LE SENAT DE LA REPUBLIQUE GABONAISE

EXPOSE DE

Monsieur OWANSANGO DEACKEN FELIX,

Secrétaire Général du SENAT

Libreville, 24-26 août 2011

Assemblée Générale des Secrétaires Généraux

des Parlements Francophones

POURQUOI UNE SECONDE CHAMBRE AU SEIN DU PARLEMENT ?

Les raisons sont à la fois politiques et techniques.

Les raisons politiques

L'instauration de l'Etat de droit et de la démocratie dans notre pays commande l'existence de deux Assemblées au sein d'un même Parlement. Ces deux Assemblées assurent, par des modes d'élection différenciés, une représentation plus réelle parce que plus variée du peuple souverain et garantissent, par le contrôle mutuel qu'elles exercent, le respect de sa volonté.

Par ailleurs, en parallèle avec une meilleure représentativité du corps social, la seconde chambre assure une mission générale de modération ou de pondération du jeu institutionnel. Dans un raccourci demeuré célèbre, Boissy d'Anglas a, en France, parfaitement résumé, en l'an III cette philosophie en déclarant : « le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, et le Conseil des Anciens, la raison ».

Les raisons techniques

Hormis le fait que le bicamérisme garantit la permanence, une seconde chambre améliore sans conteste, la qualité du travail législatif. Le temps de la réflexion permet de mieux apprécier les tenants et les aboutissants d'une législation, à la lumière de l'expérience des membres qui exercent, pour certains d'entre eux, des responsabilités au plan local. En effet grâce à cette pluralité, le travail parlementaire est rationnellement organisé et les textes votés par le Parlement présentent une perfection de fond et de forme impossible à réaliser par une seule Assemblée.
En outre, une seconde Assemblée constitue un élément d'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif par l'arbitrage qu'elle peut exercer le cas échéant entre le Gouvernement et l'Assemblée Nationale.

LA PLACE DU SÉNAT
AU SEIN DES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE.

L'Institution

Selon l'article 3 de la Constitution, « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce directement, par le référendum et l'élection, selon le principe de la démocratie pluraliste, et indirectement par les institutions constitutionnelles » au nombre desquelles figure le Sénat.
L'article 4 quant à lui, précise que le suffrage peut être direct ou indirect mais qu'il est toujours universel, légal et secret.

Enfin, l'article 35 organise cette représentation du peuple souverain à travers un Parlement comprenant deux Chambres (l'Assemblée Nationale et le Sénat) et précise que les députés sont élus pour une durée de cinq ans au suffrage universel direct et les sénateurs pour une durée de six ans au suffrage universel indirect.

Bien qu'élu au suffrage indirect, le Sénat assure au même titre que l'Assemblée Nationale la représentation du peuple qui détient la souveraineté nationale.

Représentant les collectivités locales aux termes de l'article 35 alinéa 3 de la Constitution, le Sénat est tout d'abord et par vocation le gardien sourcilleux de l'indépendance de ces collectivités au sein desquelles s'instaure progressivement une démocratie locale. Il doit à cet égard exercer une pression constante sur le Gouvernement pour obtenir que leur soient conférés leur totale autonomie et les moyens, en particulier financiers, d'assurer pleinement celle-ci. Mais le Sénat est également attaché à la sauvegarde des libertés publiques et des valeurs essentielles de la société gabonaise.

Le Sénat est une assemblée permanente puisque les Sénateurs ne peuvent être renvoyés devant leurs électeurs avant le terme de leur mandat. Cette permanence fonde la stabilité du Sénat et justifie la place qu'il occupe au sein des Institutions de la République. En effet, à la différence de l'Assemblée Nationale, il ne peut être dissous, même en cas de conflit prolongé avec le gouvernement. En contrepartie, il ne peut pas renverser le gouvernement par quelque procédure que ce soit ou pour quelque motif que ce soit.

L'aménagement des pouvoirs au sein du système institutionnel gabonais confère au Sénat, dans la hiérarchie des institutions, un rang essentiel.

Il est la Chambre Haute du Parlement.

Son Président.

La loi n° 001/97 du 22 avril 1997 portant révision de la Constitution consacre une promotion de la place du Président du Sénat au sein de l'échiquier institutionnel gabonais. C'est ainsi qu'outre les pouvoirs de contrôle qui lui sont conférés, le Président du Sénat possède une attribution de nature exécutive très importante (article 13 de la Constitution) : en cas de vacance de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement définitif de son titulaire constatée par la Cour Constitutionnelle saisie par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, ou à défaut par les bureaux des deux chambres du Parlement statuant ensemble à la majorité de leurs membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celle prévues* aux articles 18,19 et 116 alinéa 1er, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat ou, en cas d'empêchement de celui-ci dûment constaté par la Cour Constitutionnelle saisie dans les mêmes conditions que ci-dessus, par le premier Vice Président du Sénat.

Le scrutin pour l'élection du nouveau Président doit avoir lieu, sauf en cas de force majeure constatée par la Cour Constitutionnelle, trente jours au moins et quarante cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou de la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Ce pouvoir est évidemment important au regard des nombreuses et lourdes attributions qui sont celles du Président de la République.

En plus de ce privilège , le Président du Sénat bénéficie, comme le Président de la République et celui de l'Assemblée Nationale , de la prérogative de désigner trois membres de la Cour Constitutionnelle (article 89 de la Constitution) et trois du Conseil National de la Communication (article 98 de la Constitution).

Le Président du Sénat jouit également du droit de saisir la Cour Constitutionnelle

* Ces exceptions concernent le référedum, la dissolution de l'Assemblée Nationale et la révision de la Constitution

dans les mêmes conditions que le Président de la République, le Premier Ministre et le Président de l'Assemblée Nationale, soit pour lui soumettre une loi qu'il estime contraire à la Constitution (article 85 alinéa 2 de la Constitution), soit pour lui demander d'interpréter la Constitution et les autres textes à valeur constitutionnelle (article 88 de la Constitution).

Enfin, le Président du Sénat doit être consulté avant la dissolution de l'Assemblée Nationale (article 19 de la Constitution) ou la mise en œuvre des pouvoirs spéciaux que le Président de la République peut s'attribuer lorsque les circonstances l'exigent (article 25 de la Constitution). Tels sont les pouvoirs propres du Président du Sénat dans le fonctionnement des institutions de la République. Mais son rôle et son influence sont plus accrus au sein même de la Chambre à la tête de laquelle il se trouve placé, tant au niveau de la direction des débats que sur celui du fonctionnement interne de l'administration sénatoriale.

S'agissant de la direction des débats et des séances, l'article 14 du règlement du Sénat indique que le Président du Sénat dirige les débats et assure la police des séances. C'est donc lui qui fait observer le règlement et le maintien de l'ordre . Il peut à tout moment suspendre ou lever la séance.
C'est également lui qui est chargé de veiller à la sécurité intérieure et extérieure du Sénat ; il dispose à cet effet de la force de maintien de l'ordre placé sous son autorité (article 14, alinéa 4 du règlement).

Enfin il faut noter que les communications du Senat sont faites par le Président (article 14, alinéa 5 du règlement).

En ce qui concerne le fonctionnement interne de l'administration du Sénat, l'article 13 du règlement précise que le bureau qui est dirigé par le Président, organise et assure le fonctionnement des services du Sénat. Le Président est assisté dans ses fonctions par six Vice-Présidents, deux Questeurs et six Secrétaires (article 6 du règlement).

Aux termes de l'article 40 de la Constitution, le Président et les autres membres du Sénat sont élus par leurs pairs pour toute la durée de la législature, au scrutin secret.

Les attributions du Sénat

En consacrant l'existence du Sénat comme deuxième chambre du Parlement, la révision constitutionnelle intervenue en mars 1994 (loi n° 01/94 du 18 mars 1994) a, ce faisant, conféré à cette chambre des attributions qu'elle partage le plus souvent avec l'Assemblée Nationale, sauf dans certains cas où celle-ci jouit d'une suprématie incontestable.

Ces attributions s'exercent essentiellement en matière constitutionnelle et législative et en matière de contrôle du Gouvernement.

Attributions en matière constitutionnelle et législative.

En matière constitutionnelle

Aux termes de l'article 116 de la Constitution, le Sénat exerce un droit égal à celui de l'Assemblée Nationale dans la procédure de révision de la Constitution.

Cet article dispose en effet ceci : « L'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République, le Conseil des Ministres entendu, et aux membres du Parlement ».

Toute proposition de révision doit être déposée au bureau de l'Assemblée Nationale par au moins un tiers des députés ou au bureau du Sénat par au moins un tiers des sénateurs.

La révision est acquise soit par voie de référendum, soit par voie parlementaire. Lorsque la voie parlementaire est retenue, le projet ou la proposition de révision doit être voté respectivement par l'Assemblée Nationale et par le Sénat en termes identiques.

L'adoption de tout projet ou de toute proposition de révision de la Constitution par voie parlementaire exige la présence d'au moins deux tiers des membres du Parlement réunis en congrès. La présidence du congrès est assurée par le Président de l'Assemblée Nationale.

Comme on le voit, lorsque c'est la voie parlementaire qui est retenue pour la révision de la Constitution, le rôle du Sénat est déterminant puisque, comme l'Assemblée Nationale, il peut bloquer tout projet de révision, le texte de la Constitution actuellement en vigueur exigeant l'adoption en termes identiques par les deux Chambres du projet ou de la proposition de révision.

En matière législative

Dans l'exercice des compétences législatives, la Constitution établit une parfaite égalité entre les deux Assemblées.

Elle a cependant prévu un cas où cette égalité peut être rompue : c'est celui où le désaccord persiste entre les deux chambres sur un texte.

L'article 58a indique à cet égard ceci :
« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux » Chambres du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque par suite d'un désaccord entre les deux chambres, un projet ou une proposition n'a pu être adopté après une seule lecture par chacune des chambres, le Premier Ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte des deux chambres, chargées de proposer un texte sur les dispositions demeurant en discussion.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, le Gouvernement saisit l'Assemblée Nationale qui statue définitivement ».

Pour le reste, les deux chambres se trouvent sur un même pied d'égalité:

En effet, l'initiative des lois et des amendements appartient aussi bien aux sénateurs qu'aux députés . Les textes qu'ils présentent sont appelés « propositions de loi » et ceux d'initiative gouvernementale « projet de loi ».

De plus, la délimitation du domaine de la loi telle qu'elle est définie par l'article 47 de la Constitution s'applique aussi bien à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat.
Enfin le dépôt des projets de lois peut être effectué par le Gouvernement sur le

Bureau du Sénat ou sur celui de l'Assemblée Nationale. Cependant, les projets de loi de finances et les projets de révision de la Constitution sont déposés en premier lieu à l'Assemblée Nationale.

Les projets de loi afférents aux collectivités locales sont présentés en premier lieu devant le Sénat (article 54 alinéa 4 de la Constitution).

Au total, les Sénateurs disposent, comme les Députés, de l'initiative législative qui peut se manifester soit par le dépôt des propositions de loi, soit par l'introduction des amendements dans les projets de loi initiés par le Gouvernement. Ce qui a pour effet d'en modifier la substance.

Attributions en matière de contrôle de l'action du Gouvernement.

En matière de contrôle de l'action du Gouvernement, les Sénateurs ont des pouvoirs identiques à ceux des Députés à l'exception du vote d'une motion de censure à travers lequel est mise directement en jeu la responsabilité politique du Gouvernement.
En effet, l'article 61 alinéa 3 de la Constitution fait obligation à l'exécutif de fournir au Parlement tous les éléments d'information qui lui sont demandés sur sa gestion et ses activités.

Le contrôle du Sénat sur l'activité gouvernementale, même s'il ne débouche pas sur la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, s'effectue à l'aide de plusieurs moyens.

Aux termes de l'article 61 alinéa 1er de la Constitution, les moyens de contrôle du Sénat sur le Gouvernement sont les suivants : les interpellations, les questions écrites et orales, les commissions d'enquête et de contrôle.
Les déclarations du Gouvernement font également partie des moyens d'information du Parlement. C'est ainsi que l'article 57 alinéa 3 de la Constitution prévoit que le « Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement disposent du droit d'accès et de parole aux chambres du Parlement et à leurs commissions. Ils sont entendus à leur demande ou à celle des instances parlementaires ».
Cette disposition est reprise en d'autres termes dans l'article 98 du règlement du Sénat.

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SÉNAT

Les articles 40 à 46 de la Constitution indiquent les conditions dans lesquelles chaque chambre du Parlement peut déterminer ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

Mais c'est surtout le règlement de chaque Assemblée qui précise les règles en la matière. Ce règlement est complété en ce qui concerne le Sénat, par un arrêté portant organisation et fonctionnement des services administratifs.

L'ORGANISATION

L'organisation du Sénat fait apparaître , à côté de l'organe administratif permanent, deux autres types d'organes : les organes de direction et les organes de base.

LES ORGANES DE DIRECTION

Il sont au nombre de trois : le Président, le Bureau et la conférence des Présidents

Le Président

Elu pour toute la durée de la législature (6 ans) (article 40 alinéa 2 de la Constitution), le Président du Sénat représente le Bureau dont il assure l'exécution des décisions (article 14 du règlement).

Il a pour rôle de diriger les débats et d'assurer la police des séances (article 15, 2e tiret du règlement).

Il dispose par ailleurs d'importantes prérogatives constitutionnelles (articles13, 19, 25, 65, 66, 69, 96 et 113) et administratives (article 14 du règlement).

Le Bureau

C'est l'organe collectif de direction du Sénat. Il est dirigé par le Président du Sénat et comprend, outre celui-ci, six Vice-Présidents, deux Questeurs et six Secrétaires (article 6 du règlement) qui sont élus , en même temps que le Président, par leurs pairs pour

toute la durée de la législature, au scrutin secret (article 40 alinea 2 de la Constitution).

Bien qu'étant un organe collectif, le Bureau est compose de diverses catégories de membres qui ont des rôles bien définis :

- les Vice-Présidents assistent le Président dans l'exercice des attributions qui lui sont dévolues et le suppléent en cas d'absence ou d'empêchement (article 15 du règlement) ou pour la direction des debats ;

- les Questeurs sont chargés, sous l'autorité du Président du Sénat de la coordination et du contrôle de la gestion des services financiers (article 17 du reglement) ;

- les Secrétaires surveillent la rédaction du Procès-Verbal de séance. Ils inscrivent les Sénateurs qui demandent la parole, contrôlent les appels nominaux, constatent les votes à mains levées ou par assis dé-debout et dépouillent les scrutins (article 16 du règlement).

En réalité, ce sont eux qui assistent le Président de séance dans l'organisation des votes et qui, à ce titre, apposent leur signature à côté de la sienne pour authentifier le Procès-Verbal de séance.

Les pouvoirs du Bureau du Sénat sont étendus. En tant qu'organe directeur de l'institution, il a tous pouvoirs pour diriger les débats, organiser et assurer le fonctionnement des services.

Le Bureau du Sénat représente le Sénat auprès des autres Institutions de l'Etat.

Il détermine, de manière autonome par des reglements intérieurs, les règles d'organisation et de fonctionnement des services du Sénat (article 12 du règlement).

Il a également pouvoir pour autoriser la levée de l'immunité parlementaire en dehors des sessions, ou encore pour saisir la Cour Constitutionnelle aux fins d'apprécier si un parlementaire se trouve dans le cas d'incompatibilité.

La Conférence des Présidents

La Conférence des Présidents est composée du President du Sénat qui dirige les travaux, des Vice-Présidents du Sénat et de tous les membres du bureau, des présidents des Commissions permanentes, des présidents des groupes parlementaires.

Les Secrétaires du Bureau du Sénat, ainsi que les Questeurs y prennent part sans voix délibératives (article 38 du règlement).

La Conférence des Présidents est convoquée par le Président du Sénat, au début de chaque session et chaque fois qu'il estime nécessaire, en vue de fixer l'ordre du jour des

travaux. Cet ordre du jour comporte d'une part l'examen des projets et propositions de loi, et d'autre part, les questions écrites et orales.

Le Gouvernement est tenu informé du jour et de l'heure de la Conférence. Il peut envoyer un représentant (article 39 du règlement).

Enfin, la Conférence des Présidents détermine l'ordre des questions orales que les Sénateurs souhaitent poser aux membres du Gouvernement.

Les groupes parlementaires

Ce sont des rassemblements parlementaires par affinités politiques.

En principe, ils coïncident avec les partis politiques. Mais la pratique et le règlement du Sénat permettent aux non-inscrits, s'ils sont assez nombreux de se rassembler dans un groupe pour bénéficier des avantages accordés aux autres groupes politiques.

La création de groupes parlementaires est subordonnée à deux conditions : un effectif minimum et une déclaration politique. Chaque groupe doit comprendre au moins cinq membres (article 18 alinéa 2 du règlement).

Pour ce qui est de la déclaration politique, elle doit formuler les objectifs et les moyens de la politique que le groupe préconise et être signée de tous les membres.

Les groupes se constituent par la remise au Président du Sénat de la liste des Sénateurs qui ont déclaré y adhérer. Cette liste ainsi que la déclaration politique sont ensuite publiées au journal officiel et dans les journaux d'annonces légales (article 18 alinéa 3 du règlement).

Les Sénateurs qui sont proches d'un groupe sans partager toutes ses positions peuvent s'y apparenter ou s'y rattacher administrativement. Ils ont ainsi tous les avantages de la structure sans être astreints à sa discipline.

Les Sénateurs apparentés à un groupe sont pris en compte pour la répartition des sièges dans les commissions parlementaires (article 19 alinéa 4 du règlement).

Les groupes parlementaires sont en effet la cellule de base de toute assemblée. C'est à partir d'eux que se constituent tous les autres organes intérieurs.

Ils se composent d'un Président, d'un Vice-Président, d'un Trésorier et d'un Secrétaire.

Ils disposent d'un secrétariat administratif dont ils règlent eux-mêmes le statut, le recrutement et la rétribution (article 21 du règlement).

LES COMMISSIONS

Une assemblée comme le Sénat, composée de 91 membres, ne pourrait pas travailler efficacement si sa tâche n'est pas préparée par des formations restreintes. Ces formations restreintes constituent des commissions qui sont de trois sortes : les commissions permanentes, les commissions d'enquête et de contrôle et, enfin les commissions ad hoc.

Les commissions permanentes

Elles ont pour objet d'examiner les questions relevant de leur domaine de compétence.

Au début de la première session ordinaire, le Sénat constitue en séance plénière les six commissions permanentes suivantes :

- la Commission des Affaires Etrangères, de la Coopération internationale et de la Défense Nationale ;
- la Commission des Lois et des Affaires Administratives ;
- la Commission des Finances, du Budget et des Comptes Economiques de la Nation ;
- la Commission des Affaires Culturelles, Sociales et de la Communication ;
- la Commission des Affaires Economiques de la Production et des Echanges ;
- la Commission du Plan, du Développement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Action Locale.

Les Sénateurs se répartissent entre les commissions selon leurs préférences et leur compétences.

Le Bureau de chaque commission est constitué d'un Président, d'un ou deux Vice-Président (s) et de deux ou trois Rapporteurs. Les Vice-Présidents assistent le Président et le suppléent en cas d'empêchement (article 26 du règlement).A côté de ces commis-

sions permanentes qui sont composées chacune de douze membres au moins, il peut être institué, en cas de besoin, des commissions spéciales.

Ces commissions spéciales qui sont constituées pour un projet et un temps déterminés forment également des bureaux dont le nombre et la composition sont fixés par le Sénat (article 27 du règlement).

De même, pour l'examen des problèmes ressortissant à diverses commissions, les commissions intéressées peuvent, sur l'initiative de leurs présidents, désigner temporairement un certain nombre de leurs membres pour créer une commission de coordination.

ABRÉVIATIONS

LES COMMISSIONS PERMANENTES

AF/ETR/COIN/DEFN :	Commission des Affaires Etrangères, de la Coopération Internationale et de la Défense Nationale.
LOIS/AF/AD :	Commission des Lois et des Affaires Administratives.
FIN/SUD/CEN :	Commission des Finances, du Budget et des Comptes Economiques de la Nation.
AF/CULT/SOC/COM :	Commission des Affaires Culturelles, Sociales et de la Communication.
AF/ECO/PRO/ECH :	Commission des Affaires Economiques, de la Production et des Echanges
PL/DEV/AMT/AL :	Commission du Plan, du Développement de l'Aménagement du Territoire et de l'Action Locale.

Les commissions d'enquête et de contrôle

Prévues par l'article 61 de la Constitution, les Commissions d'enquête et de contrôle sont des formations temporaires que le Sénat crée pour recueillir des informations sur des faits déterminés ou examiner la gestion d'un service public, d'une entreprise publique ou para-publique quelconque. Leur mission prend fin avec le dépôt d'un rapport.

Les commissions ad hoc

Les Commissions ad hoc sont par définition temporaires. Le Sénat tout comme l'Assemblée Nationale peuvent les créer pour résoudre des questions individuelles, par exemple : statuer sur une requête de levée d'immunité parlementaire, ou encore, examiner une demande de mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de Justice