

**MODULE DE FORMATION A L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE DE LA
PROVINCE ORIENTALE DU MARDI 20 NOVEMBRE AU JEUDI 22
NOVEMBRE 2012**

THÈME :

**« LES TECHNIQUES D'ÉMISSION DES AVIS ET D'ÉLABORATION
DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES »**

I. INTRODUCTION

Le présent module de formation, au mieux d'échanges, s'articule autour de deux volets principaux et se veut essentiellement pratique.

Il sera beaucoup plus question de nous appesantir sur les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à produire les documents qui font l'objet de la présente session, telle que définie à l'intitulé.

Au premier volet, en ce qui nous concerne, nous nous attarderons notamment sur les différentes étapes qui président à l'émission des avis sur tel ou tel autre document, à la demande soit du bureau d'une assemblée, soit à celle d'un parlementaire.

Au second, nous allons aborder la question concernant les différents outils de contrôle parlementaire, à savoir : la question écrite, la question orale (avec ou sans débat), la question d'actualité, l'interpellation, la motion de défiance, conformément aux dispositions telles que stipulées en la matière dans le Règlement intérieur de l'assemblée législative concernée.

L'article 138 de la Constitution de la République démocratique du Congo qui stipule : « *sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les moyens d'information et de contrôle de l'assemblée nationale et du Sénat, sur le Gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics sont :*

1. *La question orale ou écrite avec ou sans débat non suivie de vote ;*
2. *La question d'actualité ;*

3. *L'interpellation ;*
4. *La commission d'enquête ;*
5. *L'audition par les Commissions.*

Ces moyens de contrôle s'exercent dans les conditions déterminées par le Règlement intérieur de chacune des chambres et donnent lieu, le cas échéant, à la motion de défiance ou de censure, conformément aux articles 146 et 147 de la présente Constitution. »

Cela étant, nous allons, à ce stade nous focaliser le plus possible sur les techniques d'élaboration des documents relatifs au contrôle parlementaire.

II. DES TECHNIQUES D'EMISSION DES AVIS

Au Parlement congolais, émettre des avis est une tâche dévolue au Bureau d'études, conformément à l'article 255 du Règlement intérieur du Sénat et celui ... de l'Assemblée nationale.

A titre de rappel, conformément à l'article 256 du Règlement intérieur du Sénat, le Bureau d'études de ce dernier est constitué de huit sections, correspondant, chacune, à des matières bien spécifiques telles arrêtées dans ledit Règlement intérieur.

Il s'agit de :

- la Section politique, administrative et juridique ;
- la Section des relations avec les institutions provinciales et les entités décentralisées ;
- la Section économique, financière et bonne gouvernance ;
- la Section socio - culturelle ;
- la Section des relations extérieures ;
- la Section défense, sécurité et surveillance des frontières ;
- la Section environnement et tourisme ;
- la Section infrastructures et aménagement du territoire.

Chacune d'elles est dirigée par un conseiller principal/chef de Section ayant rang de Directeur.

II.1. QUAND RECOURIR AUX AVIS DU BUREAU D'ÉTUDES ?

Les avis du Bureau d'études sont requis lorsqu'il y a :

- une proposition de loi ;
- une procédure de contrôle parlementaire.

II.2. LA PROCÉDURE A SUIVRE POUR L'ÉMISSION DES AVIS

a. pour la proposition de loi

Pour rappel, il est question d'une proposition de loi, lorsque l'initiative législative est l'émanation d'un parlementaire (sénateur ou député national).

Quant à la procédure proprement dite, nous pouvons noter ce qui suit :

1° de prime abord, la proposition de loi est envoyée au Bureau d'étude ;

2° après l'identification de la section compétente par rapport à la matière faisant l'objet de la proposition de loi, cette dernière y est directement envoyée par le conseiller Coordonnateur ;

3° les experts de ladite section commencent par s'assurer de l'opportunité d'une telle loi, à ce moment plutôt qu'à un autre. Cela consiste, en d'autres termes, à vérifier si prendre une telle loi à un tel moment est de bonne aloie ;

4° si son opportunité est avérée, alors l'équipe d'experts procède au contrôle de la forme, donc l'ossature de la proposition de loi, pour s'assurer qu'elle est conforme au modèle généralement admis ;

5° ensuite, on vérifie la base constitutionnelle de la proposition de loi.

Ici, il faut savoir que toute loi trouve son fondement à partir de telle ou telle autre disposition de la Constitution, car la loi concourt, au finish, à expliciter la disposition constitutionnelle concernée, en éclairant aussi bien son champ sémantique que celui de son application.

Dans ce cas, si une proposition de loi ne repose sur aucune base constitutionnelle, alors elle est déclarée irrecevable. Par contre, si son assiette constitutionnelle est avérée, cela est noté et l'on poursuit la démarche. Et, lorsque l'on

remarque des entorses par rapport, soit à la constitution, soit aux lois préexistantes, ou bien par rapport à la légistique, on en fait des remarques.

6° sur le fond, la vérification se fait pour s'assurer, par exemple, que le contenu est en parfaite concordance avec l'intitulé, qu'à l'intérieur des chapitres, les matières y traitées concordent avec chacun des intitulés des chapitres, ainsi de suite ;

7° pour une proposition de loi, il faut bien examiner si la matière qui y est abordée relève du domaine législative, c'est-à-dire nécessitant de prendre une loi, ou bien du domaine réglementaire, c'est-à-dire une matière ne demandant qu'un arrêté ou un édit, selon le cas.

b. pour la procédure de contrôle parlementaire

Beaucoup de points sus évoqués concernant une proposition de loi valent aussi pour ce qui est de la procédure de contrôle parlementaire.

Tel est le cas de la constitutionnalité vue comme l'élément fondamental devant présider à l'initiative à l'initiation de toute démarche visant le contrôle parlementaire.

En plus, à tout moment, il faut s'assurer que ce que l'on dit dans sa question orale ou écrite, voire dans son interpellation ou autre moyen de contrôle parlementaire est conforme et à la Constitution, et au Règlement intérieur propre à une chambre.

Les avis du Bureau d'études sont requis pour s'assurer que la démarche ainsi entreprise par l'auteur du moyen parlementaire de contrôle est constitutionnelle et conforme à son Règlement intérieur.

II.3. L'ÉLABORATION DE LA NOTE TECHNIQUE

La note explicative est le document définitif devant contenir le résultat de l'étude effectué par les experts du Bureau d'études sur texte lui soumis pour émettre ses avis, tant sur le plan de la constitutionnalité que de la légistique.

De manière formelle, la note technique comporte trois éléments indispensables.

Il s'agit de :

- l'état de la question ;
- les observations ;
- la conclusion.

II.3.1. l'état de la question

A ce stade, il est question de présenter, de manière sommaire, le contenu de la question orale/écrite, la question d'actualité, l'interpellation ou motion de défiance.

On y évoque, entre autres, l'auteur, la personne à qui est adressée la question ou autre.

Il y a ensuite l'argumentaire qui justifie sa démarche et, enfin, ce qu'il attend de cette démarche, au terme de la procédure parlementaire de contrôle ainsi enclenchée.

II.3.2. les observations

Ici, il s'agit des observations faites par l'équipe des experts du Bureau d'études, après un examen minutieux du document leur soumis.

Elles portent d'abord sur la forme pour savoir si la démarche s'inscrit dans le strict respect de la procédure des us et coutumes parlementaires. Par exemple, s'assurer que l'auteur a commencé par saisir le président de sa chambre qui est habilité à saisir, à son tour, la personnalité ciblée dans le moyen de contrôle parlementaire actionné par l'auteur.

Il est aussi question de savoir si l'auteur, dans sa démarche, a bel et bien connaissance de la base constitutionnelle qui soutient son action et qu'il est censé se référer dans son texte.

Ensuite, les remarques sur le fond portent sur l'objet-même qui justifie l'activation du moyen parlementaire de contrôle. En d'autres termes, c'est la problématique que l'on examine pour en juger de la pertinence ou non.

Elles recherchent aussi d'éventuelles contradictions que recèlerait le texte en rapport avec les allégations de l'auteur du moyen parlementaire de contrôle.

II.3.3. la conclusion

C'est, au fait, dans cette partie de la note technique que nous devons retrouver le point de vue auquel parvient l'équipe d'experts du Bureau d'études, après un examen minutieux du document lui soumis.

C'est une sorte de verdict à travers lequel le Bureau d'étude donne sa position par rapport au document, tout en donnant des raisons d'ordre légal et juridique qui sous-tendent ses prises de position.

En outre, on retrouve aussi les recommandations de cet organe technique qui peuvent aller dans le sens soit de surseoir la démarche, soit de reprendre la procédure toute, soit encore de l'abandonner purement et simplement, fort des arguments qu'il aura eu à avancer.

N.B. : la note explicative est sanctionnée par la signature du conseiller principal/chef de section, dont la section aura été choisie comme compétente en la matière sur laquelle elle aura émis ses avis.

Fait à Kisangani, le 20/11/2012

Par Monsieur Arnold KAKWESO KATONDI
Chef de Bureau Traduction du Sénat et
Membre du R.C.P.P.