution béninoise du 11/12/1990 et érigé en principe à valeur constitutionnelle par la Cour Constitutionnelle, le consensus national apparaît au Bénin comme une condition substantielle à la crédibilité et la validité de toute action atteignant les acquis démocratiques qui ont découlé de la Conférence nationale du 28/02/1990.

¹⁷⁸ Rapport de la commission sur le projet de révision de la Constitution.

D'autant plus qu'elle est arrivée à faire la part entre les intérêts politiques de ses membres¹⁷⁹ et l'intérêt supérieur de la nation.

Ces contributions de la commission sont favorisées par la stabilité du système de production des lois due à l'équilibre des relations organiques.

Paragraphe 2 : Un équilibre des relations organiques

Le processus d'élaboration des lois fait intervenir en amont et en aval différents organes. Il s'agit de l'exécutif, du législatif et évidemment du juge constitutionnel. Contrairement à la dévolution du pouvoir dans certains Etats, l'organisation des rapports institutionnels au Bénin est garante d'une efficacité dans la production normative. En effet, l'instauration d'une indépendance entre les institutions implique, a priori, que les différents organes intervenants dans le processus législatif, travailleront en toute objectivité (A). De même, considérant plus particulièrement le parlement, l'une des forces de cette institution est la maîtrise de l'ordre du jour qui s'étend aux commissions (B).

A- L'indépendance des organes

« *L'indépendance des assemblées parlementaires, est une condition sine qua non de leur bon fonctionnement* »¹⁸⁰. L'origine de l'indépendance des assemblées parlementaires se retrouve dans le principe de la séparation des pouvoirs, principe cardinal de l'Etat de droit dans les systèmes démocratiques. Son but est de donner un champ d'action bien déterminé à chaque institution afin que, « *par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* »¹⁸¹. Or, ce but ne peut être atteint si entre les organes il n'existe pas une certaine indépendance. L'un pouvant être amené à influencer l'autre dans ses choix et dans ses actions. C'est pour cela que tant dans les textes que dans la réalité des choses, chaque organe détenant un pouvoir doit bénéficier d'un cadre juridique et institutionnel favorable à l'exercice de ses prérogatives.

¹⁷⁹ Force est en effet de constater que dans la prise de cette décision, les députés même de la majorité parlementaire ont apporté leur pierre à l'édifice sans crainte de la retombée d'une telle décision sur leur sort politique dans les partis.

¹⁸⁰ SCHEMBERG (R.), Recueil des procédures et pratiques parlementaires, « L'organisation du parlement » op.cit.

¹⁸¹ MONTESQUIEU (C.), *De l'esprit des lois*, op. cit.

Il est d'usage que l'indépendance d'une institution soit évaluée du point de vue d'« *une double autonomie, à la fois financière et administrative* »¹⁸². La commission des lois étant rattachée dans son fonctionnement à l'Assemblée nationale, son indépendance s'examinera au regard de l'indépendance de celle-ci. En instituant le parlement, la Constitution béninoise du 11/12/1990 est restée muette sur la question de son autonomie. Mais on peut noter à la lecture du règlement intérieur l'affirmation de l'autonomie administrative et financière de l'institution. Le titre V étant consacré au règlement administratif et le titre VI au règlement financier. Selon R. SCHENBERG, « *dans le domaine parlementaire, l'autonomie financière a une signification particulière dans la mesure où les assemblées, sauf de manière anecdotique, ne disposent pas de ressources propres* »¹⁸³. Les ressources des assemblées sont donc « *issues des recettes publiques, fiscales et non fiscales, et transitent nécessairement par le budget de l'État* »¹⁸⁴. Dans ces conditions, le degré d'autonomie d'une assemblée se juge à l'aune des procédures et pratiques selon lesquelles celle-ci, d'une part, élabore et vote librement son budget et, d'autre part, gère, exécute et contrôle les crédits nécessaires à son fonctionnement mis à sa disposition. Pour ce qui est de l'autonomie administrative, qui rend compte de l'indépendance organisationnelle, logistique et intellectuelle du parlement, « *elle peut être évaluée au vu de l'existence ou non d'une fonction publique parlementaire spécifique, placée sous la seule autorité des organes dirigeants de l'Assemblée* »¹⁸⁵.

Sur le plan financier, l'autonomie de l'Assemblée nationale du Bénin est consacrée par le règlement intérieur notamment en son article 141 qui dispose que « *l'Assemblée nationale jouit de l'autonomie financière et établit son budget* ». Le budget du parlement est établi suivant des règles particulières contenues dans un règlement financier¹⁸⁶. Il en ressort que l'Assemblée nationale détermine souverainement le montant des crédits qui lui sont nécessaires et vote le budget qui en

¹⁸² SCHEMBERG (R.), Recueil des procédures et pratiques parlementaires, « L'organisation du parlement » op.cit.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Article 142 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin. Le règlement financier renseigne sur le budget en ce qui concerne : sa préparation et son exécution ; la procédure d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement des dépenses ; la trésorerie ; l'établissement des comptes annuels ; le contrôle de la gestion.

découle même si les contraintes liées au budget de l'Etat doivent être prises en compte. Ensuite, il est à remarquer que l'exécution du budget est confiée aux autorités politiques de l'Assemblée. Il s'agit au Bénin du Président de l'Assemblée nationale qui peut déléguer son pouvoir au vice-président qui assure son intérim¹⁸⁷. Au regard de l'article 160 du règlement intérieur, « *toute dépense doit préalablement faire l'objet d'une proposition d'engagement par les questeurs à l'Ordonnateur* ». Une procédure financière relativement longue s'en suit alors pour aboutir à la liquidation de la dépense¹⁸⁸. Par ailleurs, il est prévu au parlement béninois, comme chez ses homologues de la France et du Luxembourg, un contrôle interne de l'exécution du budget qui est effectué par une Commission spéciale et temporaire, composée d'un représentant par groupe parlementaire.

Sur le plan administratif, le parlement béninois dispose d'une administration propre dont il assure le recrutement. Appelés fonctionnaires parlementaires, ces agents bénéficient d'un statut particulier et sont soumis aux seuls ordres de leurs autorités. C'est une condition essentielle de son autonomie en ce qu'il ne dépend plus de l'administration étatique pour satisfaire ses missions. Comme nous l'avons dit plus haut, le Président de l'Assemblée nationale est le chef de cette administration et est assisté dans ses fonctions par le bureau.¹⁸⁹

Eu égard à tout ce qui précède, l'indépendance de l'Assemblée nationale assure le fait que les organes intervenant dans l'élaboration de la loi travaillent de façon complémentaire. Alors, tout en respectant les domaines de qualification des autres, chaque acteur s'assure du bon déroulement de la procédure. La procédure législative est déclenchée par un projet ou une proposition de loi qui doit être déposée dans la forme voulue au bureau de l'Assemblée Nationale. Ce dernier vérifie que le projet ou la proposition relève réellement du domaine de la loi tel que prévu par la Constitution. Ce pouvoir de contrôle est reconnu à la fois au Président de l'Assemblée Nationale et

¹⁸⁷ Article 154 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

¹⁸⁸ Articles 160 à 166 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

¹⁸⁹ Dans une vision de droit comparé il existe une certaine différence dans l'organisation administrative des parlements. Les quelques nuances méritant d'être soulignées résident dans l'autorité qui assure la direction des services de l'Assemblée. Certaines administrations parlementaires – les plus nombreuses – sont placées directement sous l'autorité du Président (Burkina Faso, Guinée, Madagascar, Maroc, Québec, Sénégal, Tchad, etc.), alors que d'autres relèvent du Bureau, c'est-à-dire d'un organe collégial (Cameroun, France, Roumanie).

au Gouvernement qui doivent, le cas échéant, saisir la Cour Constitutionnelle pour dessaisir le parlement.

Lorsque cette étape est épuisée, le projet ou la proposition est attribuée à la commission suivant sa compétence pour un travail de fond. Ce travail est l'essentiel sans lequel la loi ne saurait être votée en bonne qualité. Les rapports entre les différents organes se manifestent bien souvent par des conflits d'intérêts. Ces intérêts sont d'un côté les intentions diverses du gouvernement visant la réalisation de son projet politique. De l'autre, il s'agit des "contre-attaques" de l'opposition qui visent à bloquer le gouvernement, tant pour l'empêcher de virer dans des dérives que pour servir de contretemps et montrer à l'opinion publique que ce dernier est incapable d'honorer ses promesses.

Cependant, le législateur a tôt fait d'établir les limites de chaque organe pour ne point laisser de vide justifiant les abus des institutions. C'est pour cela que les moyens nécessaires qu'ils soient humains ou financiers sont mis à la disposition du parlement. Partant, la commission connaît un fonctionnement séparé et dispose des agents qualifiés de par leurs connaissances juridiques requises, ce qui contribue à assurer la technicité et l'objectivité de ses travaux. Ils sont appelés à « *fournir aux membres des commissions l'appui professionnel, technique et administratif pour assumer en commission leurs rôles de législateur et de contrôleur de l'appareil gouvernemental* »¹⁹⁰.

L'indépendance ainsi instaurée, se traduit également au niveau de l'ordre du jour des séances de l'Assemblée nationale par la liberté dont elle jouit dans sa fixation.

B- La maîtrise de l'ordre du jour

Au même titre que l'autonomie de l'institution, la maîtrise de l'ordre du jour est consubstantielle à l'institution parlementaire conformément au principe de la séparation des pouvoirs. L'ordre du jour est « *l'ensemble des questions inscrites au programme de la séance d'une assemblée, d'association ou de société* »¹⁹¹. En tant que

¹⁹⁰ ASSEMBLEE NATIONALE (CANADA), « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec », op. cit., p. 29.

¹⁹¹ GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p.461.

tel, il doit revenir à l'organe concerné de le fixer puisqu'étant seul à connaître ses objectifs et les moyens pour les réaliser. C'est un aboutissement de l'autonomie dans son versant administratif.

A l'Assemblée nationale du Bénin, la fixation de l'ordre du jour relève de la compétence du Président qui en avise la Conférence des Présidents suivant les dispositions de l'article 38 du Règlement intérieur. Il en est de même pour la commission des lois à qui est reconnue la prérogative d'établir son ordre du jour. Cependant, obligation est faite aux deux organes d'informer le gouvernement de l'ordre du jour arrêté. La communication doit être faite en principe deux jours au moins avant la réunion de la commission¹⁹². Ce procédé est logique en ce qu'il permet au gouvernement de se préparer en conséquence pour défendre ses positions devant la commission.

Sur ce point comme ceux que nous avons vu plus haut, le législateur béninois se distingue de son homologue français. Ce dernier consacre une évolution que la constitution française ne connaîtra qu'après la révision de 2008. La question de l'autorité compétente pour fixer l'ordre du jour des Assemblées a, en effet, connu différentes acceptions dans le temps. Plus tôt en 1958, le constituant français avait consacré une prépondérance du Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour ceci, dans un souci de « *parlementarisme rationalisé* »¹⁹³. Le but visé était de donner les moyens au Gouvernement de réaliser ses politiques en faisant voter en temps voulu les lois qui doivent l'y aider. De plus, ce principe visait à limiter les actions du parlement devenu trop imposant dans la définition des politiques publiques. Michel DEBRE, auteur de cet article 48 justifiait cette prépondérance entre autres par le fait que « *le Gouvernement, responsable de l'Etat, donc de la législation, est normalement maître de l'ordre du jour des assemblées* »¹⁹⁴. Mais, cette conception de la notion d'ordre du jour va connaître des souplesses d'application jusqu'à la révision constitutionnelle de 1995 où l'on connaîtra l'ordre du jour prioritaire d'initiative parlementaire dû à

¹⁹² Article 35.4 alinéa 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

¹⁹³ LUCHAIRE (F.), *La Constitution française de 1958, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2009, p.1205.

¹⁹⁴ Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 Octobre 1958, La Documentation française, vol. III, p.269, in *La Constitution de la république française, analyses et commentaires, op.cit.*, p.1206.

l'avènement de la session unique. Ce ne sera que lors de la révision de 2008 que l'ordre du jour se verra totalement transféré à la compétence des assemblées françaises. Le Président de la République notait qu'il était « *indispensable de rééquilibrer les pouvoirs du Parlement par rapport à ceux de l'exécutif* »¹⁹⁵. Mais encore, cette consécration connaît des réserves et des difficultés d'application et l'on considère toujours que la fixation de l'ordre du jour reste une prérogative partagée entre les institutions françaises. C'est ce que confirme Michel VERPEAUX quand il affirme qu'« *avec toutes les restrictions et conditions posées, le Gouvernement conserve un contrôle étroit de l'ordre du jour, malgré les ouvertures apparentes* »¹⁹⁶.

La maîtrise totale de l'ordre du jour par les organes du parlement béninois, consacrée par l'article 94 de la Constitution du 11/12/1990, sauf dans les cas exceptionnels, fait donc montre de la volonté du constituant de faire de l'Assemblée nationale une institution à part entière, à l'abri de toute manipulation extérieure. Certes, le Gouvernement a pour mission de « *déterminer et conduire la politique de la nation* »¹⁹⁷, et que pour cela « *ils doivent pouvoir imposer au législateur leur programme législatif sans vaines querelles sur l'ordre du jour* »¹⁹⁸. Cependant, l'organe à qui est reconnu un rôle de représentation est bien le parlement. « *Représenter veut dire ici agir dans l'intérêt des représentés d'une manière réactive* »¹⁹⁹. Il est clair que les députés sont plus à même de connaître les besoins de la population étant plus proches de ces derniers. Ainsi, leur reconnaître le droit de fixer l'ordre du jour n'est que la démonstration d'une logique favorable à l'accomplissement de leur mission. C'est ce qui conforte la commission dans son rôle et lui permet entre autres, un concours efficace à la consolidation de l'Etat de droit.

¹⁹⁵ *Ibid.* p.1217.

¹⁹⁶ VERPEAUX (M.), *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2010, p.230.

¹⁹⁷ Art. 54 de la Constitution du Bénin du 11/12/1990.

¹⁹⁸ HONTEBEYRIE (P.), « la fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », in *Pouvoirs*, n°34, p. 2.

¹⁹⁹ PITKIN (H. F.), « la représentation politique », in *Raisons politiques*, Presses de Sciences Po, 2013/2, n°50, pp.35-51.

Section 2 : Des entraves méconnues

La capacité de travail de la commission n'est pas sans limite. Les coulisses du travail en commission révèlent des difficultés inavouées, que la splendeur des actions parvient à peine à dissimuler. Comment, en effet, les parlementaires arrivent-ils à concilier les nombreuses sessions de la plénière et les obligations de présence dans la commission ? Comment la commission arrive-t-elle dans le temps à produire un rapport raisonnable ? Le fonctionnement actuel de la commission lui permet-il d'être efficace ? Les moyens dont elle dispose sont-ils suffisants à l'atteinte des résultats attendus d'elle ? En tout état de cause, il se dégage une certaine déficience dans l'organisation de la commission (paragraphe 1), soutenue par une insuffisance avérée des ressources octroyées (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Une déficience organisationnelle

La déficience organisationnelle qui se note dans le travail des commissions permanentes en général, et à la commission des lois en particulier, peut être relevée aux deux niveaux que sont : le rôle dérisoire du rapporteur (A) et l'assiduité variée des députés (B).

A- Le rôle dérisoire du rapporteur

Les rapporteurs des commissions parlementaires du Bénin tiennent un rôle permanent de suivi des travaux de la commission en vue de la rédaction du rapport final. C'est ce rapport qui est amendé et voté au sein de la commission et qui est ensuite déposé au Bureau de l'Assemblée nationale pour la discussion du projet ou de la proposition de loi par la plénière. Ils sont membres du bureau de la commission pour toute la durée de la législature conformément à l'article 33.1 du Règlement Intérieur. Au-delà de ce rôle de rédaction de la décision de la commission, les rapporteurs agissent au sein de l'organe comme tous les autres membres et exercent au même titre que ces derniers le droit d'amendement. Ils n'assurent en plus, avec le président, que la représentation de la commission à la séance plénière lors de la présentation du rapport.

On ne saurait alors les considérer comme « *le véritable pivot de la procédure parlementaire* »²⁰⁰ au même titre que les rapporteurs des commissions du parlement français qui sont « *investis tout à la fois d'une mission d'initiative (proposition d'amendements) et d'expertise (présentation d'un rapport) essentielle au travail et au fonctionnement des commissions* »²⁰¹. Si donc les rapporteurs béninois accomplissent une mission d'expertise, par la préparation du rapport, le privilège de l'initiative des amendements de la commission ne leur est pas reconnu. Les rapporteurs de commission en France sont désignés parmi les membres de la commission pour chaque texte. Contrairement à la méthode béninoise et togolaise²⁰², la procédure de désignation du rapporteur en France revêt l'avantage de la participation effective de l'ensemble des parlementaires au travail de la commission. Chaque député se voit confié, sur le texte qui lui est affecté, le rôle principal dans le travail, ce qui appelle à y consacrer l'attention et le temps adéquats. Ils ont un rôle temporel qui s'épuise en même temps que le texte pour lequel ils ont été désignés est examiné. Le nombre total de dossiers affectés à la commission est par cette procédure réparti au sein des membres ce qui allège, tant soit peu, le poids du travail au niveau de la personne chargée de ce travail préliminaire. Il serait en effet délicat de faire intervenir directement environ soixante-treize (73) députés sur un projet sans qu'il n'y ait pas un travail préalable qui serve de base à la discussion et à la suite duquel le groupe apporte des corrections et des compléments. Ainsi, en France, « *le rôle du rapporteur va...beaucoup plus loin, car il va véritablement exposer son point de vue à la commission, lui soumettre les amendements qu'il propose et, ensuite, défendre en séance plénière le point de vue de sa commission, sous la forme du rapport adopté, et les amendements retenus par elle* »²⁰³.

²⁰⁰FEUILLADE (A.),SCHENBERG (R.) et ZELANY (B.), « Les commissions à l'Assemblée nationale »,Collection Connaissance de l'Assemblée nationale, Janvier 2000, n° 12, Op.cit. ; BECANE (J.-C.),COURDEC (M.) et HERIN (J.-L.), *La loi, op. cit.*, p. 123 ; CAHOUA (P.), « Les commissions, lieu de travail législatif » in *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 37-49, ROQUES (X.) et HERIN (J.-L.), « Les commissions parlementaires » in *Revue Administrative*, n°120-121, 1981.

²⁰¹Ibid.

²⁰²Article 38 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

²⁰³SENAT (France), « l'examen des textes en commission »,Les fiches techniques, sur www.senat.fr/role/fiche/exam_com.html, du 05 juin 2004, consulté le 12 juin 2015.

Au lieu que les travaux de la commission ne débutent sur la prise de parole individuelle de tous les membres de la commission, il paraît plus propice qu'il soit procédé à une orientation avisée, le choix du rapporteur se faisant conformément au domaine d'expertise de chaque parlementaire²⁰⁴. Procédant à de multiples investigations et recherches, le rapporteur acquiert « *la meilleure connaissance du texte qui lui est confié* »²⁰⁵, il se voit alors accorder la « *confiance de la commission* »²⁰⁶ et parvient de ce fait, à faire adopter la plupart des amendements qu'il propose. De même, la commission est souvent suivie dans ses positions par la plénière pour les mêmes raisons. Cependant, l'organisation du bureau de la commission ne favorise pas cette conception du rôle des rapporteurs qui, même s'ils se voyaient attribuer un rôle plus important dans l'examen des textes, peineraient à produire un résultat efficient.

Les assistants de commission à qui revient la charge de l'invitation des personnes ressources indispensables à la procédure législative ont-ils la légitimité nécessaire pour accomplir cette tâche et ne serait-il pas mieux que les députés l'assurent pleinement par le truchement du rôle de rapporteur. Encore-faudrait-il que ces derniers marquent effectivement de leur présence les travaux car ce qui ressort de la pratique est que les parlementaires font montre d'une absence criarde aux travaux des commissions et même de la plénière.

B- L'assiduité variable des députés

Conformément au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, la présence des députés aux réunions de leur commission est une obligation. Cette obligation est atténuée par la possibilité pour les députés d'obtenir une autorisation d'absence lorsque justifiée d'une "raison valable" les empêchant de participer aux activités qui les concernent. L'application de cette exception est alors très fréquente à l'Assemblée puisque les réunions de commission ne regroupent qu'un nombre infime des membres.

²⁰⁴Cette fonction quasi institutionnelle explique d'ailleurs que certains commissaires ayant acquis une compétence reconnue dans tel ou tel domaine finissent par être plus ou moins systématiquement désignés comme rapporteurs lorsque leur commission se trouve saisie d'un texte relevant de ce domaine

²⁰⁵SENAT (France), « l'examen des textes en commission », op.cit.

²⁰⁶Ibid.

Force est de constater qu'au niveau de la commission des lois, où l'effectif varie entre 13²⁰⁷ et 17, les réunions ne sont généralement tenues que par un nombre en deçà de 10 députés. Ainsi que l'a plusieurs fois souligné le Président Mathurin Coffi NAGO²⁰⁸ dans ces rapports périodiques d'activité, « *la participation des députés aux travaux, tant en plénières qu'en commissions, est très variable d'un parlementaire à un autre* »²⁰⁹. Si la situation est fortement constatée pendant les plénières qui sont des séances publiques, elle est d'autant « *plus dramatique au niveau des Commissions, où certains députés n'ont jamais mis pied* »²¹⁰. C'est un malheureux constat qui fait conclure du mépris qu'expriment certains parlementaires face au mandat reçu des électeurs. Pour le Président NAGO, il s'agit d'un « *désintérêt total vis-à-vis de l'activité parlementaire pour laquelle ils ont été pourtant investis par leurs mandants* »²¹¹. Cette situation n'est évidemment pas favorable à la bonne exécution du travail des commissions dont certaines missions, notamment le contrôle de l'action gouvernementale, sont laissées pour compte.

Ailleurs, en France notamment, l'absence des députés à la plénière et au sein des commissions se justifie généralement par les engagements qu'ont ces derniers dans leurs circonscriptions électorales. La problématique du cumul de mandat qui en découle et l'écho qui lui est fait suffisent à justifier de la pertinence de la question²¹². Mais dans un système où le cumul de mandat est proscrit, les raisons de l'absence des députés ne peuvent être que non conventionnelles.

²⁰⁷ Nombre minimum de député dans les commissions permanentes de l'Assemblée nationale du Bénin

²⁰⁸ Président de l'Assemblée nationale 5^{ème} et 6^{ème} mandature.

²⁰⁹ Rapport d'activité du Président de l'Assemblée nationale, période allant du 20 mai au 20 octobre 2011, p.3 ; période allant du 21 octobre 2011 au 31 mars 2012, p.3. Sur un total de vingt-quatre (24) séances plénières, certains députés ont enregistré un taux de participation inférieur à 20 %, voire égal à 0 %.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Ibid.

²¹² Le cumul des mandats concerne la plupart des députés et sénateurs français. Aujourd'hui, comme tout au long de la cinquième République, une grande majorité des parlementaires sont en situation de cumul de mandats. En 2012, 476 députés sur 577 (82%) et 267 sénateurs sur 348 (77%) exercent au moins un autre mandat électif. Ces parlementaires sont le plus souvent à la tête d'un exécutif local : 261 députés (45%) et 166 sénateurs (48%) sont soit maire, soit président de conseil général, soit président de conseil régional. Ces chiffres font de la France une exception en Europe, où la proportion d'élus en situation de cumul ne dépasse pas 20%. En Italie, 16% des parlementaires exercent au moins un autre mandat, ils ne sont que 15% en Espagne, 13% en Grande-Bretagne et 10% en Allemagne.

En effet, la possible autorisation d'absence ouverte aux députés est sous-tendue par l'exigence d'une justification valable, une situation d'exception qui empêche le député de répondre à la convocation au travail. Le cas échéant, le député est exempté de toute sanction. Or, il est à remarquer la plainte des présidents de commission quant à l'absence de leurs confrères et à la non application des dispositions en la matière²¹³. C'est donc la preuve que les absences des députés aux réunions de commission ne sont entretenues par aucune information préalable. Il urge alors que les dispositions de l'article 35.2.c du Règlement Intérieur connaissent une application adéquate. Ceci dépend bien évidemment du président de la commission qui est chargé de signaler la récurrence des membres de sa commission afin que ces derniers se voient appliquer les sanctions prévues par le Règlement Intérieur²¹⁴.

Toutefois, il faut noter que certains députés sont absents en raison des engagements officiels qu'ils ont dans d'autres structures nationales et régionales. C'est le cas par exemple du député SACCA Lafia qui a présidé le Comité d'Orientation et de Supervision de la Liste Electorale Permanente Informatisée (COS/LEPI) et du député Affo DANGNON qui préside le Comité Interparlementaire de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (CIP/UEMOA) pour ne citer que ces derniers. Cet état de choses ne fait cependant pas écran à l'évocation des insuffisances de ressources qui impactent le travail de la commission.

Paragraphe 2 : Une insuffisance de ressources

Le fonctionnement des organes publics implique le déploiement de moyens de tous ordres dont la mobilisation relève tant de l'organisation interne que de l'extérieur.

L'ensemble des ressources dont manque la commission des lois peut se regrouper en deux catégories. Les ressources humaines (A) et les ressources financières et matérielles (B).

²¹³Rapport du président de l'Assemblée nationale op.cit.

²¹⁴Tout commissaire ayant manqué à trois réunions consécutives sans justifications valables adressées au Président de la commission, est rappelé à l'ordre par le Président de l'Assemblée Nationale après rapport du Président de la commission. En cas de récurrence et lorsque les absences du député concerné ont atteint le tiers des réunions de la commission au cours d'une même session, il est suspendu de la commission pendant un an, dans les mêmes conditions. Il ne peut s'inscrire dans une autre commission pendant la durée de suspension. Le député suspendu perd le tiers de son indemnité parlementaire pendant trois mois. (Article 35.2.c)

A- L'insuffisance de ressources humaines

L'un des freins à l'efficacité du travail de la commission se rapporte au caractère réduit de son effectif. Sans aucun doute, le caractère peu suffisant des commissaires influe sur l'efficacité attendue du travail qui lui est demandé²¹⁵. Les parlementaires en ont conscience puisque « *les instances dirigeantes du parlement évoquent souvent le sous-effectif ... pour faire face aux nombreuses tâches qui (leur) incombent. Les commissions techniques sont les lieux d'expression de cette insuffisance de ressources humaines* »²¹⁶. Cette insuffisance de ressources humaines se note également au niveau du personnel d'appui au travail des commissions. La commission des lois dispose, pour ses activités et pour tous ses membres, de deux assistants seulement. Ainsi, alors que ces derniers accomplissent leur mission originelle qu'est l'appui technique dans la recherche, notamment documentaire, mais aussi dans la collecte des données techniques nécessaires au travail de la commission, ils sont réduits à un rôle de "simple assistant", exécutant les tâches à eux confiées à l'interne ; du moins de façon prépondérante.

Plus loin, le déficit de ressources humaines se remarque au niveau de la Direction des Services Législatifs, qui est l'organe de coordination des travaux des commissions. Pour un organe dont l'appui est véritablement important pour l'ensemble du travail législatif de l'Assemblée nationale, il ne compte que 32 agents. Il faut encore noter que le nombre est dû à l'importance accordée à certains services que sont le Service de la Communication et le Service des Séances et Questions, en raison de leur rapport avec la plénière²¹⁷.

De plus, les ressources extérieures dont la commission peut disposer dans le cadre de l'examen des dossiers qui lui sont affectés, ne sont pas véritablement exploitées par les commissaires. La demande des expertises n'est pas un recours principal en la matière pour ces derniers. Et pour ce qui est de la commission des lois,

²¹⁵ Infra. Pp. 89 et suivants.

²¹⁶ AÏVO (F. J.), « Le parlement béninois sous le renouveau démocratique : réussites et échecs », in CAPAN/Assemblée Nationale du Bénin, *50 ans de vie parlementaire au Bénin ; l'Histoire du pouvoir législatif des indépendances à nos jours*, 2010, p.155.

²¹⁷ Le principe de la publicité ne s'appliquant qu'aux séances plénières, les activités de reportage, de transcriptions, etc. qui relèvent de ces services, sont superflues en ce qui concerne les commissions permanentes.

il devrait exister une certaine connivence entre celle-ci et les praticiens du droit et les universitaires en particulier. Dans cet ordre d'idées, Patrice GELARD informait son assistance sur la disponibilité des universitaires en ces termes : « *dans beaucoup de pays d'Europe, en Allemagne, en Suisse, en Autriche, en Union Soviétique, on fait aujourd'hui couramment appel aux universitaires pour aider les parlementaires. Nous sommes ceux qui enseignons ce que vous faites, mais par là même, nous sommes amenés aussi à faire des comparaisons, à faire des critiques. La communauté universitaire est tout à fait à votre disposition pour jouer ce rôle* »²¹⁸. L'apport des universitaires aurait sans doute été inestimable, car faisant continuellement des efforts dans le sens de l'amélioration du droit par différentes oppositions doctrinales.

B- L'insuffisance de ressources financières et matérielles

Les commissions dépendent sur les plans financier et matériel de la questure. Il n'existe donc pas, en la matière, une autonomie dans l'utilisation des moyens. Et pourtant, le travail en commission nécessite qu'il soit mis à disposition des fonds et notamment du matériel adéquat pour assurer la sérénité du bureau dans l'engagement des moyens en vue de la réalisation des missions. Les études d'impact, les opérations de contrôle de l'application des lois et de leur évaluation et les missions d'enquête, sont autant d'activités qui ont besoin de véritables moyens financiers.

Le fonds documentaire est aussi mis en cause ici, pour le rôle non moins négligeable qu'il joue dans le cadre de l'information des parlementaires. Malheureusement, celui-ci semble laissé pour compte et logé dans une vétusté qui ne dit pas son nom. Les ouvrages qui s'y retrouvent, en effet, ont subi les affres du temps et méritent d'être renouvelés et réorganisés pour les adapter aux évolutions doctrinales et les rendre à même d'éclairer celui qui porte sur eux le regard.

Autant les coulisses de la loi sont ignorées par le grand nombre, autant les entraves des commissions sont cachées au public. Pourtant elles justifient valablement des réformes au travail parlementaire des commissions dans le but de pallier aux

²¹⁸Patrice GELARD, intervention à la table ronde organisée par l'Association Française des Constitutionnalistes in FAVOREU (L.) (Dir.), *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale, op.cit.*, p. 86.

pathologies de la loi, d'en assurer la qualité et de se conformer davantage aux exigences de la sécurité juridique.

CHAPITRE 2 : DES REFORMES POSSIBLES

Il est un fait que la commission des lois joue dans l'élaboration, dans l'écriture de certaines lois, un rôle primordial, tant pour permettre aux parlementaires de prendre leur décision en connaissance de cause, en assurant l'instruction nécessaire préalable à la prise de décisions, qu'en prenant elle-même des initiatives importantes. Mais les entraves ci-dessus relevées imposent deux réformes fondamentales : une amélioration des conditions de travail (Section 1) et une efficacité des travaux (Section 2), sans lesquelles, le travail de la commission des lois et celles des commissions permanentes en général, ne saurait accéder effectivement au piédestal qui leur est réservé dans le travail parlementaire.

Section 1 : Une amélioration nécessaire des conditions de travail

Il est peu d'évidences comme celle de la difficulté qu'éprouvent les parlementaires à répondre efficacement à leurs fonctions. Tant les faiblesses de ces derniers déteignent sur la qualité du travail du parlement en ce qu'elles le rendent pauvre en avis strictement techniques. Le renforcement des capacités des acteurs est alors tout autant indispensable (paragraphe 1) que la conjuration du mal politique (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le renforcement indispensable des capacités

Le mode actuel d'élection des députés à l'Assemblée n'exige pas du candidat une formation préalable à la fonction en jeu. D'ailleurs, il n'existe pas d'école de formation à la fonction parlementaire. Le député élu dans ces conditions a donc inexorablement besoin d'un encadrement pratique (A) et d'une instruction permanente aux méthodes parlementaires (B).

A- Un encadrement pratique du député

Quand bien même « *il semble admis qu'on ne peut filtrer davantage la sélection des députés, sur la base de leur niveau d'instruction, de culture, d'appartenance politique, voire d'expérience professionnelle sans remettre en cause certaines libertés et droits consacrés par la constitution* »²¹⁹ ; il paraît, d'ores et déjà, nécessaire de reconsidérer les critères d'éligibilité du député pour assurer sa performance au parlement. En effet, ce qui fait l'unanimité, c'est qu'« *en raison des critères d'éligibilité moins exigeants sur le niveau d'instruction, encore moins sur les qualités éthiques et morales des candidats, nombre des parlementaires élus se voient projeter au-devant de la scène sans avoir la prédisposition à faire face aux exigences d'une telle fonction* »²²⁰. Et les conséquences sont les plus palpables au travers de toutes les critiques dont sont sujet les parlementaires dans l'accomplissement de leur mission²²¹. L'opportunité d'un toilettage des normes en la matière n'est plus à démontrer car fragilisant moins la démocratie qu'il ne lui apporte un confort.

Le peuple est le détenteur de la souveraineté et exprime sa volonté par le truchement du parlement où siègent ses représentants. La volonté générale, celle du peuple, c'est, entre autres, que la sécurité juridique²²² soit de mise, que les lois votées fassent montre d'une qualité adéquate pour servir leurs intérêts. La volonté générale, c'est aussi que les hommes qu'il faut soient à la place qu'il faut pour assurer les fonctions qu'il faut. Toute mesure visant ces objectifs recevra l'assentiment du peuple dont les aspirations se trouveront ainsi comblées. Toutefois, une promotion de la « *culture démocratique* »²²³ sera nécessaire pour faire prendre à ce dernier la mesure des tâches qu'il est sensé confier à la représentation nationale et la nécessité d'une nouvelle orientation des critères d'éligibilité de ceux-ci.

²¹⁹AIVO (F. J.), « Le parlement béninois sous le renouveau démocratique : réussites et échecs », op. cit.,p.155.

²²⁰Ibid.

²²¹Ibid. il en résulte, pour certains, que faute de formation sur le travail parlementaire, faute d'encadrement adéquat, un relâchement, une assiduité défectueuse, une faible participation au travail législatif et au pire, pour d'autres, un décrochage de l'essentiel au profit de questions purement politiques et partisans.

²²²Infra.

²²³L'organisation Internationale de la Francophonie fournit un modèle de ce mécanisme. En effet, pour enraciner les valeurs de la démocratie dans la vie politique et dans la société, des programmes d'éducation citoyenne sont développés à l'intention des différentes classes sociales comme les écoliers, les responsables gouvernementaux ou de la société civile. <http://www.francophonie.org/Promotion-de-la-culture.html> consulté le 07 août 2015.

Par ailleurs, le parlement béninois pourrait, à l'instar de son homologue français, procéder à la mise à disposition du parlementaire d'un "organe d'aide à la décision", dont le rôle purement technique serait de rechercher par tous les moyens les réponses aux différentes questions relevant d'un dossier. Comme le soutient le Professeur Frédéric Joël AIVO, il peut être établi que « *chaque député élu, quel que soit son niveau d'études ou d'instruction, bénéficie automatiquement d'un staff administratif²²⁴ et technique dont le personnel et la qualification pourront être étudiés* »²²⁵. Ce groupe de personnes ayant rang de conseillers, au-delà des assistants de commission qui se retrouvent acculés par le poids des sollicitations qui peuvent leur être adressées pour éclairer un député ou un autre, prêtera inexorablement main forte à l'avancée du travail. Mais encore, le palais des Gouverneurs devrait-il se préparer à accueillir un bureau pour chaque parlementaire à l'image de la France. Cela participerait à renforcer la présence des députés qui jusque-là n'y sont présents que pour des sessions ou des activités ponctuelles. L'existence d'un cadre formel de travail du député, donnerait un regain de prestige à la fonction parlementaire dans son ensemble. C'est, de plus, une condition favorable à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire et l'exercice du droit d'amendement.

Pour ce qui est du cabinet particulier des députés, les dispositions de la loi N° 2001-30 du 11 décembre 2001, portant détermination des indemnités parlementaires et autres avantages dus aux Députés, membres de l'Assemblée Nationale notamment en son article 5²²⁶, doivent être expressément mis en œuvre. Mais il convient de souligner la déficience de ces dispositions qui ne contiennent aucune mesure de contrainte à l'endroit du Député en ce qui concerne l'utilisation des indemnités de fonctionnement du cabinet particulier²²⁷. Il urge alors une reconsidération des normes afin qu'en cas de

²²⁴ Une équipe organisée de travail, composée de différentes compétences pour jouer des rôles déterminés.

²²⁵ AIVO (F. J.), « Le parlement béninois sous le renouveau démocratique : échecs et réussites », op. cit., p.156.

²²⁶ Le Député en tant que parlementaire, est une haute personnalité de l'Etat. Il perçoit à ce titre les indemnités ci-après : - les indemnités de téléphone, d'électricité, d'eau et de logement, - l'indemnité de fonctionnement d'un cabinet particulier.

²²⁷ La loi N°2001-30 du 11 décembre 2001 se borne en effet à l'énumération des différentes indemnités et avantages dus aux Députés sans établir de véritables mesures d'incitation au respect de l'affectation de ces allocations. Le cas particulier de l'indemnité de fonctionnement du cabinet particulier appelle l'attention car contrairement aux autres catégories d'indemnité, elle ne se rapporte pas exclusivement à la personne physique du Député, mais à une activité connexe au travail parlementaire. Sa mise en œuvre devrait alors relever d'une

non-emploi de la totalité du crédit, la part disponible demeure acquise au budget de l'Assemblée nationale ou peut-être cédée par le député à son groupe politique pour la rémunération d'employés de ce groupe²²⁸, comme il en est pour « *le crédit affecté à la rémunération des collaborateurs* »²²⁹ en France²³⁰ par exemple.

Il faut aussi noter le caractère judicieux des formations à l'endroit des députés²³¹ qui participeraient fortement à relever et à corriger les lacunes tant au niveau des députés qu'en ce qui concerne les différents fonctionnaires parlementaires.

B- Une instruction permanente aux méthodes parlementaires

La spécificité du travail parlementaire et l'inexistence de cadre formel de préparation exclusive à la fonction parlementaire sont autant de raisons qui militent en faveur d'un renforcement périodique des compétences des fonctionnaires de l'institution spécifique qu'est le parlement. Les différents acteurs de l'Assemblée nationale doivent évoluer dans une approche de mutabilité qui favorise l'adaptation avec les procédés nouveaux imposés par les changements et évolutions de la société et des politiques ainsi que des moyens d'action et de fonctionnement.

Même si le mode de fonctionnement de l'Assemblée nationale du Bénin n'a pas connu de modification substantielle depuis la Constitution du 11 décembre 1990 et

obligation pour le parlementaire. Cependant ces fonds sont de toute évidence utilisés sans que les destinataires n'aient un quelconque compte à rendre, ou du moins sans qu'un contrôle objectif soit opéré.

²²⁸C'est le fonctionnement de l'ensemble des différentes composantes de l'Assemblée nationale qui doit être revisité afin de redorer le blason de l'Assemblée nationale et dissiper les nuages que forment les jugements de valeurs qui pèsent sur la représentation nationale. Les partis politiques étant considérés comme de vils clubs électoraux, qui se font et se défont dans l'unique but de gagner promptement les élections au lieu de constituer une force d'action politique, les vrais acteurs de la vie politique comme définit dans le statut des partis politiques. C'est en effet, à cette condition que les groupes politiques arriveront à organiser de façon utile le travail parlementaire dont ils ont la charge.

²²⁹Equivalent de l'indemnité de fonctionnement du cabinet particulier.

²³⁰Les Députés de l'Assemblée nationale française, disposent, outre l'indemnité représentative de frais de mandat dont le montant est revalorisé comme les traitements de la fonction publique (au 1^{er} janvier 2013, le montant mensuel de cette indemnité est de 5 770 euros brut), d'un crédit affecté à la rémunération de collaborateur qui est en principe calculé pour trois collaborateurs. Il peut toutefois, au gré du député, être versé au profit d'un nombre de personnes variant d'un à cinq. Le député a la qualité d'employeur, il recrute, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel. Le crédit ouvert pour chaque député est revalorisé comme les traitements de la fonction publique. Au 1^{er} janvier 2013, le montant mensuel du crédit est de 9 504 euros. (*Les fiches de synthèse de l'Assemblée nationale n°17 : la situation matérielle du député*, site de www.assemblee-nationale.fr, le 22 juin 2015).

²³¹C'est sans oublier le rôle non moins négligeable que joue la Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale, qui est jusque l'organe principal en la matière. Ces actions ont évidemment besoin d'un renforcement.

l'adoption du Règlement intérieur de l'institution en 1995²³², la conception du travail parlementaire n'est pas demeurée la même depuis 1990. L'influence des démocraties occidentales comme la France notamment, couplée avec les organisations internationales, régionales et sous-régionales²³³ agit sur les méthodes de travail dont dispose le parlement national afin d'harmoniser celles-ci avec les normes internationales de démocratie parlementaire. Elle embrasse les domaines les plus élémentaires de la vie parlementaire pour que les parlements partout dans le monde gagnent en crédit et en prestige dans le système institutionnel de leur pays. Fort de cela, la remise à jour du savoir et du savoir-faire de tous est plus que nécessaire.

Il ne faut tout de même pas occulter les efforts déjà fait dans ce sens, car le parlement ne manque pas de faire participer ses membres aux travaux et séminaires en vue de relever les forces et faiblesses de l'institution. L'organisation et la tenue au Bénin du séminaire régional sur le travail parlementaire en est une preuve. Ce qui reste encore difficile à faire est l'éradication de l'esprit partisan des habitudes des parlementaires dont l'origine et la raison d'être sont purement politiques et qui sont pourtant appelés à exécuter un travail technique.

Paragraphe 2 : La conjuration possible du mal politique

La politisation des débats dans la commission constitue un frein majeur à la technicité et l'objectivité des points de vue des acteurs parlementaires. Elle emporte la mise en jeu d'intérêts partisans au détriment des attentes ou besoins réels du peuple. L'organisation actuelle secrète des travaux conforte cet état de chose en ce que loin des regards d'un contrôleur, il est facile de tomber dans le piège de la lutte partisane.

²³²En France, les dernières modifications impactant le fonctionnement de l'Assemblée nationale remontent à la promulgation d'une loi constitutionnelle (la loi de 2008) qui a modifié plus des trois quarts des articles du titre V de la Constitution relatif aux rapports entre le Parlement et l'Exécutif ; deux ans après une réforme du Règlement qui, à l'Assemblée nationale, s'est traduite par la modification, l'insertion ou l'abrogation de près de 150 articles (soit les trois quarts également). Ces modifications ont emporté beaucoup de conséquences sur le travail parlementaire notamment en ce qui concerne les études d'impact, la possibilité de saisir le Conseil d'Etat sur des propositions de loi, les délais introduits dans la procédure, le temps législatif programmé, le partage de l'ordre du jour et les nouveaux pouvoirs d'initiative, le travail en commission et le contrôle parlementaire.

²³³Il s'agit des différentes organisations dont est membre le Parlement béninois. Ce sont entre autres : l'Union Interparlementaire (UIP), l'Union des Parlements Africains (UPA), l'Assemblée Paritaire ACP-UE, l'Assemblée Internationale des Parlements de Langue Française, etc.

Dans ces conditions, la publicité des débats se révèle une option avantageuse (A) pour l'élimination du poids du politique sur la technique. De plus, il serait souhaitable d'œuvrer en faveur de l'éradication de l'esprit partisan à ces rendez-vous de pleine discussion technique (B).

A- L'option avantageuse de la publicité

La publicité des débats parlementaires est un principe de droit constitutionnel lié à la démocratie représentative. On distingue traditionnellement : la publicité dite matérielle, c'est-à-dire l'autorisation donnée aux citoyens d'assister, généralement depuis les tribunes des assemblées, aux délibérations des représentants ; l'édition de compte rendus réalisés par la presse ou par des services officiels ; la publicité audiovisuelle, fondée sur l'enregistrement des délibérations par les caméras de télévision. La difficulté à admettre la publicité des débats parlementaires, dans tous les pays où elle existe, tient à l'existence d'un argumentaire solide en faveur de leur confidentialité, basé sur les principes qui régissent celle des jurys. On craint en décrétant la publicité des débats, de nuire à la délibération, en entravant la possibilité pour un parlementaire de changer d'avis du fait du débat ou d'exprimer des opinions divergentes de celles de son parti, en le plaçant toujours dans une situation de parole publique²³⁴. L'on trouverait ainsi le sens et les fondements du huis clos imposé par l'article 35 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin qui dispose que « les séances des commissions ne sont pas publiques ».

Mais en contrepartie, le secret excite le soupçon, lorsque la confiance des électeurs en leurs mandats est ébranlée. Il nourrit les polémiques quant à l'exécution des lois, faute de pouvoir, en consultant les débats, se référer à l'intention des parlementaires. Il rend plus difficile l'étude des précédents historiques d'une situation. Il semble s'opposer à la libre expression des désaccords instituée par la liberté de la

²³⁴Parlant par la fenêtre à tous les citoyens, un parlementaire pourrait renoncer à tenter de convaincre ses collègues, pour tenter plutôt d'exciter ses partisans hors de l'enceinte parlementaire, contredisant de la sorte un principe fondamental de la démocratie, selon lequel les questions en débat doivent se résoudre pacifiquement et raisonnablement dans le parlement. On craint aussi que des pressions directes puissent s'exercer sur les députés. En France, le souvenir des interventions du peuple de Paris dans les débats de la Convention pèse sur la théorie du débat parlementaire.

presse²³⁵. La publicité des travaux du parlement est donc à certains points de vue un critère de son efficacité. Le conflit entre les deux argumentaires a abouti à des compromis variables selon les institutions²³⁶. En conséquence, « *la procédure législative est tout à la fois, publique, à l'opposé du caractère secret de la procédure exécutive, contradictoire à l'image du débat judiciaire et répétitive. Cette génétique souligne l'intérêt attaché aux travaux préparatoires de la loi, en vue d'éclairer l'interprète* »²³⁷.

Avec l'accroissement du rôle des commissions qui fait de ces dernières, « *le véritable lieu du travail législatif* », il est convenable de se questionner sur l'extension du principe de la publicité à leurs travaux. Les débats de la séance plénière n'ont, en effet, de base que les conclusions de ceux menés en commission et ne constituent qu'un simple profilage des options faites par la commission. L'essentiel du travail menant à l'expression de la volonté générale étant épuisé dans la phase du travail en commission ; « *La commission incline désormais un rôle décisionnel* »²³⁸ qui justifierait valablement « *une préséance accordée à la publicité de ses travaux, au demeurant* »²³⁹. L'observation de l'exigence démocratique de la publicité serait d'autant plus utile si elle s'applique à la commission.

Les avantages de la publicité ne sont plus à démontrer et embrassent nombre de domaines comme : la participation des députés aux débats des commissions, la sensibilisation des citoyens à l'activité de contrôle de l'Assemblée et au travail législatif quotidien des députés. L'exemple français est encore à suivre en la matière²⁴⁰. Mais encore faut-il travailler à ôter du sein des députés le parti pris qui mine considérablement l'avancement des travaux.

²³⁵ Ces arguments ont semblé plus puissants que tous les autres et ont abouti à faire de la publicité des débats un élément de la norme démocratique.

²³⁶ Dans les parlements, la publicité de la séance est devenue la norme, mais celle des commissions n'est pas générale.

²³⁷ GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p.721.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Pour favoriser la participation des députés aux débats des commissions, la publicité donnée à leurs travaux a également été renforcée. Ainsi, chaque réunion doit désormais faire l'objet d'un compte rendu détaillé (et non plus d'un simple communiqué à la presse), qui fait état des travaux et des votes de la commission ainsi que du contenu des auditions auxquelles elle a procédé. L'ensemble des comptes rendus relatifs à un texte peut par

B- L'éradication souhaitable de l'esprit partisan

Ainsi que le soutenait Jean-Michel BELORGREY, « *il est possible d'obtenir, entre hommes de bonne volonté et de toutes tendances politiques, des convergences remarquables en commission, sur des problèmes qui n'engagent peut-être pas des équilibres sociaux fondamentaux, mais qui intéressent les citoyens. Il y a cependant une condition : il faut s'évader purement du jeu partisan, et réfléchir ensemble, sans a priori. Si les groupes ont déjà arbitrés, c'est pratiquement impossible* »²⁴¹. Ce n'est pas un combat contre les travaux des groupes parlementaires²⁴² qui participent, eux aussi, au fonctionnement du parlement en constituant des forces politiques défenseurs d'idéaux déterminés. Mais il s'agit plutôt, d'un appel à la bonne foi de chaque parlementaire face au mandat reçu de ses électeurs à qui il doit normalement rendre compte.

Ayant reçu mandat de la nation, le député a pour mission de faire échos, à l'Assemblée, des problèmes réels rencontrés par ses concitoyens. Mais, force est de constater que ce rôle de relais, de représentation est méprisé au profit, bien souvent,

ailleurs, si nécessaire, être annexé au rapport. Ces comptes rendus, complétés par des informations relatives à la vie de la commission, sont rassemblés et publiés, chaque semaine, dans un document intitulé « Bulletin des Commissions ». Lors des procédures d'examen simplifiées, les comptes rendus des réunions de commission sont même publiés au Journal Officiel des débats. Enfin, pour des débats de portée exceptionnelle, un compte rendu audiovisuel des travaux des commissions - et non plus seulement de leurs auditions - peut être produit et diffusé dans les conditions déterminées par le Bureau de l'Assemblée. Il s'agit bien là de sensibiliser les citoyens non plus seulement à l'activité de contrôle de l'Assemblée (par le biais des questions au Gouvernement) mais au travail législatif quotidien des députés

Mais, dans la pratique, si la publication de comptes rendus détaillés des travaux s'est généralisée, la possibilité de regrouper sous forme de document annexe au rapport l'intégralité des comptes rendus relatifs à un texte n'a quasiment jamais été utilisée (uniquement deux fois, en 1994, par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales), de même que la capacité de procéder à un compte rendu audiovisuel des travaux. Par contre, chaque commission peut désormais bénéficier des services d'un fonctionnaire rattaché au service de la communication de l'Assemblée nationale, qui assiste aux travaux et réalise ensuite, dans des délais très courts, des communiqués destinés aux journalistes spécifiquement concernés par les sujets examinés. Il organise également, à la demande, des conférences de presse pour le président ou les rapporteurs de la commission.

²⁴¹BELORGREY (J. M), « La réforme du travail parlementaire, état de la question » in FAVOREU (L.), *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, op. cit., p.86.

²⁴²CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 1987, p. 497. Un groupe parlementaire est *une formation interne d'une assemblée parlementaire réunissant des membres de celle-ci d'après leurs affinités politiques*. Au Bénin, tout Groupe parlementaire comprend au moins neuf (09) députés. Aucun député ne peut faire partie de plus d'un Groupe parlementaire à la fois. Un député qui n'appartient à aucun groupe est appelé non inscrit. Il peut toutefois s'apparenter à un groupe de son choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe, pour adopter une position ad hoc, c'est-à-dire ponctuelle, lors d'un vote. Actuellement, il y a qu'un (01) seul Groupe Parlementaire de quarante (40) députés et quarante-trois (43) députés non-inscrits. <http://assemblee-nationale.bj/fr/organisation-et-fonctionnement/groupe-parlementaires> Consulté le 1er Septembre 2015.

des rivalités politiques entre les différents bords, qui trouvent dans l'étude des projets ou propositions de loi, l'occasion de combattre ou du moins d'handicaper la concrétisation des projets de l'adversaire. Certes, les divergences d'opinion sont les raisons d'être des différentes classes politiques, en même temps qu'elles contribuent à l'équilibre des actions et à la limitation des dérives et abus. Mais, il n'en demeure pas moins vrai que l'intérêt général est le but que vise ou doit viser toute force politique, *a fortiori*, celle qui joue le rôle de représentation nationale.

La commission est par excellence le lieu d'étude technique approfondie des textes de loi, l'endroit où il doit être fait *fi* de toute considération politique. La composition à la proportionnelle des groupes présents à l'assemblée nationale ne saurait donner lieu aux mêmes luttes partisans qui sont superflus à cette étape de la procédure. Les parlementaires sont appelés à changer de blouson et devenir de véritables laborantins, praticiens d'une matière qui est ici le droit. Opérateurs économiques, avocats, professeurs, enseignants, etc., ils doivent pouvoir tous devenir des techniciens examinant tant l'opportunité de la législation et son impact que sa forme dans le but de la réorienter, la reformuler ou de la compléter dans ses insuffisances. C'est à cette condition qu'ils pourront véritablement se targuer de l'efficacité de leurs travaux.

Section 2 : Une rationalisation des travaux

L'article 79 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 détermine le pouvoir législatif comme l'une des fonctions principales du parlement. Dans cet ordre d'idée, ce dernier doit s'appliquer à ce que la législation produite réponde à la nécessité d'un ordre juridique solide et répondant aux réalités de la société. Ainsi, la commission des lois doit-elle œuvrer à ce que le texte de loi à elle soumis réponde aux normes de qualité universellement reconnues. La qualité de la loi est alors à rechercher *a priori* (Paragraphe 1), de même qu'un système de suivi-évaluation est nécessaire dans un souci d'application effective de la loi votée (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Améliorer la qualité de la loi

« Si la qualité de la loi a partie liée avec la démocratie et la séparation des pouvoirs, elle entretient également avec la protection des droits des citoyens un lien étroit »²⁴³. Et si la norme sociale retrouve son siège dans la loi, la qualité de celle-ci se révèle « un impératif catégorique qui s'inscrit au demeurant dans le cadre plus large du principe de sécurité juridique »²⁴⁴. Pour ce faire, il est primordial de procéder à un assainissement de l'origine politique de la loi (A) et de veiller à une stricte observation des exigences de la sécurité juridique (B).

A- L'assainissement de l'origine politique de la loi

La loi est le reflet de la situation politique de l'Etat à un moment donné de son histoire. Les crises et les luttes politiques et sociales sont, bien souvent, les éléments déclencheurs de la procédure législative. Force est de remarquer que selon les époques données, la loi a une vocation protectrice ou restrictive des libertés. Michel COURDEC pouvait dire que « même si la règle de droit est première dans la mission dévolue à la loi, le caractère politique de celle-ci n'emporte aucune déchéance de son rôle juridique. Le rôle politique de la loi n'est pas un second rôle. C'est lui qui donne son sens, son orientation à la future règle de droit. En opérant des arbitrages entre la sphère publique et la sphère privée, entre les intérêts économiques ou des positions sociales antagonistes, la loi ne peut être neutre ».²⁴⁵ Ainsi, quel que soit le caractère juridique et technique d'une loi, elle cache toujours une volonté, celle d'une majorité. Elle naît d'un désir d'organisation de la société en vue de lui donner une forme déterminée, un fonctionnement préétabli par l'auteur. D'ailleurs, il n'existe pas de loi sans objectif précis, c'est dans un but de régulation ou de réparation que les normes interviennent. Ceci confirme la pensée de PUFENDORF qui écrit que « la loi en général, n'est autre chose que la volonté d'un supérieur par laquelle il impose à ceux qui dépendent de lui, l'obligation d'agir d'une certaine manière qu'il leur

²⁴³MATHIEU (B.), « La qualité du travail parlementaire : une exigence constitutionnelle », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, Lextenso, 2008, p.361.

²⁴⁴ROUX (A.), Préface à la thèse de Patricia RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel : étude du discours sur la qualité de la loi*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, vol. 137, 2014, p. XIII.

²⁴⁵COURDEC (M.), « Les fonctions pratiques de la loi sous le regard du commandeur », in *Pouvoirs*, n°114, septembre 2005, p. 32.

prescrit »²⁴⁶. La loi peut donc être considérée, à l'avènement de la souveraineté nationale, comme la volonté d'une majorité à un moment donné. Celle qui, au parlement, donne suite au projet du Gouvernement afin de modifier un ordre préexistant ou d'en établir un nouveau. C'est donc conformément à la « *visée politique* »²⁴⁷ du pouvoir en place que les lois sont votées en vue d'amener à concrétisation les programmes politiques devenus entre temps programmes de gouvernement. La visée politique de la loi ne sera donc pas sans influence sur la portée de la règle, tant du point de vue de la force des droits et des obligations qu'elle crée que du point de vue de sa généralité. On peut alors dire, en modulant la pensée de Portalis, que les lois établissent « *les grandes vues* » du pouvoir qui est en place. C'est « *l'ambition politique* »²⁴⁸ des gouvernants qui détermine la forme et la portée des lois.

Nous pouvons considérer ici l'exemple de la révolution des années 1972 qui instaure le marxisme-léninisme comme système idéologie officielle de la République Populaire du Bénin d'alors. La production législative de cette époque reflète amplement la situation de crise que traversait la jeune démocratie en quête de stabilité. L'Assemblée Nationale Révolutionnaire a eu, en cette période, des priorités qui s'inscrivent dans ce souci de stabilisation de la vie politique et juridique du pays. Notamment, il faut remarquer que les grandes actions au niveau de la 1^{ère} législature peuvent se résumer au fondement des « *bases juridiques, non seulement de la nouvelle Assemblée révolutionnaire, mais encore, celles des institutions de l'Etat révolutionnaire dans sa démarche de la constitutionnalisation de l'Etat en général et du pouvoir d'Etat en particulier* »²⁴⁹. Il ressort de la 2^{ème} législature qu'en raison de la crise économique qui sévissait, de nombreuses dispositions ont été prises par l'ANR pour assurer le bon fonctionnement des institutions. Ainsi a-t-on connu les lois instituant le 1^{er} Août 1988, « *une contribution nationale à l'effet d'opérer l'abattement des salaires des travailleurs des entreprises publiques et privées* ». Nous avons aussi l'institution pour les agents permanents de l'Etat du « *programme de départ*

²⁴⁶BECANE (J.-C.) et al, *La loi*, Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 2010, p.24.

²⁴⁷COURDEC (M.), « Les fonctions pratiques de la loi sous le regard du commandeur », op.cit., p. 32.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹LALEYE (M. O.), « Le pouvoir législatif sous l'Assemblée Nationale Révolutionnaire (1979-1990) » in *50 ans de vie parlementaire au Bénin*, op cit., p.102.

volontaire », la création de la brigade mixte de contrôle et de lutte contre la fraude fiscale, précisément au niveau du cordon douanier, de même que la loi instituant la Cour de Sûreté de l'Etat. Enfin la 2^{ème} législature aura eu à s'accommoder à anticiper par sa production législative, la libération à la fois de l'espace politique, économique, financier et social de l'Etat-Nation en construction²⁵⁰.

Depuis l'avènement en 1990, du renouveau démocratique avec pour corolaire la stabilité politique, c'est le programme politique du Gouvernement qui est devenu le point de départ de toute action législative. Michel COUDERC le définit comme « *une articulation de mesures défendues par un parti ou une coalition de partis et dont les plus importantes doivent se traduire en termes de loi* »²⁵¹. A la veille des élections, les différents aspirants au pouvoir doivent présenter au peuple électeur leur vision, leurs différentes ambitions pour une meilleure gouvernance dans la cité. D'ores et déjà, la réalisation de ces différents projets dépend, en grande partie, des modifications et productions législatives. Ainsi, lorsqu'un parti est choisi, la mise en œuvre de son programme de gouvernement implique la prise des dispositions juridiques nécessaires pour sa légitimité. La souveraineté appartenant au peuple, il n'y a que les représentants de celui-ci qui puisse autoriser ou interdire une action donnée.

Mais, étant donné que la vie politique est mouvementée et changeante, « *à quelle condition la loi peut-elle survivre à son origine politique ?* »²⁵². Autrement dit, la règle de droit influencée par les circonstances politiques survivrait-elle si ces circonstances cessent d'exister ? Tout porte à croire que la règle de droit se verra changée à chaque instant où les objectifs politiques varient car les enjeux ne sont pas les mêmes d'une période à une autre et surtout d'une majorité à une autre. Alors qu'un régime opte pour le gouvernement basé sur le libéralisme absolu, un autre peut trouver dans la dictature de développement le moyen d'atteindre ses objectifs et de concrétiser ses promesses. La règle de droit ne sera donc pas là-même dans les deux cas. Elle sera évidemment plus favorable à la libre entreprise dans un cas et plutôt impérative sinon plus restrictive dans l'autre. Le changement de ton de la loi sera inévitable si elle doit

²⁵⁰Ibid. p.104.

²⁵¹COUDERC (M.), « Les fonctions pratiques de la loi sous le regard du commandeur », op. cit., p. 33.

²⁵²Ibid.

se laisser à tout vent pour accomplir la volonté d'un groupe donné en vue de régler un problème circonstanciel. La loi qui n'assure pas sa généralité et qui n'est pas prévisible de ses applications futures sera toujours sujette à des modifications sans pouvoir instaurer un véritable ordre durable.

Tout le nœud de ce problème se trouve donc dans les programmes politiques qui sont élaborés sur le tas. Les hommes politiques, dans l'ambition de convaincre, du moins de séduire le plus grand nombre, se lancent dans des promesses de tout genre sans pour autant élaborer des projets objectifs et durables. Les lois sont donc votées dans le même sens, celui d'impressionner la population sans que soient considérées les véritables conditions de leur mise en œuvre présente et future. La conséquence est que celles-ci sont difficiles d'application et, dans bien des cas, rencontrent l'opposition des populations.

Pour permettre à la loi de remplir ses fonctions, il faut alors corriger les méthodes d'élaboration des programmes politiques. Michel COUDERC disait qu'« *une longue maturation des programmes politiques appuyés sur des idées fortes et une base sociétale réelle ont plus de chance de donner naissance à des lois durables* »²⁵³. Il conditionne donc la durée d'action de la loi aux conditions d'élaboration des programmes politiques. Plus le programme politique est élaboré suivant des objectifs stables qui tiennent dans le temps, plus les lois qui s'y rapportent pourront perdurer. Cette idée fait appel à celle de la technicité et de l'objectivité des raisonnements devant aboutir au programme politique. La prise en considération des générations futures et les diverses mutations de la société et des cultures, doit pouvoir siéger à ces rendez-vous de décision.

Il ne s'agit plus alors de concocter un achalandage flatteur sans justifier des méthodes pratiques de réalisation. Les politiques doivent en même temps qu'ils composent leur plan de victoire ou de maintien au pouvoir, penser aux moyens objectifs pour concrétiser leurs idées. Dans un cas contraire, nous assisterons toujours à un ordre juridique inconstant, qui se remplace avant même que les populations aient eu le temps de s'y accommoder. «*Les codes des peuples se font avec le temps ; mais à*

²⁵³COURDEC (M.), « Les fonctions pratiques de la loi », op. cit., p.33.

proprement parler on ne les fait pas. La modestie affichée de Portalis semble inspirer les plus durables des lois portées par la politique »²⁵⁴. Ceci étant, ceux qui y travaillent doivent s'appliquer à lui imprimer une qualité intrinsèque de manière à se conformer aux différentes exigences de la sécurité juridique.

B- L'observation des exigences de la sécurité juridique

La réglementation des relations sociales, sources de conflits juridiques, l'organisation des institutions et la définition des différentes règles de conduite à divers niveaux sont la raison d'être de la loi. En effet, dans les systèmes juridiques latino-germaniques²⁵⁵, dont fait partie le Bénin, elle est, sans doute, une source fondamentale du droit. Puisque le droit est un devoir être, il faut alors « *explicitement clairement ce qu'il faut faire* »²⁵⁶. La primauté de la loi sur les autres règles trouve alors sa justification en ce qu'elle « *évacue l'incertitude ; elle formule un choix conforme au bien commun* »²⁵⁷. Il existe donc une certaine confiance en la rationalité de la loi dont on peut s'attendre qu'elle « *découvre et formule les exigences de la justice* »²⁵⁸ car, c'est le besoin de justice dans les différents rapports sociaux qui déclenche le recours à une norme soit générale, soit particulière.

De cette manière, « *les exigences de sécurité juridique rendent nécessaire l'élimination des dérives qui disqualifient la loi et le législateur, et menacent la*

²⁵⁴Ibid. p.34

²⁵⁵Il s'agit des systèmes juridiques ainsi qualifiés parce que, s'ils n'en copient pas toutes les solutions, ils prolongent l'esprit du droit romain. La loi occupe donc une place privilégiée parmi les sources du droit. Il en est ainsi, non seulement dans les pays géographiquement situés à l'intérieur des anciennes frontières de l'empire des Césars, mais également en Amérique latine, au Proche-Orient dans la mesure où la puissance étatique échappe à l'emprise coranique, au Japon et dans les jeunes États de l'Afrique francophone. Sans doute ces pays n'ignorent-ils pas le rôle de la coutume, de la jurisprudence, voire de la doctrine dans l'élaboration des règles de droit, mais c'est à travers la loi que s'exprime la plénitude de l'ordre juridique. Quand elles sont admises, les autres sources du droit ne sont que supplétives ou interprétatives

²⁵⁶BURDEAU (G.), Universalis, « **LOI** », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 1 octobre 2015. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/loi/>

²⁵⁷Ibid.

²⁵⁸Ibid. Il faut aussi tenir compte de l'influence de l'histoire dans la justification de l'hégémonie de la loi dans les systèmes juridiques latino-germaniques, comme le souligne le Professeur BURDEAU. La famille juridique latino-germanique s'est constituée autour des pays de droit écrit, c'est-à-dire dans des pays où les juristes étaient accoutumés à chercher la solution des litiges dans la volonté du législateur.

cohésion sociale »²⁵⁹. La sécurité juridique se révèle nécessaire dans un Etat de droit où elle représente le socle même de la règle de droit. Or, « *il n'y a de véritable règle de droit que si la règle est claire, précise, afin que tout sujet de droit puisse aménager sa situation juridique en fonction de ces règles* »²⁶⁰. La sécurité juridique peut s'entendre comme un principe du droit qui a pour objectif de protéger les citoyens contre les effets secondaires négatifs du droit, en particulier les incohérences ou la complexité des lois et règlements, ou leurs changements trop fréquents (insécurité juridique). Elle emporte donc trois conséquences fondamentales²⁶¹. Premièrement, la sécurité juridique implique l'accessibilité et intelligibilité de la loi²⁶² qui sont basées sur le droit individuel à l'information conformément aux exigences de la démocratie, car, *nemo censetur ignorare legem*²⁶³. Deuxièmement, elle implique la précision et la clarté de la loi pour pallier à l'arbitraire dans l'application des lois ambiguës ou établissant des dispositions équivoques. Elle suppose enfin, la limitation des effets de la rétroactivité de la loi²⁶⁴. Mais, dans tous les cas, c'est au niveau de la norme édictant la règle de droit, que s'évaluent les exigences de la sécurité juridique. Ainsi, se pose de façon précise, la problématique de la qualité de la loi.

Une loi est dite de qualité lorsqu'elle observe les exigences d'accessibilité, d'intelligibilité, de clarté, de précision et qu'elle ne rétroagit pas de façon excessive. Il

²⁵⁹Rapport public du Conseil d'Etat 2006 et Sécurité juridique et complexité du droit, 12^e législature. Question écrite n° 24774 de M. Jean-Marc Pastor (Tarn - SOC) publiée dans le JO Sénat du 12/10/2006 - page 2577, <http://www.senat.fr/questions/base/2006/qSEQ061024774.html> consulté le 07 mai 2015.

²⁶⁰Le blog de Maublanc, *La sécurité juridique*, http://maublanc.over-blog.com/pages/LA_SECURITE_JURIDIQUE-1482819.htm | Adam Smith (économiste écossais du 18^e siècle, chef de file de l'école classique anglaise) écrivait que la règle fiscale doit être claire, précise et intelligible, car, à défaut, le contribuable serait à la discrétion du percepteur (il avait érigé cette règle en maxime).

²⁶¹Il existe un quatrième lot d'implications qui sont des principes généraux du droit fondés sur la sécurité juridique. Il regroupe : le principe général des droits de la défense, qui fut le 1^{er} principe général du droit, justifié par la protection juridique de la personne sanctionnée (CE 1945 Aramu) ; le principe selon lequel l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer (principe dégagé par CE 3 février 1989 Cie Alitalia GA n°116) et le caractère de recours de droit commun du recours pour excès de pouvoir, qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, y compris lorsque la loi a exclu "tout recours" (CE 17 février 1950 Dame Lamotte, GA n°74).

²⁶²Ce principe se réfère à la nécessité de la publication des lois qui conditionne leur mise en application et leur opposabilité. Un des moyens d'assurer cette accessibilité est la codification.

²⁶³GUINCHARD (S.) et MONTAGNIER (G.), *Locutions latines juridiques*, Paris, Dalloz, 2007, p. 62. Personne n'est censé ignorer la loi. Adage interdisant à quiconque de se retrancher derrière son ignorance du droit pour échapper à ses obligations.

²⁶⁴Un principe général du droit ne s'impose pas à la loi, et donc une disposition législative autre que pénale, peut être rétroactive. Toutefois, le conseil constitutionnel subordonne cette rétroactivité à la poursuite d'un objectif d'intérêt général, contrôlé par le conseil constitutionnel lui-même.

en ressort que « *la qualité de la loi est largement tributaire de son applicabilité effective* »²⁶⁵. La loi relevant de sa pleine compétence, « *s'assurer de cette qualité est l'une des responsabilités du parlement* »²⁶⁶. Le législateur doit alors veiller à l'observation des critères ci-dessus cités pour assurer une réelle normativité de la loi. Cette normativité de la législation est, en réalité, l'épicentre de la problématique de la qualité de la loi. La loi en effet, établit des règles, elle a vocation à imposer des règles²⁶⁷, créant des droits ou des obligations à l'endroit de ses destinataires. C'est donc à tort et au péril de l'ordre juridique que la loi perd son sens ou son objectif au profit de développements superfétatoires ; établissant un diagnostic²⁶⁸ peu reluisant de la loi qui met en cause son effectivité pour la raison « *(qu'elle) ne mort pas toujours la réalité* »²⁶⁹. L'appel du Président de l'Assemblée nationale française trouve toute son essence ; « *légiférons moins, légiférons mieux* »²⁷⁰ disait-il, pour inviter tous les acteurs du processus de conception de la loi à suppléer aux vices qui entachent sa qualité.

D'ailleurs, le juge constitutionnel ne manque pas de rappeler, au besoin, le domaine de la loi imparti au parlement. La distinction constitutionnelle des domaines de la loi et du règlement « *est motivée par la volonté de protéger la force du*

²⁶⁵ SENAT (France), « Evaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les parlements ? », Les colloques institutionnels du Sénat, 5 Décembre 2013, p. 10.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ MATHIEU (B.), *La loi, Op.cit.*

²⁶⁸ COUDERC (M.), « les fonctions de la loi sous le regard du commandeur », Op.cit., p. 21, La loi est un organisme vivant, tantôt une personne, tantôt l'un de ses organes atteint par une maladie à laquelle bientôt elle finit par s'identifier. Il faut croire que la loi a la vie dure : depuis plus d'un siècle, elle décline, elle se dégrade. La crise est devenue une maladie chronique. D'abord déclarée insuffisante par les docteurs de la fin du XIX^e siècle (François GENY, Raymond SALEILLES) qui la jugent désormais incapable de diffuser seule le droit vivant dans le corps social, elle est frappée d'un mal contraire au milieu du siècle suivant. Au diagnostic d'anémie et, pour reprendre l'expression de Paul ROUBIER, de « sénescence » et de « carence » (on avait pointé du doigt ses « lacunes », elle n'était plus qu'une « outre vide »), succède l'observation d'un désordre, d'une fièvre, d'une suractivité que constatent Georges BURDEAU en 1939 et Georges RIPERT en 1950. Ces manifestations sont toujours d'actualité puisque le président de l'Assemblée nationale vient tout récemment de les qualifier de « frénésie législative ». D'abord insuffisante, la loi est devenue excessive. Après l'anorexie, la boulimie. « L'inflation de la loi » provoque « l'indigestion du corps social » (René SAVATIER, 1977) et emporte avec elle une menace de « thrombose » (Jean FOYER). La législation ne cesse de grossir au point de devenir méconnaissable. Masse indistincte, « magma informe » (Jean-Louis DEBRE), elle perd ses traits distinctifs, ses caractères originels. Constat d'autant plus alarmant que la parole de la loi (car la loi parle, elle « bavarde » même, selon le Conseil d'État), n'est plus qu'une « logorrhée ». « L'impression d'inflation » se sera « aggravée par l'impression d'enflure : l'emphase, la prolixité, les répétitions, la rage de tout dire... » (Jean CARBONNIER). La loi est devenue « inaudible ». Elle est menacée de mort : « trop de loi tue la loi », affirme le président de la République.

²⁶⁹ AÏVO (F. J.), « Le parlement béninois dans le renouveau démocratique : réussites et échecs », op. cit.

²⁷⁰ CONSEIL D'ETAT (France), *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public 2006, p. 11.

Parlement (fût-ce contre lui-même) en l'empêchant de se dissoudre dans les petites choses. (Car) Expression de la volonté générale, la loi ne doit pas aller jusqu'à "réglementer" les cas particuliers »²⁷¹.

Après le vote de la loi, suit son application.

Paragraphe 2 : Veiller à la mise en application de la loi

La commission des lois, comme toutes les autres commissions permanentes, est habilitée à assurer l'information du parlement dans le but fondamental de faciliter le contrôle de l'action gouvernementale dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Si le contrôle de l'action gouvernementale s'est largement entendu du contrôle de l'exécution de la loi de finances, il n'en demeure pas moins vrai qu'il englobe la mise en application de toutes les lois votées par le parlement. La commission a donc la double obligation d'étudier les projets ou propositions de lois et d'aider le parlement dans le cadre de la mise en œuvre. Dans ce dernier cas, où l'on note une défaillance avérée²⁷², il est nécessaire d'envisager les modalités d'une possible avancée. En effet, il serait judicieux pour la commission d'engager des réformes dans le sens du suivi de l'application des textes (A), et de l'évaluation des textes (B).

A- Un suivi minutieux de l'application des textes

« *Le temps consacré à l'application des lois devrait être pratiquement équivalent au temps consacré à l'élaboration de nouvelles législations* »²⁷³ avançait le professeur Guillaume PROTIER. Ceci est une preuve irréfutable de la nécessité d'un suivi de la production législative d'autant plus que sa mise en œuvre est du ressort de l'exécutif²⁷⁴. Le parlement vote la loi, mais il revient au gouvernement de l'appliquer. La volonté générale exprimée dans la loi doit encore franchir une étape qui est sa transcription dans les décrets dits d'application pour se retrouver dans le quotidien de ses destinataires. Il faut donc conformément à la fonction de représentation du

²⁷¹PROTIER (G.), « Parlement et critères de la loi, la "révolution" en attente », Politeia, Suisse, automne 2009, n°16, p. 1, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00823908> consulté le 04/11/2014.

²⁷²Supra.

²⁷³PROTIER (G.), « Parlement et critères de la loi, la "révolution" en attente », op. cit. p. 10

²⁷⁴Article 54 de la constitution béninoise du 11/12/1990.

parlement, y consacrer une attention particulière qui ne saurait se réaliser dans les quatre murs du palais des gouverneurs.

Comme le soulignait BELORGREY, « *ce n'est en effet qu'au contact du terrain que ceux qui votent la loi peuvent s'assurer que les textes votés correspondent vraiment aux exigences qui ont été posées par eux ainsi qu'aux attentes compte-fils des gens, et enfin que leur application est correcte et sincère. Ce n'est pas la peine de faire des textes législatifs s'ils ne s'appliquent pas ou s'ils s'appliquent autrement qu'on a cru les voter. Et c'est le métier du parlementaire d'y veiller sur place* »²⁷⁵. La commission des lois pourrait, pour ce faire, constituer des équipes de suivi avec un dispatching de l'ensemble des textes. Ce faisant elle pourrait, par les rapports de travail, relancer le gouvernement pour la promulgation des textes en instance, ainsi que pour la prise, le cas échéant, des décrets d'application.

Cependant, une facilitation du processus résiderait dans le mécanisme de "un texte, un rapporteur"²⁷⁶ comme cela est de mise au parlement français. Le rapporteur, après avoir effectué le travail de recherche et de préparation des amendements, préalable au travail de la commission, serait en charge de l'évolution des textes à lui imputés jusqu'à leur mise en œuvre effective, si, bien évidemment, la plénière l'autorise par un vote favorable à la loi. Ce dernier recevant une habilitation spéciale, « *un droit de suite du parlementaire rapporteur*²⁷⁷ *du projet de loi pourrait être créé... Il devrait pouvoir s'exercer jusqu'à la parution de l'ensemble des décrets d'application de la loi en cause* »²⁷⁸. Il en découle alors un désengorgement du travail de contrôle par la plénière toute entière. Aussi, la commission doit-elle ensuite publier un rapport qui sera l'élément principal de contrainte à l'endroit du gouvernement.

Par ailleurs, le gouvernement doit pouvoir assurer l'accès des parlementaires aux informations nécessaires pour la mise en œuvre du contrôle. De même que l'ensemble des parlementaires doit se lancer véritablement dans cette fonction qui

²⁷⁵BELORGREY (J.-M.), in FAVOREU (L.), *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, op.cit., p.87.

²⁷⁶Supra.

²⁷⁷Confirmant la nécessité d'établir un système mieux élaboré de désignation des rapporteurs et considérant la mise en œuvre de cette observation, il existerait pour chaque texte examiné par la commission un rapporteur affecté.

²⁷⁸CONSEIL D'ETAT (France), *Sécurité juridique et complexité du droit*, op. cit.

n'est pas nouvelle. Il s'agira alors d'une réorientation ou d'une utilisation plus judicieuse des différentes modalités ouvertes aux députés dans le but du contrôle. Le recours aux mécanismes de questions écrites ou orales au gouvernement aurait un meilleur impact s'il s'exécute dans un but réfléchi.

Mais encore, faudrait-il qu'une interrogation soit portée sur la pertinence d'une législation par rapport aux problèmes qu'elle est supposée résoudre. C'est en cela que se trouvent le sens et le besoin d'une évaluation de la loi. Les missions d'évaluation pourraient être organisées, en collaboration avec les autres commissions permanentes, ou, selon le cas, rester dans le seul cadre de la commission des lois. Dans tous les cas, c'est un travail *a posteriori* qui a pour but d'examiner l'impact d'une loi sur les citoyens, il permet de s'enquérir de l'utilité de la législation, son efficacité à résoudre le problème de droit ou de fait identifié, et d'évaluer la perception de l'ensemble des citoyens sur ce dernier. Toutes choses qui concourent à l'amélioration de la législation et à la sécurité juridique par ricochet.

Somme toute, le contrôle de l'application de la loi et son évaluation constituent une tâche fondamentale dans le travail parlementaire dont l'absence, telle qu'elle est malheureusement remarquée, ampute d'une grande part l'efficacité de ce dernier. L'extension du rôle de la commission se révèle être une option judicieuse.

B- Une extension possible du rôle de la commission des lois

L'extension du rôle de la commission des lois, s'inscrit dans le même sens que les diverses opinions qui émergent dans le sens d'un accroissement du rôle des commissions permanentes. D'ores et déjà, « *au-delà de cette fonction préparatoire, certaines démocraties européennes ont accordé aux commissions parlementaires un pouvoir législatif intégral, qui va jusqu'à l'adoption des textes. C'est notamment le cas en Italie, où des « leggine », ou « petites lois », peuvent être adoptées par les commissions à l'issue d'une procédure simplifiée* »²⁷⁹. De même, le Conseil

²⁷⁹FEUILLADE (A.),SCHENBERG (R.) et ZELANY (B.), « Les commissions à l'Assemblée nationale », *Op. cit.* Cette procédure est cependant limitée aux sujets qui ne relèvent pas des matières qui, en raison de leur importance, ont été réservées à l'assemblée plénière. Par ailleurs, l'examen par la chambre entière peut toujours intervenir si le Gouvernement, un dixième des membres de l'assemblée ou un cinquième des membres de la commission en font la demande. Cette procédure concerne néanmoins près d'un tiers de la production législative italienne,

Constitutionnel a-t-il dans sa décision du 10 mars 1994, reconnu à l'assemblée nationale la possibilité « *d'accroître le rôle législatif préparatoire des commissions saisies* »²⁸⁰ ; ceci à la condition que l'abréviation de la procédure ne porte pas atteinte au « *respect des règles de valeur constitutionnelle et, notamment, de l'exercice effectif du droit d'amendement garanti par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution* »²⁸¹. Ces mesures d'accroissement sont généralement fondées sur la nécessité de pallier les difficultés rencontrées dans la tenue des sessions de la plénière relativement à l'urgence de certains textes inscrits à l'ordre du jour. Mais cette latitude donnée à l'assemblée nationale ne saurait s'entendre dans le sens de déplacement du lieu de décision du parlement qui demeure en tout état de cause la plénière²⁸². Car, les dispositions constitutionnelles établissent clairement que « *le parlement vote la loi* »²⁸³, cette fonction ne saurait donc être transférée à un autre organe soit-il une commission technique.

L'accroissement voulu du rôle de la commission des lois s'oriente alors dans le sens de son établissement en l'organe de contrôle de la "légistique" au sein de l'institution parlementaire. Pour définir la notion de légistique, le professeur BRAIBANTI l'assimile à « *l'art de la rédaction des lois* »²⁸⁴. Le Doyen Gérard CORNU y voit la « science de la composition des lois », suggérant d'utiliser plutôt le terme de "*normographie*"²⁸⁵. Il existe également une parenté de conception avec les formules retenues par A. VIANDIER, qui se réfère à l'art législatif et à la "*technique*

ce qui n'a rien de marginal. En Espagne, les commissions disposent également d'un véritable pouvoir législatif puisque les projets de loi, instruits par des collectifs de rapporteurs désignés par les groupes à la proportionnelle, ne font l'objet d'un examen en séance plénière que si ces mêmes groupes le demandent dans les quarante-huit heures qui suivent l'examen du texte par la commission. En l'absence d'une telle demande, le texte est considéré comme définitivement adopté (modifié par les amendements acceptés par la commission) et est transmis à la seconde chambre. Près des deux tiers des textes législatifs espagnols sont adoptés selon cette procédure, sans être examinés en séance plénière.

²⁸⁰ Ibid.

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Le rôle préparatoire des commissions peut être renforcé, mais ces organes ne sauraient sortir de cette fonction (pour, par exemple, effectuer un filtrage des amendements) ni se substituer à l'assemblée plénière, lieu unique d'exercice plein et entier de la procédure législative telle que définie par la Constitution, et donc d'adoption de la loi.

²⁸³ Article 34 Constitution française, article 96 constitution béninoise du 11/12/1990.

²⁸⁴ BRAIBANT (G.), « Qui fait la loi ? » in *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 43 ; DRAGO (R.), *La confection de la loi*, Académie des Sciences Morales et Politiques, mars 2003, p. 13.

²⁸⁵ CORNU (G.), *Linguistique juridique*, Montchrestien, 2000, p. 41 cité par DRAGO (R.), *La confection de la loi*, op. cit.

législative"²⁸⁶, pour en souligner encore la "décadence". Auteur d'un ouvrage consacré à la légistique, D. REMY retient parmi les expressions mentionnées, même si elles recouvrent un domaine plus large que la loi au sens formel, celle de "*rédaction de la loi*"²⁸⁷, se référant à la pratique britannique et canadienne reposant sur de véritables spécialistes de cette technique.

Il n'est plus de doute sur le souci de normativité dû à la forme rédactionnelle des textes législatifs dont l'origine se retrouve principalement dans la qualité de ses rédacteurs. La commission des lois pourrait se voir confier le rôle de gardien de la légistique pour assurer à l'ensemble du parlement la qualité de la loi quant à sa forme, en ayant un droit de regard sur la production des autres commissions permanentes dans le but du respect de la forme et de la terminologie juridique dans la rédaction des textes avant leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale pour examen en séance plénière. De même, en matière d'initiative parlementaire, ce contrôle a priori de la présentation du texte faciliterait l'élimination des lacunes qui se remarquent à la fin de la procédure. Dans ce cas d'espèce, elle jouerait le même rôle que la Cour suprême en ce qui concerne les projets de lois²⁸⁸.

L'ambiguïté sur la compétence de la commission en matière de "lois" est d'autant plus favorable à cette idée, puisqu'elle sous-entend un droit de regard sur l'ensemble des textes dont l'Assemblée a connaissance. Le choix de la commission des lois est davantage justifié par le mode de composition des commissions permanentes²⁸⁹ qui rassemblent la majorité des députés ayant les compétences juridiques minimales pour la mission dont il s'agit.

²⁸⁶VIANDIER (A.), *La crise de la technique législative*, Droits, n° 4, 1986, p. 75 cité par Roland DRAGO, *La confection de la loi*, op. cit.

²⁸⁷BERGEL (J.-L.), *Informatique et légistique*, D. 1987, I, 32, p. 171 cité par DRAGO (R.), *La confection de la loi*, op. cit.

²⁸⁸Article 132 Constitution du Bénin, art. 2 al. 2 et 4, et 32 de la loi 2014-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême. La Cour émet, à cet effet, des avis motivés sur les projets de loi afin de procéder à un toilettage préalable à la soumission des textes au parlement.

²⁸⁹Supra.



CONCLUSION

De la pertinence des lois votées par le législateur, dépendent la stabilité des institutions de la République et la consolidation des bases de l'Etat de droit. Bien que « *la critique des déclinologues a eu le mérite de pointer les malfaçons législatives dangereuses pour la sécurité juridique* »²⁹⁰, il n'en demeure pas moins que des efforts sont consentis pour apporter à l'ordre juridique toutes les caractéristiques judiciaires à sa stabilité car, « *si la critique est aisée, l'art législatif l'est moins* »²⁹¹. Au demeurant, la loi qui requerra l'assentiment de tous, sinon de la majorité, est celle qui aura été discutée dans des conditions incontestables de clarté et de sincérité, afin d'être comprise dans toute sa légitimité par le citoyen.

Le travail de la commission des lois en ce sens n'est point négligeable. Elle s'exerce à ce titre et ce, par toutes les législatures, à assurer son rôle d'organe de préparation du débat en séance publique. Elle garantit en tant que telle, l'élaboration de normes susceptibles de conforter efficacement l'ordre juridique. Elle s'est aussi révélée un véritable gardien des acquis démocratiques en veillant à la préservation des dispositions qui ont découlé de la Conférence nationale. De la même manière, elle a contribué à l'harmonisation du système électoral en participant utilement à l'adoption d'un code électoral assez consensuel, célébré ici et là.

Néanmoins, il reste que le fonctionnement de la commission pourrait faire objet d'amélioration car comme le soutient Didier MAUS, la question de la réforme du travail parlementaire est d'une actualité permanente²⁹² au vu du rôle du parlement dans la démocratie contemporaine. Parfois, elle semble manquer de jouer son rôle d'éclaireur de la séance publique, ouvrant voie au vote de lois émaillées d'erreurs tant dans la forme que dans le fond. La fonction de contrôle de l'action gouvernementale n'est pas tout aussi perceptible dans les travaux de la commission. Pour ce qui est des pétitions, l'inactivité de la commission se justifie par "l'ignorance" de cette voie de réclamation et d'expression par les citoyens. Tout porte à croire que ce pan spécifique de la responsabilité du parlement n'est pas considéré à sa juste valeur. Cette spécificité

²⁹⁰BERCANE (J.-C.), COUDERC (M.) et HERIN (J.-L.), *La loi*, Op.cit.

²⁹¹ Ibid.

²⁹²MAUS (D.), Rapport introductif aux journées d'études de l'Association Française des Constitutionnalistes, FAVOREU (L.) (Dir.), *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, op. cit., p.8.

aurait valablement justifié qu'un espace particulier soit réservé au sujet dans les rapports d'activités du Président de l'Assemblée nationale, même si l'on ne peut pas encore envisager une commission des pétitions en bonne et due forme comme il est le cas dans certaines organisations²⁹³.

Mais, entre le mode de fonctionnement établi par la constitution et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale et la politisation à outrance des mœurs, le chemin pour la perfection des activités de la commission des lois est encore long. En effet, les difficultés rencontrées par la commission sont à la taille de ses forces. Il urge alors que les réformes en vue de l'assainissement de la chaîne de production normative soient effectuées car, comme le soutenait Jean-Jacques Rousseau, « *pour qu'un peuple naissant pût goûter les saines maximes de la politique et suivre les règles fondamentales de la raison d'Etat, il faudrait que l'effet pût devenir cause, que l'esprit social, qui doit être l'ouvrage de l'institution, présidât à l'institution même ; et que les hommes fussent avant les lois ce qu'ils doivent devenir par elle* »²⁹⁴.

L'élévation de la commission des lois au rang de « *commission de l'Assemblée* »²⁹⁵ est une option non négligeable dans le sens où la limite législative²⁹⁶ du nombre des commissions permanentes empêche la création d'un nouvel organe pour assurer les fonctions. Ce sera alors un début d'amélioration du travail parlementaire tout entier dont cette étude n'aura abordé qu'une infime partie.

²⁹³ Le parlement de l'Union européenne par exemple

²⁹⁴ ROUSSEAU (J.-J.), *Du contrat social*, op. cit., p.75.

²⁹⁵ ASSEMBLEE NATIONALE (CANADA), *Les commissions parlementaires à l'assemblée nationale du Québec*, op. cit., p.12. La commission de l'Assemblée nationale est une pratique innovante de l'Assemblée nationale du Québec où elle a pour mandat d'établir le règlement de l'Assemblée et ses règles de fonctionnement ainsi que celles des commissions, de coordonner les travaux des autres commissions, d'autoriser les commissions à siéger à l'extérieur des édifices de l'Assemblée. Elle entend également, au besoin, les personnes dont la loi requiert qu'elles soient nommées par l'Assemblée. De plus, elle s'occupe de toute matière qui n'a pas été spécialement confiée à une autre commission. Finalement, elle est responsable d'étudier la question de la réforme parlementaire, ce qu'elle fait par la voie de la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire

²⁹⁶ Voir l'art. 29 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin qui fixe ce nombre à cinq.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- Ouvrages généraux

- 1- ADJOLOHOUN (H.), *Entre constitutionnalisme et présidentielisme : succès et dilemmes du nouveau constitutionnalisme béninois, 1990-2012*, Cotonou, Cedat, 2013, 86 p.
- 2- BADET (G.), *Démocratie et participation à la vie politique : Une évaluation de 20 ans de « renouveau démocratique »*, AfriMAP et OSIWA, 2010, 18 p.
- 3- BERGEL (J. L.), *Informatique et légistique*, D. 1987, I, in DRAGO (R.) (dir.), *La confection de la loi*, Académie des Sciences Morales et Politiques, mars 2003, 160 p.
- 4- CHAMPAGNE (G.), Coll. L'Essentiel du droit constitutionnel, *Les institutions de la Ve République*, Paris, Gualino, 2011-2012, 236 p.
- 5- CHEVALIER (J.), *L'Etat de droit*, Paris, LGDJ, Montchrestien, 2010, 158p.
- 6- DUGUIT (L.), *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Dalloz, 2003, 500 p.
- 7- EINSEINMAN (E.), *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1969, 450 p.
- 8- ENGELS (J. N.), STROH (A.), XANTCHEKON (L.) (Eds.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (FES Bénin) 2008, 1^{er} trimestre, Bibliothèque Nationale, 285 p.
- 9- FAVOREU (L.) et al, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 5^e édition, 2009, 685 p.
- 10-FAVOREU (L.) et al. *Droit constitutionnel*, 8^{ème} éd. Paris, Dalloz, 2005, 992 p.
- 11-HAQUET (A.), *La loi et le règlement*, Paris,L.G.D.J, 2007, 204 p.
- 12-HAYEK (F.), *Droit, Législation et Liberté*, Paris, PUF, 1980, 947 p.
- 13-JESTAZ (P.), *Le droit*, Coll. Connaissance du droit, Paris, Dalloz, 2012, 7^{ème} éd. 160 p.
- 14-JOUANJAN (O.), *Le droit, l'Etat et la constitution démocratique*, Paris, La pensée juridique, L.G.D.J, , 2000, 318 p.

- 15-LAVROFF (D. G.), *Le droit constitutionnel de la Vème République*, Paris, Dalloz-Sirey, 1999, 3^{ème} éd, 1100 p.
- 16-LUCHAIRE (F.), *La constitution française de 1958, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2008, 1600 p.
- 17-MARTINEZ (G. P-B.), *Théorie générale des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2004, 502 p.
- 18-MATHIEU (B.), *La loi*, Paris, Dalloz, 2010, 3^{ème} édition, 144 p.
- 19-MAUS (D.), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République* : La Documentation française, mise à jour 1998, 429 p.
- 20-Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, Gamier Flammarion, 1990, 486 p.
- 21-MORANGE (J.), *Manuel de droit de l'homme et libertés publiques*, Paris, PUF, 2007, 278 p.
- 22-MOREAU (J.) (Dir.), *Droit Public*, Tome 1, Théorie générale de l'Etat et *Droit constitutionnel, Droit administratif*, Paris, Economica, 1995, 3^{ème} éd, 572 p.
- 23-NACH MBACK (C.), *Démocratisation et décentralisation*, Paris, Khartala, 2003, 528 p.
- 24-Organisation Internationale de la Francophonie, *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, OIF, Paris, mars 2010, 318 p.
- 25-SALAMI (I. D.), GANDONOU (D. O. M.), *Droit constitutionnel et institutions politiques du Bénin*, Bénin, CeDAT, 2014, 492 p.
- 26-VERPEAUX (M.), *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2010, 384 p.

II- Ouvrages spécialisés

- 1- AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2010, 482 p.
- 2- BELORGEY (J-M.), *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991, 204 p.
- 3- BLAMONT (E.), *Le Parlement dans la Constitution de 1958* : Paris, Librairies techniques, 1960, 35 p.
- 4- CAMBY (J-P.) et SERVENT (P.), *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Paris, Clefs politique, Montchrestien, 2010, 160 p.

- 5- CAPAN, *Le guide du député*, Bénin, CAPAN, 2007, 185 p.
- 6- GUARRIGUE (D.), *Le député aujourd'hui*, Collection Connaissance de l'Assemblée nationale, Paris, Assemblée nationale, avril 1992, 133 p.
- 7- GUICHET (Y.), *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, 203 p.
- 8- HERMANE (V.), MENDEL (F.), *Les parlements dans le monde : recueil des données comparatives de 88 parlements*, 1^{ère} éd. Paris, PUF, 1977, 881 p.
- 9- HEURTIN (J-P.), *L'espace public parlementaire, Essai sur les raisons du législateur*, 1^{ère} éd. Paris, PUF, 1999, 281 p.
- 10- KIMMEL (A.), *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, 1991, 394 p.
- 11- LAGASSE (N.), BAESELEN (X.), *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 313 p.
- 12- LAPORTE (J.), TULARD (M-J.), *Le droit parlementaire*, Paris, Collection Que sais-je ? PUF, 1986, 128 p.
- 13- TOEBOSCH (E.), *Parlement et règlement*, Belgique, KEBJ, 1993, 303 p.
- 14- Union Interparlementaire, *Le mandat parlementaire*, UIP, 2000, 172 p.

III- Articles de doctrine

- 1- AKINDES (F.) et TOKPANOU (V.), « Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin, une lecture sociologique », Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement, Démocratie, Gouvernance et Droit de l'Homme, document du programme n°18, octobre 2005, 48 p.
- 2- Assemblée Nationale du Québec, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec », Direction des Travaux Parlementaires, Bibliothèque Nationale du Québec, septembre 2014, 38 p.
- 3- AVRIL (P.), « Qui fait la loi ? », in *Revue Pouvoirs* n°114, septembre 2005, pp. 89-99.
- 4- BAUDU (A.), « Regard historique sur l'organisation et le travail des commissions parlementaires en France et à l'étranger (1789-1848) » in Actes de la 57^{ème} conférence de la CIHAE sur « *Assemblées et parlements dans le monde, du moyen-âge à nos jours* », pp. 657-674.

- 5- BAUMONT (D.), « Liberté d'expression et irresponsabilité des députés », CRDF n°2, 2003, pp. 33-48.
- 6- BONNARD (M.), « Les commissions spéciales à l'Assemblée nationale », in *RFSP*, n° 1, février 1981, pp. 191-210.
- 7- BRAIBANT (G.), Qui fait la loi ? in *Revue Pouvoirs* n° 64, 1993, p. 43-49.
- 8- BRIMONT-MARCKOWIAK (M.), « Les révisions du Règlement de l'Assemblée nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence », -in : *RDP*, n°2, 1997, pp. 427-456.
- 9- BRUNET (P.), « La sécurité juridique, nouvel opium des juges », *Frontière du droit, critique des droits. Billets d'humeur en l'honneur de Danièle LOCHAK*, sous la dir. De V. CHAMPEIL-DESPLATS et N. FERRE, 2007, pp.247-250.
- 10-BRUNET (P.), « Que reste-t-il de la volonté générale », in *Revue Pouvoirs* n°114, septembre 2005, pp. 5-19.
- 11-CAHOUA (P.), « Les commissions, lieu du travail législatif », in *Pouvoirs*, n° 34, 1985, pp. 37-49.
- 12-CARCASSONNE (G.), « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », in *RFSP*, Vol. 34, 1984, pp. 910-921.
- 13-CARCASSONNE (G.), « Penser la loi », in *Revue Pouvoirs* n°114, septembre 2005, pp. 32-52.
- 14-CAYROL (R.), PARODI (J-L.), YSMAL (C.), « L'image de la fonction parlementaire chez les députés français », *RFSP* n°6, vol. 21, 1971, pp. 1173-1206.
- 15-CHAUMONT (J-P.), « Le vote des lois en commission, une impossibilité constitutionnelle ? », in *Les petites affiches*, n° 14, 1^{er} février 1991, pp. 21-23.
- 16-CHEVRIER (M.), « Trois visions de la constitution et du constitutionnalisme contemporain », *RQDC*, 2008, pp. 72-129.
- 17-COLMOU (Y.), « Vadémécum du député obstructeur », *Revue Pouvoirs* n° 34, 1985, pp. 121-129.
- 18-CONTAMIN (J.G.), « La réception parlementaire d'une pratique politique "périphérique" : le droit de pétition entre réfraction et réflexion », in *CURAPP, La politique ailleurs*, Paris, PUF, 1998, pp.39-71.

- 19-CORNU (G.), « L'art d'écrire la loi », in : Revue pouvoirs n°107, pp.5-10.
- 20-COUDERC (M.), « Coma législatif et délibération parlementaire », Pouvoirs, 2008, n°125, pp.135-142.
- 21-COUDERC (M.), « Les fonctions pratiques de la loi, sous le regard du commandeur », Revue Pouvoirs n°114, septembre 2005, pp. 21-37.
- 22-GEORGE (H.), « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », in Mélanges offerts à BURDEAU (G.), Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977, pp. 441-453.
- 23-GIBEL(C.), « L'évolution des moyens de travail des parlementaires », RFSP, 31^e année, n°1, 1981, pp.211-226.
- 24-HERIN (J-L.), «la réforme du travail législatif », in Bertrand Mathieu et Michel VERPEAUX (dir.), Cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz, 2006, 103p.
- 25-HISPALIS (G.), « Pourquoi tant de lois ? », in : Revue Pouvoirs n°114, septembre 2005, pp. 101-115.
- 26-HONTEBEYRIE (P.), « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoir », Revue Pouvoirs n° 34, 1985, pp. 13-21.
- 27-JAN (P.), « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », in *RDSPFE*, n° 4, 1995, pp. 987-1028.
- 28-LALEYE (M.), « Le pouvoir législatif sous l'Assemblée Nationale révolutionnaire », in Assemblée nationale, *50 ans de vie parlementaire au Bénin*, CAPAN, 2011, pp. 91-108.
- 29-MALAURIE (P.), « L'intelligibilité des lois », in : Revue Pouvoirs n°114, septembre 2005, pp. 131-137.
- 30-MASCLET (J-C.), « Un député pour quoi faire ? », RFSP, année 1982, Vol. 32, n°4, pp. 849-851.
- 31-PROTIERE (G.), « Le parlement et les critères de la loi, la "révolution" en attente... », Politeia, 2009, pp.387-399.
- 32-TURCOTTE (M. A.), « Déclin du parlement québécois : collaboration des pouvoirs ou concentration des pouvoirs », ANQ, 2009, 71 p.
- 33-VANDENDRIESSCHE (X.), « Le parlement entre déclin et modernité », in : Revue Pouvoirs n°99, Seuil, 2001, pp.59-70.

- 34-VIANDIER(A.), « La crise de la technique législative, Droits », n°4, 1986, in
DRAGO (R.), « La confection de la loi », Académie des Sciences Morales et
Politiques, mars 2003, 160 p.

IV- Thèses et mémoires

- 1- HEUSCHLING (L.), *Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of law*, Prix de thèse du
groupe européen du droit public, Paris, Nouvelle Bibliothèque de thèses,
Daloz, 2002, 739 p.
- 2- RRAPI (P.), *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel :
étude du discours sur « la qualité de la loi »*, Paris, Daloz, Nouvelle
Bibliothèque de Thèses, Vol.137, 280 p.
- 3- SOMALI (K.), *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 de Droit Public, Université de Lille 2, 2008, 495 p.

V- Textes juridiques

- 1- Constitution Béninoise
- 2- Constitution française
- 3- Loi 2001-30 portant détermination des indemnités parlementaires et autres
avantages dus aux Députés, Membres de l'Assemblée nationale en
République du Bénin
- 4- Statut du personnel parlementaire au Bénin
- 5- Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin
- 6- Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale de la France
- 7- Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale du Togo

VI- Jurisprudence

- 1- DCC 01-085 du 29 août 2001
- 2- DCC 01-99 du 23 novembre 2001
- 3- DCC 02-144 du 23 décembre 2002

- 4- DCC 09-084 du 06 août 2009
- 5- DCC 12-153 du 04 août 2012
- 6- DCC 13 031 DU 15 mars 2013

VII- Actes, colloques, séminaires et rapports

- 1- DRAGO (R.), « *La confection de la loi* », rapport d'étape du groupe de travail de l'académie des sciences morales et politiques, Mars 2003, 160 p.
- 2- FAVOREU (L.) (Dir.), *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, journée d'étude du 15 mars 1991, compte rendu des débats, Paris, Economica, 1992, 117 p.
- 3- Fondation Friedrich Ebert Stiftung, « Les partis et les systèmes des partis en Afrique, cas du Bénin », Etude de la Friedrich Ebert Stiftung – Partis Politiques et Systèmes des Partis au Bénin, 26 p.
- 4- FRAYSSE (F.) et HOURQUEBIE (F.) (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat par l'Université Toulouse 1 Capitole les 1^{er} et octobre 2010, Coll. Les Grands Colloques, Montchrestien, Paris, 2011, vol. 1, 282 p.
- 5- JOHNSON (A. B.), Union Interparlementaire, « *Les outils du contrôle parlementaire : étude comparative de 88 parlements nationaux* », Hironori Yamamoto, 2007Assemblée Parlementaire de la francophonie, Actes du séminaire parlementaire sur « *Les mécanismes d'élaboration des lois et les pouvoirs de contrôle parlementaire* », Porto-Novo, Bénin, 15-17 novembre 2004, 88 p.
- 6- MATHIEU (B.), VERPEAUX (M.) (Dir.), Actes du colloque sur « *La réforme du travail législatif* », Dalloz, Paris, 2006, 103 p.
- 7- Observatoire de la Justice au Bénin, *Rapport provisoire de la justice sur l'Etat de la justice au Bénin*, novembre 2013, 186 p.
- 8- RENARD (J-G), POPOVIC (M.) et LARENG (P.), *Séminaire régional sur le travail parlementaire*, Cotonou, Juin 2012.

VIII- Dictionnaire et lexiques

- 1- AVRIL (P.) et GICQUEL (J.), *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, Coll. *Que sais-je ?* 2^{ème} édition, 2003, 128 p.
- 2- CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 9^{ème} édition, 2011, 1095p.
- 3- GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 17^{ème} édition, 2009, 769 p.
- 4- GUINCHARD (S.) et MONTAGNIER (G.), *Locutions latines juridiques*, Paris, Dalloz, 2007, 122 p.

IX- Webographie

- 1- AÏVO (F. J.), « Le parlement béninois sous le renouveau démocratique : réussites et échecs », RADCC-CRDA Conférence Annuelle 'L'Internationalisation du droit Constitutionnel' à Rabat, au Maroc, 20/01/201124p. http://www.google.bj/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CCwQFjADahUKEwjSoNP3tMzIAhXpa3IKHXP7C4I&url=http%3A%2F%2Fwww.ancl-radc.org.za%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fimages%2Fle_parlement_beninois_sous_le_renouveau_democratique_reussites_et_echecs_par_frederic_joel_aivo_complet.doc&usq=AfQjCNFBdbLFA4LKKdnnS99yXmc262Aynw&sig2=9Ch_1s mLakYsZSkZ-d9ftQ&bvm=bv.105454873,d.bGg
- 2- Assemblée Nationale du Québec, « la contribution parlementaire à la démocratie : des critères pour les parlements des Amériques », Secrétariat du Québec de la COPA, Assemblée Nationale, septembre 2011, 23 p. <http://www.copa.qc.ca/fra/commissions/Democratie-paix/documents/DOC-CDP-criteres-f-VF.pdf>
- 3- BADET (G.), « Le statut de l'opposition », Conférence sur « le fonctionnement des partis politiques au Bénin et le renforcement du dialogue interpartis », Cotonou, 20-23 octobre 2013, 14 p. http://a-dtap.awepa.org/wp-content/uploads/2013/10/Communication-Gilles-Badet_Statut-de-lopposition-au-Benin.pdf
- 4- BASTIAT (F.), « La loi », <http://bastiat.org/>
- 5- BURDEAU (G.), « Loi », *Encyclopædia, Universalis*, consulté le 13 octobre 2015. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/loi/>
- 6- <http://www.juspoliticum.com/Le-travail-parlementaire-a-t-il.html>

- 7- <http://www.persee.fr>
- 8- KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/bilan-sur-un-demi-siecle-de.html>
- 9- LE QUINIO (A.), « Commission d'enquête parlementaire et autorité judiciaire », VIII^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Nancy, 16-18 juin 2011. <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6/lequinioT6.pdf>
- 10- LUCHAIRE (F.), « La sécurité juridique en droit constitutionnel français », Paris, 1^{er} septembre 2001, 9 p. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/secjur.pdf
- 11- NOUDJENOUMIN (P.), « Critique du projet de révision de la constitution du 11 décembre 1990, projet déposé par le Gouvernement en juin 2013 : grave recul des libertés, de la démocratie et de la gouvernance au Bénin », Conférence publique, CODIAM, 9 octobre 2013, 18 p. http://actualites.visages-du-benin.com/wp-content/uploads/2013/10/Prof-Ph-N_CRITIQUE-DU-PROJET-DE-REVISION.pdf
- 12- PREUVOT (P.), « Le droit de pétition : mutations d'un instrument démocratique », Jurisdoctorian n°4, 2010, 25 p. http://www.jurisdoctoria.net/pdf/numero4/aut4_PREUVOT.pdf
- 13- SCHEMBERG (R.), « Recueil des procédures et pratiques parlementaires : la procédure législative », <http://recueil.apf-francophonie.org/spip.php?article2170>
- 14- www.afrilex-u-bordeaux4.fr
- 15- www.cairn.info .
- 16- www.la-constitution-en-afrique.org .
- 17- www.revue-pouvoirs.fr

Table des matières

IDENTIFICATION DU JURY.....	ii
AVERTISSEMENT	iii
REMERCIEMENTS.....	v
RESUME.....	vi
SIGLES ET ABREVIATIONS	vii
SOMMAIRE	viii
INTRODUCTION	1
1 ^{ERE} PARTIE :	11
UN ORGANE PIVOT	11
CHAPITRE 1 : UNE ORGANISATION CLASSIQUE	13
Section 1 : Une construction participative	13
Paragraphe 1 : La procédure de la composition.....	14
A- Le cadre institutionnel de la commission.....	14
B- L'implication des groupes politiques ou le principe de la répartition proportionnelle	17
Paragraphe 2 : L'identification des rôles.....	19
A- Une coordination faite par le bureau	19
B- Une participation de tous les membres aux travaux de la commission.....	22
Section 2 : Un fonctionnement encadré	24
Paragraphe 1 : La réalité du travail en commission	24
A- La convocation et les conditions de validité des séances.....	24
B- La préparation et l'adoption du rapport	26
Paragraphe 2 : La réalité du travail hors commission	28
A- La condition de subordination au bureau de l'Assemblée nationale	28
B- La prépondérance dans les travaux en plénière.....	29
CHAPITRE 2 : DES ATTRIBUTIONS PROPORTIONNEES	33
Section 1 : Une compétence exclusive.....	33
Paragraphe 1 : Le référentiel d'un Etat de droit	33
A- Sur la Constitution, les droits de l'homme et la Démocratie.....	34
B- Sur la loi.....	39
Paragraphe 2 : Les autres domaines de compétence	42
A- Sur la justice et les pétitions.....	43
B- Sur l'Administration générale et territoriale	46
Section 2 : Une compétence partagée	48

Paragraphe 1 : L'émission des avis.....	48
A- Une procédure et un domaine assouplis.....	48
B- Une utilité conditionnée.....	51
Paragraphe 2 : Les missions d'enquête ou de contrôle	52
A- Le contrôle de l'action gouvernementale.....	53
B- Le contrôle de l'application des lois étudiées	56
2 ^{EME} PARTIE :	59
UNE CLE DE VOÛTE FAIBLE.....	59
CHAPITRE 1 : UNE CONTRIBUTION CONTRASTÉE	61
Section 1 : Des atouts reconnus	61
Paragraphe 1 : Un concours à la consolidation de l'Etat de droit.....	62
A- Une routinisation de l'examen des textes	63
B- Une veille démocratique constante.....	64
Paragraphe 2 : Un équilibre des relations organiques	67
A- L'indépendance des organes	67
B- La maîtrise de l'ordre du jour.....	70
Section 2 : Des entraves méconnues	73
Paragraphe 1 : Une déficience organisationnelle.....	73
A- Le rôle dérisoire du rapporteur.....	73
B- L'assiduité variable des députés.....	75
Paragraphe 2 : Une insuffisance de ressources.....	77
A- L'insuffisance de ressources humaines.....	78
B- L'insuffisance de ressources financières et matérielles	79
CHAPITRE 2 : DES REFORMES POSSIBLES.....	81
Section 1 : Une amélioration nécessaire des conditions de travail	81
Paragraphe 1 : Le renforcement indispensable des capacités.....	81
A- Un encadrement pratique du député	82
B- Une instruction permanente aux méthodes parlementaires.....	84
Paragraphe 2 : La conjuration possible du mal politique	85
A- L'option avantageuse de la publicité	86
B- L'éradication souhaitable de l'esprit partisan	88
Section 2 : Une rationalisation des travaux	89
Paragraphe 1 : Améliorer la qualité de la loi	90
A- L'assainissement de l'origine politique de la loi.....	90

B-	L'observation des exigences de la sécurité juridique	94
	Paragraphe 2 : Veiller à la mise en application de la loi	97
A-	Un suivi minutieux de l'application des textes	97
B-	Une extension possible du rôle de la commission des lois	99
	CONCLUSION	102
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	105