THEME : LA FONCTION PUBLIQUE PARLEMENTAIRE BURKINABE :

ETAT DES LIEUX ET ENJEUX

PLAN

INTRODUCTION

I. L'ETAT DES LIEUX DU STATUT DU PERSONNEL DE L'ASSEMBLEE NATIONALE (1995-2009)

   1- L'ARRETE DE 1995
   2- LA RESOLUTION DE 1999
   3- LA RESOLUTION DE 2004

II. LES ENJEUX D'UNE FONCTION PUBLIQUE PARLEMENTAIRE

   1- LES FONDEMENTS JURIDICO-POLITIQUES DE LA FONCTION PUBLIQUE PARLEMENTAIRE BURKINABE
   2- LA LOI DE 2009
   3- LES INNOVATIONS MAJEURES DE LA LOI INSTITUANT LA FONCTION PUBLIQUE PARLEMENTAIRE

CONCLUSION

Ouagadougou, 23 au 26 août 2011

INTRODUCTION

L'institution parlementaire burkinabé a connu une période d'instabilité marquée par les coups d'Etat et les régimes d'exception depuis les indépendances jusqu'en 1991 avec l'adoption de la Constitution du 02 juin 1991. Jusqu'en 2002, le parlement burkinabé était bicaméral. Mais par la suite, la deuxième chambre, dénommée la chambre des Représentants fut supprimée à la faveur de la loi portant révision de la Constitution en 2002. Notre parlement devient alors monocaméral avec une seule chambre qu'est l'Assemblée nationale.

Pour son fonctionnement, l'institution parlementaire avait besoin d'un appui administratif pour l'exercice de sa mission. C'est ainsi que le premier personnel de l'Assemblée nationale fut composé de contractuels, de fonctionnaires détachés ou mis à disposition par la fonction publique gouvernementale. Cette dernière catégorie de personnel dépendait du gouvernement car leur carrière était gérée par leur ministère d'origine.

En plus de cela, la fonction publique gouvernementale pouvait disposer d'eux en cas de besoin. Par conséquent, pour disposer d'un personnel qui lui est propre et affirmer par la même occasion son autonomie administrative découlant de l'autonomie financière prévue à l'article 93 de notre constitution, l'Assemblée nationale a procédé à des recrutements. Devenant de plus en plus important, il s'est avéré nécessaire de doter ces agents directement recrutés par l'Assemblée nationale d'un statut et d'un cadre juridique pouvant les régir.

I. L'ETAT DES LIEUX DU STATUT DU PERSONNEL ADMINISTRATIF

(1995-2009)

Face à la nécessité de gestion de son personnel, l'institution parlementaire à travers son Bureau, a pris un certain nombre de textes qui vont marquer le début du processus de la création d'une fonction publique parlementaire.

1- L'arrêté de 1995

En vue de l'exécution de ses missions, les premiers agents recrutés par l'AN furent des contractuels engagés non seulement pour leur spécificité, mais aussi en adéquation avec les besoins de l'institution pour des emplois permanents. Pour gérer ce personnel, les autorités de l'Assemblée des députés du peuple ont adopté dans l'urgence un texte règlementaire. Il s'agit de l'arrêté n°95-002/ADP/B du 20 janvier 1995 portant statut du personnel de l'Assemblée des députés du peuple. Ce texte a permis la création d'un statut du personnel et assimilait l'institution à un établissement public à caractère administratif.

Il prévoyait aussi les conditions de contractualisation des agents à savoir celles relatives à l'acte d'engagement, l'exécution, la suspension et la rupture du contrat de travail. En revanche, l'arrêté de 1995 comportait des insuffisances notamment le fait que l'institution parlementaire était considérée comme un établissement public à caractère administratif donc un mode d'exécution du service public alors qu'elle est une institution républicaine. Par conséquent, un simple arrêté du Bureau ne saurait régir son personnel. Dans le souci de combler ces insuffisances et de garantir les emplois permanents de l'administration parlementaire, une résolution a été adoptée en 1999 par le Bureau de l'Assemblée nationale.

2- La résolution de 1999

La résolution n°99-001/AN/BAN/PRES du 12 mai 1999 portant statut de la fonction publique parlementaire a été adoptée par le Bureau de l'Assemblée nationale en lieu et place de l'arrêté de 1995. D'un niveau juridique supérieur à celui de l'arrêté, c'est avec elle en effet, qu'on parle pour la première fois de la création d'une fonction publique parlementaire, de même qu'à la définition de la notion de fonctionnaire parlementaire.

Cette résolution prévoyait également un plan de carrière pour les fonctionnaires parlementaires afin de rendre leurs emplois plus attrayants; ce qui n'était pas le cas avec l'arrêté de 1995 portant statut du personnel de l'Assemblée des députés du peuple.

Par ailleurs, elle affirmait d'une part que l'Assemblée nationale était autonome en matière de gestion de son personnel placé sous l'autorité exclusive du Bureau. Et d'autre part que les fonctionnaires parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat à statut spécifique du fait de la spécificité de l'institution parlementaire.

Enfin, elle fixait les règles déontologiques applicables aux agents de la fonction publique parlementaire et constituait l'instrument de gestion de la carrière de ces agents.

Cependant, la résolution n°99-001/AN/BAN/PRES du 12 mai 1999 portant statut de la fonction publique parlementaire ne s'inscrivait pas dans le cadre de la grande réforme de l'administration publique entreprise par l'Etat et qui aboutissait à l'adoption de la loi n°013/98/AN du 21 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique. Pour pallier à cela, une relecture s'est avéré nécessaire et a permis l'adoption de la résolution de 2004.

3- La résolution de 2004

La résolution n°2004-01/AN/BAN/PRES du 21 décembre 2004 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique parlementaire a été adoptée afin de combler les insuffisances de la précédente. Par conséquent, elle s'inspirait très fortement de la loi n°013/98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique.

Bien que la résolution de 2004 prévoyait en son article 273 qu'en cas de dissolution de l'AN pour quel que raison que ce soit, les fonctionnaires parlementaires seront reversés de plein droit à la fonction publique gouvernementale, il n'en demeure pas moins que cette résolution restait une mesure d'ordre interne c'est-à- dire qu'elle n'était pas opposable à l'exécutif.

Aussi était-il judicieux d'élever le niveau juridique du texte portant création de la fonction publique parlementaire.

I. LES ENJEUX D'UNE FONCTION PUBLIQUE PARLEMENTAIRE

Plusieurs raisons ont conduit les responsables de l'Assemblée nationale à instituer une fonction publique parlementaire par voie législative. Celles-ci sont d'ordre juridico-politique.

1- Les fondements juridico-politiques

Ils sont essentiellement constitutionnels. En effet, les articles 86 et 97 de la Constitution du 02 juin 1991 confèrent à l'Assemblée nationale, le soin d'établir son propre règlement ayant pour objet son organisation et son fonctionnement.

De plus, l'article 93 consacre son autonomie financière. Il en résulte que l'Assemblée nationale est totalement indépendante et libre d'organiser et de gérer le personnel qui l'appuie dans l'exercice de ses missions constitutionnelles.

Enfin, l'article 101 dispose que la loi détermine les principes fondamentaux du statut de la fonction publique. En d'autres termes, les agents publics, de même que leurs emplois ne peuvent être garantis que par une loi. Par conséquent, la fonction publique parlementaire ne peut être consacrée que par une loi.

Outre ces dispositions constitutionnelles, il est à noter qu'étant au cœur de la construction de l'édifice juridique de notre pays, l'Assemblée nationale a voté de nombreuses lois qui fixent le statut de presque tous les agents des institutions et structures de l'Etat ou de ses démembrements, afin de leur assurer un environnement juridique sécurisé et cohérent. Il s'agit entre autres de :

- la loi n°013/98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique;
- la loi organique n°036-2001/AN du 13 décembre 2001 portant statut du corps de la magistrature;
- la loi n°027-2006/AN du 05 décembre 2006 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique territoriale.

Seul, le statut des agents de la fonction publique parlementaire était déterminé par une résolution.

Hormis ces dispositions législatives, la nécessité d'une fonction publique parlementaire découle également de raisons d'ordre politique à savoir le respect du grand principe de la séparation des pouvoirs. Selon ce principe, l'exécutif, le législatif et le judiciaire sont des pouvoirs indépendants les uns des autres. Aussi, chacun devrait-il disposer d'un personnel qui lui est propre et dont il a l'entière gestion, en vue d'une meilleure exécution des tâches qui leur sont confiées.

La dissolution du parlement sous les trois premières Républiques et la suppression de la Chambre des Représentants à la faveur de la loi constitutionnelle du 13 janvier 2002, bon nombre d'agents contractuels se sont retrouvés sans emplois, tandis que ceux qui étaient détachés ou mis à la disposition de l'institution parlementaire sont retournés dans leur ministère d'origine. En ce qui concerne la chambre des représentants, c'est une négociation entre l'Assemblée nationale et le gouvernement qui a permis de les absorber.

C'est fort de ces différentes expériences, que les autorités de l'Assemblée nationale, ayant pris véritablement conscience de la précarité des emplois de leur institution, ont perçu la nécessité de créer une fonction publique parlementaire par voie législative en vue de prémunir son personnel contre les éventuels aléas politiques et d'harmoniser leur régime de sécurité sociale de ce personnel.

2- La loi de 2009

En vue de créer la fonction publique parlementaire et de renforcer le statut de ce personnel, la loi n°020-2009/AN du 07 mai 2009 portant institution d'une fonction publique parlementaire a été adoptée après plusieurs tentatives.

En effet, sous la troisième législature de la quatrième République une proposition de loi instituant la fonction publique parlementaire a été initiée. Malheureusement, elle n'a pas recueilli un avis favorable du gouvernement. Ce n'est que sous la quatrième législature et avec la détermination du Président de l'Assemblée nationale Son Excellence Monsieur Roch Marc Christian KABORE, que ce projet est devenu réalité.

C'est une loi en trois articles. Son article premier crée un cadre juridique légal de travail au profit des agents de l'Assemblée nationale. L'article 2 consacre l'autonomie administrative de l'institution parlementaire en donnant plein pouvoir aux organes de l'Assemblée nationale pour prendre les mesures d'application nécessaire à l'organisation de la fonction publique parlementaire.

Pour la mise en œuvre de cette loi, le Bureau de l'Assemblée nationale a donc adopté la résolution n°2011-02/AN/BAN/PRES portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique parlementaire et ses nombreux textes d'application. Il s'agit en réalité d'une relecture de celle de 2004 en vue de se conformer aux dispositions de la loi instituant la fonction publique parlementaire. Mais quels avantages présente cette loi ?

3- Les innovations majeures de la loi instituant la fonction publique parlementaire

L'adoption de la loi n°020-2009/AN du 07 mai 2009 portant institution d'une fonction publique parlementaire présente de nombreux avantages.

D'abord, elle a permis de renforcer l'encadrement juridique de la carrière administrative des agents de la fonction publique parlementaire. En effet, la situation statutaire des agents qui n'étaient régis que par une résolution, occasionnait une certaine précarité de leurs emplois.

Par contre, avec l'adoption de cette loi, l'administration parlementaire dispose désormais d'un socle juridique légal qui renforce non seulement le statut de ses agents mais également qui fait de ces agents, des agents de l'Etat au même titre que ceux des autres pouvoirs.

Cette loi a permis également de donner une plus grande visibilité du rôle majeur que joue le personnel administratif dans l'accomplissement des missions de l'Assemblée nationale. Un rôle qui, jusqu'à présent est quasiment méconnu du grand public. En affirmant que les agents de la fonction publique parlementaire sont des agents de l'Etat, cette loi, parce qu'elle est une loi de l'Etat régulièrement promulguée et publiée donc opposable à tous, sécurise du même coup les emplois de l'administration parlementaire. Puisque la continuité est l'une des plus grandes caractéristiques de l'Etat et que les agents de la fonction publique parlementaire sont investis d'une mission de service public, il n'ya plus de raison pour que leurs emplois disparaissent ou qu'ils se retrouvent sans emplois en cas de dissolution ou de suppression de l'Assemblée nationale.

Enfin, cette loi consacre le principe de la séparation des pouvoirs à travers l'autonomie de gestion du personnel de l'Assemblée nationale. Cela est d'autant vrai, quand on sait que la préoccupation actuelle des parlements modernes est de renforcer leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif.

CONCLUSION

L'existence d'une fonction publique parlementaire est une exigence démocratique que renforcent les pouvoirs du législatif. Elle est d'une nécessité absolue pour la promotion et l'amélioration de l'exercice des missions du parlement. De ce fait, en ce qui concerne notre pays le Burkina Faso, nous sommes parvenus après plusieurs tentatives, à la création de cette fonction publique parlementaire à travers la loi n°020-2009/AN du 07 mai 2009 portant institution d'une fonction publique parlementaire. Cette loi offre de nombreuses garanties, principalement le renforcement du statut des agents.

Chers collègues, telle est l'expérience du Parlement du Burkina Faso dans le processus de création d'un cadre juridique autonome de gestion de son personnel, que j'ai souhaité partager avec vous.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos éventuelles questions.

Je vous remercie de l'attention et de la patience que vous m'avez accordées.