



Réflexions visant l'amélioration du cadre d'organisation et de fonctionnement de l'Assemblée Nationale de la République de Guinée

CONAKRY, MARS 2010

A partnership project of the Alliance for Peacebuilding and swisspeace
1320 19th Street NW, Suite 410 • Washington, DC 20036, USA •
Tel : +1.202.822.2047 • Fax: +1.202.822.2049 •
Sonnenbergstrasse 17 • P.O. Box, CH-3000 Bern 7, Switzerland •
Tel. +41 (0)31 3301087 • Fax: +41 (0) 31 3301213 •

www.beforeproject.org

Tables de matières

Avant-propos.....	3
1 Contexte	5
2 La présentation de l'Assemblée Nationale	7
2.1 Structure de l'Assemblée Nationale	7
La direction des services législatifs	9
La direction des relations internationales et du protocole	9
La direction des services de l'administration	9
2.2 Le fonctionnement de l'Assemblée Nationale	9
2.2.1 Le régime des sessions	10
3 Les défis de l'institution parlementaire	11
3.1 La structure et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale	11
3.2 La formation et la qualification des fonctionnaires parlementaires et des députés ..	11
3.3 La communication interne et externe de l'institution parlementaire	12
3.3.1 L'Amélioration de la communication interne	13
3.3.2 L'Amélioration de la communication externe de l'institution parlementaire en vue d'une meilleure visibilité des activités de l'Assemblée Nationale	13
.....	13
3.4 Le statut particulier pour les fonctionnaires parlementaires	14
3.5 L'infrastructure de l'Assemblée Nationale	14
4 Propositions pour les règles et modalités d'exercice du pouvoir en Guinée .	15
5 De l'équilibre et de la collaboration des Pouvoirs :	16
5.1 Le régime présidentiel	17
5.2 Le régime parlementaire :	17
5.3 Le régime Semi-présidentiel :	18

Avant-propos

Depuis l'effondrement de l'empire socialiste de l'est et le triomphe du libéralisme économique et politique, les Etats, dans une large mesure, ont pris option pour des systèmes politiques basés sur la démocratie représentative. Une véritable démocratie, permet à la société se prévaloir de développement, d'épanouissement, de possibilité de poursuite individuelle et collective du bonheur et de la jouissance des droits inaliénables à la vie, à la liberté et à l'égalité.

Le régime politique démocratique consacre la volonté de chaque citoyen de vivre, de travailler et de construire avec les autres. La démocratie (demos : peuple et kratos : pouvoir, puissance) est un régime où le peuple exerce véritablement le pouvoir. En partant de son étymologie même on sait que la démocratie est le pouvoir du peuple. Abraham Lincoln la définit comme étant le gouvernement du Peuple par le Peuple et pour le Peuple. On comprend dès lors que le peuple est présent dans un tel système politique, notamment à travers l'exercice direct par lui ou par ses représentants élus à l'Assemblée Nationale d'un contrôle permanent sur les diverses actions du gouvernement.

Sans nous étendre sur les différentes conceptions de la démocratie, nous insisterons sur la démocratie libérale qui s'inspire de l'idéologie libérale et de la philosophie individualiste. Une idéologie qui milite pour les droits et les libertés fondamentaux de la personne. Droits et libertés à la fois individuels et collectifs. Cette idéologie, on le sait, considère que les droits et les libertés sont préexistants au pouvoir.

En conséquence, le pouvoir doit laisser la société s'organiser librement en dehors de toute influence. Cette abstention du pouvoir doit, dans la démocratie, se manifester tant à l'égard de la vie privée individuelle que dans les domaines de la vie sociale. Comme le disait si justement un penseur : « la religion du Prince ne doit pas s'imposer à ses sujets. Elle doit rester une affaire individuelle ». Il en est de même dans le domaine économique où l'activité doit rester une initiative individuelle. La régulation de cette activité doit se faire librement selon les mécanismes et les lois du marché. Les rapports sociaux entre les individus, eux, doivent s'établir librement comme chacun le souhaite. Sur le plan politique, les citoyens doivent choisir librement leurs représentants, leur gouvernement, sous réserve qu'ils remplissent à la fois les conditions exigées pour être électeur et/ou éligible. Ainsi, la démocratie s'oppose aux régimes politiques comme la monarchie absolue, qui est le gouvernement d'une seule personne, à l'oligarchie, qui est le gouvernement de quelques privilégiés et à l'aristocratie, qui est le gouvernement d'une élite définie soit par l'argent, par le savoir ou par un statut social.

Bref, dans la démocratie la liberté est le maître mot.

Dans la mesure où le pouvoir politique pose une menace pour les droits et les libertés individuels et collectifs, il devrait être limité et de faire contrôler son exercice. C'est pourquoi, comme le disait Montesquieu, il faut bien que, par la disposition des choses, un pouvoir arrête un autre. Dès lors, il sera assigné à chacun des trois pouvoirs publics institués – le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire - un domaine de compétence qui lui est propre, tout en maintenant des rapports de bonne collaboration dans la gestion des affaires de l'Etat.

En dernière analyse, il faut dire que la démocratie est à la fois un état d'esprit, des attitudes et des comportements qui permettent de gérer et de canaliser les choix, les

crises et les conflits porteurs d'espoir pour un avenir meilleur, de manière pacifique, à travers des débats publics et pluriels sans jamais compromettre ou remettre en cause la bonne santé de la vie en société.

Pour le succès de la démocratie, la véritable clé réside fondamentalement dans la symbiose et la sauvegarde de l'équilibre entre les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif. C'est la raison pour laquelle la présente œuvre, loin d'être exhaustive, ouvre quelques réflexions sur les points d'acuité, de conception, d'expérimentation et de modélisation de la nouvelle approche du débat politique et du contrôle de l'exécutif par le législatif, particulièrement en République de Guinée.

1 Contexte

La République de Guinée, depuis décembre 1990 a pris option pour un mode d'organisation de sa société, fondé sur le libéralisme économique et politique. Le régime politique qui a été mis en place en Guinée dans le cadre de la Loi Fondamentale du 23 décembre 1990, renforcé par la Loi Constitutionnelle du 11 novembre 2001, est celui présidentiel avec une large prépondérance du Président de la République, Chef de l'Exécutif.

Au titre du libéralisme politique, la Guinée a consacré, dans le cadre de sa Loi Fondamentale, les mécanismes de la séparation, de l'indépendance, mais aussi de la collaboration des trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le corollaire indispensable de cette consécration est l'exigence d'Etat de droit, qui signifie à la fois le non-empiètement par les pouvoirs publics de leurs domaines respectifs de compétence et leur soumission à l'autorité de la loi et à celle de la décision judiciaire. L'Etat de droit signifie également l'obligation pour les pouvoirs publics de promouvoir et défendre les libertés et droits fondamentaux.

La République de Guinée est depuis le 23 décembre 2008 sans Constitution par le fait du coup d'Etat militaire ayant dissout les Institutions Républicaines et suspendu la Loi Fondamentale alors en vigueur. Aujourd'hui le pays évolue dans un environnement exceptionnel, "l'Etat d'exception" qui joue à la fois le rôle d'exécutif et de législatif après avoir levé la suspension de la Cour Suprême.

Même avant la suspension de la Loi Fondamentale, la démocratie a été largement dévoyée aussi bien par la classe politique guinéenne que par le peuple de Guinée lui-même. Les mouvements de contestation généralisée de juin 2006 et de janvier-février 2007 en sont l'illustration éloquentes.

L'Assemblée Nationale issue des élections de 2002 avait un mandat selon la Constitution, de 5 ans. Celui-ci devait alors logiquement prendre fin le 25 septembre 2007. Mais, pour des raisons liées fondamentalement aux divers dysfonctionnements des pouvoirs publics l'Assemblée Nationale a continué à exercer jusqu'à sa dissolution le 23 décembre 2008 par le CNDD. En effet, le Gouvernement jusqu'alors n'a pu organiser les élections, telles que celles-là étaient prévues par les textes.

C'est ainsi qu'au mois de mai 2009, BEFORE a réuni les acteurs guinéens pour une réflexion devant aboutir à la consolidation de la paix et la prévention de la violence dans le pays. En collaboration avec CECIDE, IFES, SFCG et WANEP/Guinée, un atelier de réflexion a débouché sur un plan d'action finalisé plus tard par une équipe technique qui recommande la réalisation d'une étude sur le fonctionnement des Institutions Républicaines. Car cette équipe s'était rendue compte du mauvais fonctionnement de ces mêmes Institutions.

S'agissant du cas précis de l'Assemblée Nationale, il a été conclu à une absence de procédures dans son fonctionnement. La gestion administrative ne répondait pas aux normes. Les Commissions Parlementaires de travail n'étaient soumises dans la pratique à aucune réglementation. A ceci s'ajoutait un point fondamental qui est celui du renforcement des capacités des parlementaires et du personnel d'appui.

Ainsi une étude s'imposait pour corriger la situation afin de permettre à la future Assemblée Nationale d'être plus performante à travers une gestion efficace qui la rendrait plus crédible devant les électeurs et l'opinion publique.

C'est pourquoi BEFORE a confié cette étude à des consultants qui ont la mission principale de faire l'état des lieux, d'identifier les pistes de réforme et de dégager une stratégie de mise en œuvre par des recommandations.

En septembre 2009, BEFORE et les consultants nationaux ont signé un protocole dans ce sens. Mais les diverses manifestations des implications ultérieures de la situation d'exception engendrée par le coup d'Etat militaire du 23 décembre 2008 ont perturbé ce programme et bien d'autres.

Heureusement qu'un régime transitoire est en train de se mettre en place pour permettre au pays d'aboutir à un régime démocratique. De cette transition, les guinéens attendent l'organisation d'élections justes, transparentes et crédibles.

La série d'élections en vue permettra la mise en place de toutes les Institutions républicaines, notamment aussi l'Assemblée Nationale.

2 La présentation de l'Assemblée Nationale

C'est la loi organique N° 91/15/CTRN portant sur le Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale qui dispose de quelle manière l'institution parlementaire est organisée et fonctionne. Les deux dernières législatures ont eu des structures qui sont restées statiques et presque semblables du point de vue fonctionnement. Pour mieux faire ressortir la réalité, il est nécessaire de présenter la structure et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale :

2.1 Structure de l'Assemblée Nationale

L'Assemblée Nationale est structurée comme suit :

- une Présidence
- un Bureau de l'Assemblée Nationale
- des Groupes Parlementaires
- des Commissions Parlementaires
- L'Administration parlementaire

i) La Présidence de l'Assemblée Nationale

L'Assemblée Nationale fonctionne sous l'égide d'un président élu pour la durée de la législature. La présidence dispose d'un Cabinet et d'une Direction opérationnelle. Le Cabinet se compose du Chef de Cabinet, du Secrétaire Particulier, du Conseiller Juridique, du Conseiller aux Relations Extérieures, du Conseiller à la Presse, du responsable du Bureau de Presse, du Chargé de Mission et de l'Aide de Camp. La Direction opérationnelle est responsable des relations internationales et du le Protocole.

ii) Le Bureau de l'Assemblée Nationale

Le Bureau de l'Assemblée Nationale compose de treize (13) membres. Cette composition a été la même pour les deux législatures. Il comprend un (1) Président, quatre (4) Vice-présidents, deux (2) Questeurs, quatre (4) Secrétaires parlementaires et deux (2) Présidents de groupes parlementaires, à savoir celui de la majorité et celui de l'opposition, et un (1) Représentant du Chef de l'Etat.

iii) Les Groupes parlementaires.

Pour les deux (2) législatures, il n'y a eu que deux (2) groupes, celui de la majorité et celui de l'opposition. Chaque groupe est dirigé par un président choisi par les membres qui le composent.

De 1995 à 2002 il y a eu le groupe PUP/PCN (Parti de l'Unité et du Progrès/ Partis du Consensus National) majoritaire, le groupe CODEM (Coordination de l'Opposition Démocratique) et un non inscrit.

De 2002 à 2008, les deux (2) groupes qui ont fonctionné sont le groupe PUP/PAA (Parti de l'Unité et du Progrès/ Partis Alliés à l'Assemblée Nationale) et le groupe UPR (Union pour le Progrès et le Renouveau).

iv) Les Commissions parlementaires

Les Commissions parlementaires, au nombre de douze (12), dont (10) Commissions générales et deux (2) Commissions spéciales, sont dirigées, chacune, par un Président, un Vice-président et un Rapporteur. Les membres varient d'une Commission à une autre, selon les intérêts des députés et les exigences de leurs groupes. Généralement le nombre se situe entre six (6) et douze (12) membres. Elles ont pour mission l'étude des projets et propositions de lois. Les résultats de leurs travaux sont soumis à l'Assemblée Nationale.

Le mandat des commissions générales et spéciales est d'un an.

Les Commissions permanentes

Elles sont généralement créées en tenant compte de la structure du Gouvernement en place. La dernière législature comprenait les Commissions Permanentes ci-après :

- La commission des Affaires Economique et Financières et du Plan
- La Commission Défense et Sécurité
- La commission des Affaires Etrangères
- La commission Aménagement du Territoire, Energie et Transports
- La commission Education, Santé et Jeunesse
- La commission Emploi, Fonction Publique et Affaires Sociales
- La commission Industrie, Commerce, Tourisme et Artisanat
- La commission Ressources Naturelles, Energie et Environnement
- La commission Information, Communication, Art et Culture
- La commission Législation et Règlement Intérieur.

Les Commissions spéciales

Les Commissions spéciales sont créées pour des cas spécifiques par une résolution de l'Assemblée Nationale. Elles sont donc temporaires. Elles ont la charge de réunir des informations sur des faits précis comme la gestion administrative et financière, la gestion technique des services de l'administration. Chaque Commission spéciale a 5 membres. La dernière législature comprenait les Commissions spéciales ci-après :

- La Commission Contrôle et Comptabilité : Sa mission principale est de veiller à la bonne exécution du budget de l'Assemblée Nationale.
- La Commission de Délégation : siège en dehors des sessions de l'Assemblée Nationale et étudie des projets, des propositions et autres dossiers au nom de l'Institution, qui lui délègue ses pouvoirs.

Jusqu'ici elles se sont arrêtées au niveau des enquêtes. C'est pourquoi elles sont appelées Commissions d'Enquête Parlementaires.

V L Administration parlementaire

Elle fonctionne sous l'égide du Secrétariat Général et comprend trois (3) Directions opérationnelles :

- La Direction des Services Législatifs
- la Direction des Relations Internationales et du Protocole et
- la Direction des Services de l'Administration, de la Comptabilité et du Matériel.

Ces directions sont composées de Divisions et de Sections, parfois créées en dehors de la structure fixée par les lois organiques.

La direction des services législatifs

Elle se compose de quatre (4) Divisions qui sont :

- Une Division Transcription, Rédaction et Révision ;
- Une Division des Lois et des Statistiques Législatives ;
- Une Division Séances et Commissions ;
- Une Division Documentation.

La direction des relations internationales et du protocole

Elle a deux (2) Divisions. Ce sont :

- La Division du Protocole ;
- La Division des Conférences et Coopération Internationale.

Il est important de rappeler que la Direction des Relations Internationales et du Protocole relève à la fois du Cabinet du Président de l'Assemblée Nationale et du Secrétariat Général.

La direction des services de l'administration

Celle-ci compte sept (7) divisions :

- Une Division Administrative
- Une Division des Ressources Humaines ;
- Une Division Comptabilité ;
- Une Division Trésorerie ;
- Une Division Matérielle ;
- Une Division Technique ;
- Une Division Informatique et Nouvelles Technologiques.

2.2 Le fonctionnement de l'Assemblée Nationale

En effet, l'Assemblée Nationale fonctionne à travers le Bureau de l'Assemblée Nationale, la Conférence des Présidents et les sessions plénières, qui sont les instances de décision de l'Institution parlementaire.

La conférence des Présidents (réunion collégiale des Présidents des Commissions générales de l'Assemblée Nationale) regroupe le Président de l'Assemblée Nationale, les quatre (4) Vice- présidents, les Présidents des Groupes parlementaires, les Présidents des Commissions parlementaires, le représentant du Chef de l'Etat et le Rapporteur Général de la Commission des Affaires Economiques et Financières et du Plan. C'est elle qui a la mission d'examiner les textes législatifs et de les programmer pour les plénières suivant un calendrier arrêté de commun accord.

Les projets et propositions de loi ainsi que les conventions internationales sont adressés au Président de l'Assemblée Nationale, qui les soumet aux membres du Bureau de l'Assemblée Nationale.

Après les avoir contrôlés, le Bureau de l'Assemblée Nationale les soumet à son tour à la Conférence des Présidents chargée de les examiner et de les programmer pour les sessions plénières.

C'est l'Assemblée Nationale qui a la décision ultime dans le cheminement des textes de loi et c'est à elle qu'il revient le droit d'adopter les projets et propositions de loi dans des sessions plénières.

Pour mieux saisir la façon dont fonctionne l'institution, il est nécessaire de s'étendre un peu sur la tenue des sessions.

2.2.1 Le régime des sessions

L'Assemblée Nationale guinéenne tient deux sessions annuelles, à savoir une session budgétaire pour l'étude de la loi des finances et une session des lois.

i) La session budgétaire

La session budgétaire permet à l'Assemblée Nationale d'examiner et de l'adopter le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement, à travers son Secrétaire Général. Elle commence le 25 septembre et finit le 09 décembre et donc dure soixante quinze (75) jours.

Depuis 1995, la date légale du dépôt de ce projet n'a jamais été respectée. Le gouvernement a toujours justifié ce retard par l'accomplissement par lui pendant le même moment d'un autre travail avec les institutions de Breton Wood. Ainsi le projet de budget n'arrive sur la table du Président de l'Assemblée Nationale qu'en janvier. Ainsi, l'examen de la loi des finances s'est toujours déroulé lors des sessions extraordinaires ne dépassant jamais quarante cinq (45) jours.

La Commission des Affaires Economiques, Financières et du Plan, qui est la Commission de fonds, s'est toujours retrouvée dans une situation difficile face à un volume de travail offert pour une période nettement insuffisante pour faire un travail de qualité.

Cette Commission a, certes, régulièrement fait appel à des experts en dehors de l'institution pour exécuter sa mission, mais la réalité a été aussi que les membres de la Commission, dans leur majorité, n'avaient pas une formation requise. C'est dire que les députés qualifiés dans la spécialité étaient généralement au nombre de deux : le Président de la Commission et le Rapporteur Général.

A côté de cela, il y a toujours eu la qualité peu satisfaisante des assistants qui sont choisis en dehors de tous critères préalablement établis. Or une telle Commission devrait avoir comme assistants des fonctionnaires parlementaires ayant une formation appropriée et un savoir faire appréciable.

Par conséquent, l'examen du budget se fait à la hâte par faute d'un temps suffisant et d'une connaissance approfondie de la matière. En plus, la pratique durant ces deux dernières législatures a fait que la loi de règlement ainsi que le budget rectificatif ont été presque ignorés.

ii) La session des lois

Elle se tient du 05 avril au 20 mai, soit quarante cinq (45) jours. Contrairement à la session budgétaire, la session des lois n'a jamais connu un report.

La Commission des lois, comme la Commission précédente, bénéficie, dans l'exécution de sa mission, d'une expertise extérieure car ses membres ne sont généralement pas des spécialistes du droit, tout comme la plupart des assistants qui y sont affectés.

3 Les défis de l'institution parlementaire

La structure, le fonctionnement, l'infrastructure et la communication de l'Assemblée Nationale et l'Administration parlementaire nécessitent d'être revus et corrigés pour mieux les adapter à la réalité et leur permettre de jouir d'une plus grande efficacité.

Cette révision doit prendre en compte les défis concernant :

3.1 La structure et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale

La révision de la structure et du fonctionnement de l'Assemblée Nationale doit aboutir à :

- un meilleur fonctionnement du Parlement (méthodes et procédure : conception, élaboration, vote des lois de finances, adoption de lois ordinaires et ratification de conventions internationales,...) ;
- une meilleure restructuration des Commissions Parlementaires pour favoriser une grande transparence dans l'exécution de leurs missions ;
- le renforcement des capacités des parlementaires dans le contrôle de l'exécutif et du personnel administratif pour la promotion de la bonne gouvernance ;
- le renforcement des compétences budgétaires des députés et du personnel administratif pour une bonne connaissance des priorités du pays pour les affectations des crédits ;
- la définition d'un mode de financement des activités parlementaires par une plus grande responsabilisation et une certaine autonomie des services d'appui en vue de leur permettre de mieux remplir leurs obligations pour ensuite en rendre compte .

3.2 La formation et la qualification des fonctionnaires parlementaires et des députés

Le problème de formation et de qualification se pose avec acuité au niveau des fonctionnaires parlementaires et au niveau des députés. Afin d'améliorer le niveau de compétence, il faut:

- disposer d'une procédure bien définie pour le recrutement du personnel ;
- avoir des critères de compétences bien définis dans un objectif d'efficacité.
- définir préalablement les besoins de formation et de perfectionnement ;
- instaurer des formations et des perfectionnements continus pour les députés et les fonctionnaires parlementaires qui débouche sur un professionnalisme ;
- augmenter le savoir faire dans rédaction des rapports ;
- augmenter la qualité dans la rédaction des protocoles parlementaires ;
- la maîtrise de la langue française pour certaine catégorie de personnel ;
- la maîtrise de l'outil informatique (ordinateur) par les députés, l'ensemble des cadres supérieurs et toutes les Secrétaires de l'Administration parlementaire ;
- le renforcement de la capacité des élus et du personnel de l'Administration parlementaire par les séminaires de formation ou des ateliers d'échange sur les questions législatives, la gestion administrative et financière du Parlement,

- l'organisation des travaux en Commission et réseaux parlementaires, et les rapports entre le Parlement et les Institutions républicaines ;
- l'organisation de séminaires de formation et d'ateliers en faveur des députés et des fonctionnaires parlementaires sur des thèmes ayant un intérêt pour les activités parlementaires ;
 - une sensibilisation des parlementaires sur leurs responsabilités.

Pour une bonne réussite et une fiabilité à la prochaine entrée parlementaire, il est indispensable de porter un regard attentif sur les futurs élus du peuple et le personnel de l'Administration parlementaire pour une amélioration de leur capacité de travail, en termes d'acquisition de connaissances approfondies, dans l'accomplissement de leurs diverses activités.

3. 3 La communication interne et externe de l'institution parlementaire

La communication occupe de nos jours une place privilégiée dans tous les secteurs de la vie humaine. Chaque structure doit développer une communication institutionnelle nécessaire à se faire connaître et à connaître des autres. C'est pourquoi les institutions parlementaires se sont approprié des outils de communication pour mieux partager les informations. Ainsi, la communication permet un échange rapide et efficace à l'interne de l'institution parlementaire d'une part et entre l'Assemblée Nationale et la population d'autre part.

L'information, la sensibilisation et la recherche de partenaires pour accompagner l'institution dans la qualification de ses méthodes de travail et dans sa capacité à mieux faire connaître ce qu'elle fait, exige de l'Assemblée Nationale qu'elle se dote de moyens technologiques performants de communication. En effet, les services dans leur quasi-totalité sont sous équipés et nécessitent d'être appuyés pour répondre aux normes de qualité. A l'heure actuelle, il ya un manque notoire de téléphone, d'internet et de matériel informatique, si indispensable à l'Institution.

L'Assemblée Nationale doit également disposer d'une équipe technique, dont elle veillera sur le perfectionnement en vue d'amener celle-ci à s'adapter au rythme de l'évolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

L'institution parlementaire gagnerait en développant très rapidement sa politique de communication. Pour y parvenir, elle doit développer une démarche souple avec les Commissions Parlementaires et les Services Administratifs. Ceci devrait conduire l'Assemblée Nationale à favoriser une certaine autonomie des Commissions et Services clés tout en les dotant de moyens pour leur permettre de mieux remplir leurs missions plus facilement et plus efficacement.

Il y a souvent des blocages observés au niveau de certaines Directions et l'absence de réactions rapides face aux dossiers qui nécessitent une diligence « aux antipodes d'une bureaucratie paralysante »

Même si l'Assemblée Nationale de Guinée dispose d'un atout important, celui de la qualité de certaines de ses ressources humaines dans ce domaine, le défi d'une bonne communication interne et externe se pose à l'Assemblée Nationale.

3.3.1 L'Amélioration de la communication interne

Non seulement le manque des outils de communication empêche la rapidité et l'efficacité de la communication interne, mais aussi la dispersion des espaces de bureaux.

L'Assemblée Nationale de Guinée est domiciliée depuis 1995 au Palais du peuple. Ceci, parce qu'elle ne dispose pas encore de siège à elle affecté de manière permanente. Cependant un domaine d'une superficie de dix (10) hectares lui est attribué pour la construction de son siège dans la commune de Ratoma. Dès son installation en 1995, il a fallu procéder à des aménagements pour de nouveaux bureaux. Ce qui fait que de nos jours, l'institution dispose de 104 bureaux pour les députés et l'Administration. Ces bureaux sont dispersés dans l'immeuble. Ce qui fait que les Directions sont distantes de leurs Divisions et de leurs Sections. Autrement dit, les centres de décisions sont généralement loin des centres d'exécutions.

Afin de faciliter une bonne communication interne, il faut :

- la réorganisation fiable des structures, qui permettra de rapprocher les organes de décision ;
- le rapprochement du Président de l'Assemblée Nationale des Services du Cabinet, de même les Directions Opérationnelles doivent être à proximité du Cabinet, du Secrétariat Général et être, elles-mêmes, côte à côte ;
- l'établissement d'un mécanisme d'échanges d'information entre le Cabinet, le Secrétariat Général et les Directions opérationnelles par l'installation de téléphones, d'interphones et d'internet ;
- le renforcement des capacités institutionnelles du parlement dans les domaines de la recherche parlementaire et des nouvelles technologies de la communication, de l'information et de la documentation ;
- le renforcement des moyens logistiques en adéquation avec les nouvelles tendances notamment le renforcement des capacités du centre informatique et du centre de documentation de l'Assemblée Nationale en vue du renforcement des performances administratives et parlementaires des députés.

3.3.2 L'Amélioration de la communication externe de l'institution parlementaire en vue d'une meilleure visibilité des activités de l'Assemblée Nationale

Afin de renforcer les mécanismes de suivi et d'information des activités du parlement vis-à-vis des populations, il faut :

- l'implantation d'une radiodiffusion parlementaire pour permettre aux citoyens de suivre les débats et autres informations concernant l'activité parlementaire ;
- le soutien du trimestriel d'information, "Le Parlementaire", afin que sa parution soit régulière ;
- l'implantation d'une imprimerie favorisant la confection des journaux des débats, des brochures et articles divers ;
- la mise en réseau performant de l'Assemblée Nationale, l'installation d'un site web.

C'est, entre autres propositions, celles qui permettront à la future Assemblée Nationale d'être performante. En cela une autre façon de travailler, d'atteindre des résultats positifs visibles, de rendre l'institution plus près des citoyens doit être explorée et mise en œuvre.

3.4 Le statut particulier pour les fonctionnaires parlementaires

Les fonctionnaires parlementaires en République de Guinée, ne disposant pas d'un statut particulier jusqu'à présent, doivent en être dotées à l'instar des autres Parlements, comme ceux des pays voisins au nôtre. Ainsi les fonctionnaires auront droit à certains avantages, tels les avancements et la retraite. Autrement dit, il faut les bases légales, matérielles et financières de la fonction publique parlementaire guinéenne.

3.5 L'infrastructure de l'Assemblée Nationale

L'infrastructure de l'Assemblée Nationale ne correspond pas aux besoins d'aujourd'hui et empêche le travail efficace de l'institution parlementaire. Donc il faut entre autres:

- l'équipement en ordinateurs en suffisance ;
- le renforcement des débats parlementaires par l'installation du système de traduction simultanée en langues nationales des débats parlementaires.

Toutes ces propositions permettent d'inventer une autre façon de travailler pour plus d'efficacité et d'efficience. C'est à cette condition que l'Assemblée Nationale guinéenne pourra servir la cause du parlementarisme. Un défi qui est à portée de main sous réserve qu'il y ait la volonté politique et la détermination des acteurs à réussir leur noble, exaltante mais complexe mission.

4 Propositions pour les règles et modalités d'exercice du pouvoir en Guinée

Une démocratie véritable obéît toujours à des règles de compétence et à des procédures dans l'exercice du pouvoir. Toutefois, quels que soient les aménagements opérés, l'exercice du pouvoir ne doit présenter aucun risque pour les droits et libertés des citoyens. C'est justement ce qui justifie la séparation des pouvoirs qui permet d'éviter l'absolutisme.

Et puisque désormais, les guinéens sont plus que jamais attachés à une démocratie véritable ainsi qu'à la promotion et à la sauvegarde de leurs droits et libertés fondamentaux, il faudrait que tout détenteur du pouvoir, à quelque niveau qu'il soit, puisse se rappeler à tout moment qu'il est investi d'une mission de service public, c'est-à-dire une mission d'intérêt général, qui consiste pour lui à assurer le bien-être de la population, en général, et de chaque citoyen, en particulier sans discrimination aucune. L'interdiction ou la restriction de l'exercice d'un droit ou d'une liberté individuel ou collectif ne peut intervenir que si la réalisation de celui-ci ou de celle-là doit porter atteinte à l'intérêt général.

Bref, il faut avant tout que ceux qui détiennent le pouvoir soient investis par des voies juridiquement autorisées et qu'ils soient à tout moment prêts à quitter par les mêmes voies. Ceci devrait tout naturellement conduire les Guinéens à s'accommoder de deux idées fondamentales que voici :

- les pouvoirs ne se confondent pas aux personnes qui ont la charge de les exercer. Il ne doit pas y avoir de gestion patrimoniale et solitaire du pouvoir par ceux qui en sont investis. En d'autres termes, le pouvoir n'est pas une propriété privée ou personnelle. On aura abouti à l'émancipation des pouvoirs pour faire des gouvernants de simples dépositaires, étant entendu que le propriétaire reste le peuple. On aura réussi à dissocier les pouvoirs des titulaires du moment
- les autorités publiques doivent comprendre qu'elles sont soumises à l'autorité de la loi et des décisions de justice : c'est là, la principale exigence de l'Etat de droit. Mais jusqu'ici, en République de Guinée, a été autre. En effet, les détenteurs du pouvoir se sont souvent considérés comme étant au-dessus de la loi, ce qui fait qu'ils ne se sont jamais considérés comme soumis à une quelconque obligation. De même, aucune juridiction ne peut encore en République de Guinée annuler une décision illégale d'une autorité publique, notamment administrative et obtenir de celle-là la réparation du préjudice causé par son acte illicite. Justement, c'est cette tendance qu'il faut inverser afin que les gouvernants soient effectivement soumis au même titre que les gouvernés ou citoyens au droit positif guinéen. On pourrait ainsi éviter l'arbitraire par des règles précises consacrées par la Constitution et les autres textes de l'ordonnancement juridique et des comportements responsables dictés par ces règles. Cela implique que les juridictions soient rendu complètement indépendantes et capables de soumettre les autres autorités publiques aux exigences de la légalité.

5 De l'équilibre et de la collaboration des Pouvoirs :

La Constitution guinéenne et les lois organiques ont consacré la séparation de l'exécutif, du législatif et du judiciaire et ont clairement défini le rôle de chaque pouvoir public et la façon dont la collaboration devrait se faire pour faciliter le jeu démocratique.

Mais dans la réalité, la République de Guinée a toujours connu, dans l'exercice du pouvoir politique, un exécutif très fort, notamment de son Chef, qui est en même temps Président de la République, Chef de l'Etat et chef du Gouvernement au point d'écraser l'autorité judiciaire et le pouvoir législatif. Ces deux pouvoirs lui étaient pratiquement subordonnés.

Sous la 1^{ère} République, la République de Guinée, à l'image de la totalité des pays africains, a vécu dans un régime de concentration des pouvoirs. Dans ce système, il était pratiquement impossible aux autres institutions républicaines de jouer leurs rôles traditionnels. Cette réalité s'est perpétuée sous la 2^{ème} République. Il convient tout de même de signaler que cela était prévisible, car la Loi Fondamentale accordait au Président de la République la part du lion, en termes d'aménagement des compétences et de coordination des activités des pouvoirs publics.

Les manifestations de ces dernières années des pouvoirs extraordinaires de l'exécutif, ont conduit le commun des guinéens à avoir une aversion pour ce mode de gouvernement. Elles ont conduit les guinéens à s'interroger, depuis le coup d'Etat du 23 décembre 2008, sur les mécanismes qui seraient susceptibles de rétablir l'équilibre des pouvoirs à la fois au sommet de l'Etat et entre l'Etat et les collectivités locales. Car ils ont amère expérience du monopole des pouvoirs qui s'est soldé, à deux reprises (3 avril 1984 et 23 décembre 2008), par des coups d'Etat militaires.

Pour certains, il faut prendre option pour un régime parlementaire avec une Assemblée Nationale forte, avec un Premier Ministre, Chef du Gouvernement exerçant la plénitude des pouvoirs réglementaires. Pour d'autres, il est nécessaire de choisir un régime présidentiel avec une certaine collaboration entre les trois pouvoirs publics équilibrés. Un troisième groupe, lui, adhère à un régime Semi Présidentiel, avec un Premier Ministre, Chef du Gouvernement disposant constitutionnellement d'une part importante du pouvoir réglementaire.

De nos jours, les débats sur le régime à adopter en République de Guinée sont intenses et quelque fois passionnés. Mais tout ceci concourt à protéger les citoyens contre les abus du pouvoir par ceux-là même qui l'exercent. De ce fait la volonté générale qui se dégage est que la Guinée doit désormais disposer d'un système efficace de pouvoirs et contre-pouvoirs empêchant toute forme d'abus.

Nous estimons que ce n'est pas le régime qui pose problème, mais c'est le manque de garde-fous permettant à chacun de jouer son rôle dans le jeu démocratique.

Néanmoins nous nous pencherons brièvement sur chacun des régimes envisagés mais parmi lesquels nous ne pouvons recommander qu'un seul, compte tenu de ses avantages avérés, mais aussi du choix opéré par le peuple souverain de Guinée et porté sur ce régime.

5.1 Le régime présidentiel

On sait d'avance que la séparation rigide des pouvoirs n'est pas bénéfique dans le fonctionnement des Institutions de la République. Car ceci conduit souvent à des blocages, à un dysfonctionnement. C'est pourquoi, dans les vieilles démocraties comme aux USA, il y a eu des aménagements comme le message annuel à la Nation du Président sur l'état de l'union ainsi que d'autres communications au congrès.

Un autre facteur de rapprochement entre le législatif et l'exécutif est le droit d'initiative qu'a le Gouvernement en matière de budget. Le droit de veto du Président est un autre facteur de rapprochement. La référence faite au législatif pour des nominations à certaines fonctions politiques, diplomatiques, militaires et administratives.

Ce système semble lourd pour notre jeune démocratie, compte tenu d'ailleurs de son expérience récente dans ce domaine.

5.2 Le régime parlementaire :

A ce niveau la séparation des pouvoirs est souple et aboutit à la collaboration de l'Exécutif et du Législatif.

Le régime parlementaire assure l'équilibre des pouvoirs en établissant entre eux des relations qui leur permettent d'agir réciproquement l'un sur l'autre. Ce principe doit être aménagé de telle sorte que le parlement ne puisse trouver dans la collaboration nécessaire, l'occasion de se subordonner au gouvernement.

Ainsi, le président de la République communique avec le Parlement par des messages. Les députés contrôlent la politique nationale et l'action du gouvernement par des questions posées aux Ministres. Par ailleurs, le gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale qui peut le renverser en votant une motion de censure.

La collaboration se traduit entre autres par le partage de l'initiative des lois, par une détermination concertée de l'ordre du jour des travaux parlementaires, par la délégation de certains pouvoirs du législatif à l'exécutif en période d'intersession.

Le contrôle de l'action gouvernementale par le législatif :

En République de Guinée, un contrôle multiforme qui part de la motion de censure à l'activation des Commissions d'Enquêtes, aux compétences déterminées, assure le contrôle parlementaire en application de l'article 73 du titre 1^{er}, portant "De la Souveraineté et de l'Etat", de la Loi Fondamentale qui dispose : « les Ministres peuvent être entendus à tout moment par l'Assemblée Nationale et par ses Commissions. Ils peuvent se faire assister par les collaborateurs de leur choix. Les Députés peuvent poser aux Ministres qui sont tenus d'y répondre des questions écrites et des questions orales avec ou sans débats, des questions d'actualité Nationale ou Internationale. Des visites de structures relevant de l'Etat.

En outre l'exécutif et le législatif disposent des moyens d'action et de pression réciproques en cas de crise. En contrepartie, l'Exécutif dispose du droit de dissolution du Parlement, qui lui permet de mettre fin prématurément au mandat des députés. Il faut reconnaître que ces moyens de sanctions réciproques sont illusoire dans bon nombre de pays tout

simplement parce que la majorité parlementaire s'emploie avant tout à apporter son soutien inconditionnel au gouvernement pour être à l'abri d'une dissolution.

A ce niveau les calculs politiques et les intérêts partisans portent un coup dur à la démocratie.

5.3 Le régime Semi-présidentiel :

Ce modèle hybride qui emprunte à la fois au régime parlementaire et au régime présidentiel est pratiqué dans certains pays surtout en Afrique.

L'emprunt au régime présidentiel réside ici dans le mode de désignation du Chef de l'Etat au suffrage universel. Mais contrairement au régime présidentiel, c'est un bicéphalisme gouvernemental avec l'existence d'un Premier Ministre, Chef du Gouvernement, aux pouvoirs propres qui sont distincts de ceux du Président de la République, Chef d'Etat. Si les attributions de chacune des deux autorités administratives sont énumérées de façon exhaustive et séparée, il y a de fortes chances que le système fonctionne sans heurts.

En somme ces trois (3) régimes sont des régimes d'équilibre des pouvoirs nécessaires à la consolidation de la démocratie et au fonctionnement harmonieux des Institutions.

Faut-il alors se prononcer pour ce type de régime qui emprunte à la fois au régime parlementaire et au régime présidentiel.

Nous recommandons ce type de régime à la fois en raison de ses avantages et de l'option prise pour lui par le peuple de Guinée.

La République de Guinée prendrait option pour cette richesse pour laquelle la Guinée peut prendre option afin de mettre aux postes des hommes et des femmes qui sont à la hauteur pour les animer et permettre leur bon fonctionnement pour la santé de la démocratie.

En dernière analyse, l'option pour un tel système politique suppose que :

- la collaboration entre les pouvoirs publics, notamment entre l'Exécutif et le Législatif, soit effective et conséquente. Cela suppose, par exemple, que l'examen des projets et propositions de lois fasse l'objet de navettes entre les deux pouvoirs publics. Cela leur donnerait la possibilité d'apporter d'éventuels amendements objectifs à ces projets et propositions, compte tenu du caractère général et impersonnel de la règle de droit, avant leur adoption. Il s'agira, par ailleurs, d'institutionnaliser la procédure de consultation de l'Assemblée Nationale avant la nomination de certains hauts fonctionnaires de l'Etat ;
- les Partis politiques présentent des candidats capables de lire et d'écrire en français. Ceux-ci devraient avoir un certain niveau d'instruction pouvant leur permettre d'analyser les divers problèmes et questions soumis à l'examen de l'Assemblée Nationale ;
- les Députés soient accompagnés par des cadres techniquement compétents dans les divers domaines ;
- les groupes d'amitié parlementaires soient mis à profit pour un meilleur partage d'expérience ;

- la collaboration interparlementaire soit renforcée ;
- les Députés soient matériellement et financièrement bien traités en vue de les mettre à l'abri des besoins élémentaires. Les Honorables doivent mener une vie de proximité aussi bien en Guinée que lorsqu'ils se déplacent pour effectuer des missions à l'étranger. Cela leur permettra d'ailleurs d'exercer effectivement et efficacement, sans complaisance, leur mission de contrôle de l'action gouvernementale ;
- la composition de tous les Bureaux et Commissions de l'Assemblée Nationale tienne compte du principe de proportionnalité dans la représentativité des différents Partis ayant des Députés à l'hémicycle ;
- les Députés, sans distinction aucune, puissent être déployés sur le terrain après chaque session pour une large information du public de l'ensemble des décisions auxquelles ils sont parvenus. C'est dans ce cadre qu'ils doivent faire valoir l'unité d'action de l'Assemblée Nationale, indépendamment des appartenances partisans.

Conakry, le 15 Mars 2010

Le Consultant Assistant

Le Consultant

El Hadj Abdoulaye DIALLO

El Hadj Aboubacar Sidiki NABE