



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

GENRE ET
BUDGET

GUIDE DES

2014

PARLEMENTAIRES

SUR LES DROITS DE L'HOMME

QU'ENTEND-ON PAR
DROITS DE L'HOMME ?

CARACTÈRES
ET PRINCIPES
FONDAMENTAUX :
DÉMOCRATIE
ET PARLEMENTS





GUIDE DES

PARLEMENTAIRES

SUR LES DROITS DE L'HOMME, GENRE ET BUDGET



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT



07 INTRODUCTION

08 CHAP. I - A PROPOS DES DROITS DE L'HOMME

- I. Qu'entend-on par droits de l'homme ? 10
- II. Les instruments relatifs aux droits de l'homme 11
- III. Les principes fondamentaux des droits de l'homme 16
- IV. Démocratie, droits de l'homme et Parlements 17

19 CHAP.II - LES OBLIGATIONS DES ETATS EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME

- I. Obligation de respecter 21
- II. Obligation de protéger 21
- III. Obligation de mettre en œuvre 23

24 CHAP.III - ROLE DES PARLEMENTAIRES DANS LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

- I. La procédure d'adoption des projets de lois relatifs aux engagements internationaux 26
- II. La mise en œuvre et le suivi des instruments relatifs aux droits de l'homme 31

36 CHAP.IV - SUIVI ET EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS, POLITIQUES ET PROGRAMMES PUBLIQUES

- I. Le rôle particulier dévolu à la Commission de délégation en matière de suivi et d'évaluation des lois votées 38
- II. Le contrôle de l'action gouvernementale 41

46 CHAP.V - LIENS ENTRE GENRE - BUDGET ET DROITS DE L'HOMME

- I. Budgétisation basée sur le genre 49
- II. Budgétisation avec une approche fondée sur les droits de l'homme 50

52 ANNEXES

- Annexe I : La loi des finances 54
- Annexe II : La production législative 64

PREFACE

Le présent ouvrage est le fruit d'une réflexion et d'une ambition portées, en faveur d'une action concertée des parlementaires du Sénégal, à l'initiative généreuse du Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, en coopération avec le Comité Sénégalais des Droits de l'Homme.

Hommage doit être rendu à ces organisations mobilisées au service de l'homme et des droits qui lui donnent une identité dans le cours de son destin sur terre.

Parmi les buts des Nations Unies, il y a notamment celui tendant à réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, « en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

Le Sénégal, dans le préambule de sa constitution, a affirmé, avec forme, son attachement à ces valeurs et principes en indiquant que « la construction nationale repose sur la liberté individuelle et le respect de la personne humaine, sources de créativité ». Il a en outre affirmé son « adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine, notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, du 18 décembre 1979, la Convention relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981 ».

La promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales incombe à tous les acteurs de la communauté internationale ainsi qu'à toutes les Institutions de la République.

Force est de reconnaître le rôle crucial qui revient aux Parlements dans cette exaltante mission, pour la raison bien simple que les députés sont les représentants du peuple.

En effet, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Parlement est l'institution de l'Etat par laquelle le peuple exerce son droit de prendre part à la direction des affaires publiques du pays (article 21 de la Déclaration universelle). Si l'on veut que les droits de l'homme deviennent une réalité pour chacun, les Parlements doivent pleinement jouer leur rôle et exercer, à cet effet, leurs pouvoirs spécifiques de légiférer, d'adopter le budget et de contrôler l'action du gouvernement.

Dans ce cadre et à cet effet, les parlementaires ont besoin d'être mieux outillés afin d'assurer une meilleure prise en compte et en charge des droits de l'homme en général et du principe de l'égalité de genre en particulier.

A cet égard et dans ce domaine, au demeurant, l'Assemblée Nationale du Sénégal offre un exemple éloquent dans la logique de son engagement en faveur du principe de parité homme-femme dans la conduite des affaires de toute communauté.

Du reste, le Conseil de Sécurité de l'ONU a, dans sa Résolution 1423 prise, en termes de droits, et requis, le respect scrupuleux de cette égalité.

Je voudrais rappeler ici l'importance de la dimension de l'égalité de genre en ce qu'elle permet plus aisément, sur la base des normes et principes, la prise en compte des plus vulnérables dans les budgets que nous votons, mais également dans les politiques et programmes que nous avons la responsabilité de contrôler au niveau du Parlement.

Au Sénégal, compte tenu de leur niveau de représentation à l'Assemblée Nationale, soixante-cinq (65) femmes sur cent cinquante (150), soit une proportion de 43,7 %, les femmes pourraient impulser la dynamique attendue dans la prise de décision et une meilleure prise en compte du genre dans le budget.

C'est pourquoi le présent outil, qui participe à la mise en place d'un dispositif d'accompagnement des élu-e-s de la nation, nous permettra sans nul doute d'avoir une compréhension commune des principes, normes et valeurs qui constituent le fondement de la démocratie et des droits humains. Il nous aidera à mieux orienter les actions de l'Exécutif vers le renforcement des normes démocratiques nationales, leur mise en conformité avec les normes internationales ainsi que leur mise en œuvre effective.

Cet ouvrage est un appui précieux apporté à notre Institution. Il contribuera, à n'en pas douter, à une meilleure prise en compte des droits humains et du genre dans les lois, budgets, politiques et programmes.

Ainsi, nous remercions le Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, de même que le Comité Sénégalais des Droits de l'Homme pour ce type de partenariat fructueux avec notre Institution, partenariat dont le présent outil est la parfaite illustration.

M. Moustapha Niasse,
Président de l'Assemblée Nationale du Sénégal

Le présent manuel répond à un besoin exprimé par les parlementaires d'être mieux outillés sur les questions relatives aux droits de l'homme et au genre et leur prise en compte dans le budget.

Cette recommandation avait été formulée au cours d'un atelier destinée aux femmes députés sur la prise en compte des droits humains et du genre dans les procédures législatives et budgétaires, atelier organisé en octobre 2012 avec l'appui du Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH/BRAO) dans le cadre de son programme d'appui à la mise en œuvre de la loi sur la parité.

INTRODUCTION

Ce manuel vise ainsi à renforcer les capacités des parlementaires dans le domaine des droits de l'homme, de l'équité et de l'égalité de genre afin que certains principes essentiels tels que l'universalité et l'indivisibilité, l'égalité et la non-discrimination, la participation et l'inclusion des groupes vulnérables soient mieux pris en compte au cours du processus législatif et budgétaire .

A travers ses trois fonctions clés que sont légiférer, contrôler et représenter, le parlement assume une responsabilité importante dans la promotion, la protection et la mise en œuvre des droits de l'homme. En effet en tant qu'institution de l'Etat, l'obligation de respecter, de protéger, de promouvoir et d'appliquer les principes et normes relatifs aux droits de l'homme lui incombe également.

C'est pourquoi dans ce manuel, l'accent est mis sur le rôle important que les parlementaires peuvent et doivent jouer pour la ratification des instruments juridiques internationaux, l'harmonisation de la législation nationale avec ces instruments et le contrôle de l'effectivité des droits conférés par ces instruments.

La question du budget y est abordée à travers deux approches fondamentales que sont l'approche genre et l'approche basée sur les droits humains afin de s'assurer que les lois, les budgets et les politiques économiques répondent équitablement aux besoins de toutes les populations, femmes et hommes, mais surtout des groupes les plus vulnérables sans aucune discrimination.

Ce manuel aborde enfin sommairement le rôle des parlementaires dans l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement et la perspective post 2015 tandis qu'une annexe sur la procédure législative et le processus d'adoption de la loi de finances devrait permettre à l'utilisateur d'avoir à portée de main toutes les informations relatives à son mandat.

Nous remercions tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce guide notamment l'Assemblée nationale à travers sa commission des lois, et le collectif des femmes parlementaires, mais également le Comité Sénégalais des Droits de l'Homme (CSDH).

Nous souhaitons que cette modeste contribution du HCDH/BRAO pour la consolidation de l'Etat de droit et le renforcement des droits humains soit bénéfique pour le parlement qui a déjà démontré son engagement à promouvoir et protéger les droits humains à plusieurs égards.

Andrea Ori

Représentant Régional pour l'Afrique de l'Ouest du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

ABREVIATIONS

AN	Assemblée Nationale
AJS	Association des Juristes Sénégalaises
CADHP	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CTPTCID	Convention contre la Torture et autres Peines ou Traitements Cruels, Inhumains ou Dégradants
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEDEF	Convention sur sur l'Elimination de toutes les formes de Discrimination à l'Egard des Femmes
CIEFDR	Convention Internationale sur l'Elimination de toutes les Formes de Discrimination Raciale
CIPDTMF	Convention Internationale sur la Protection des Droits de tous les Travailleurs Migrants et des membres de leur Famille
DUDH	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
EPU	Examen Périodique Universel
H.C.D.H	Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme
L.F.I	Loi de Finances Initiale
L.F.R	Loi de Finances Rectificative
O.N.U	Organisation des Nations Unies
O.M.D	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PIDCP	Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
PF1-PIDCP	Protocole Facultatif se rapportant au Pacte International relatif aux Droits civils et Politiques
PF2-PIDCP	Deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
PIDESC	Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels
PF-PIDESC	Protocole Facultatif se rapportant au Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels
PF-CEDEF	Protocole Facultatif relatif à la Convention sur toutes les Formes de Discrimination à l'Egard des Femmes
PCADHPDFA	Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif aux Droits de la Femme en Afrique dit « Protocole de Maputo»
R.I / A.N	Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale du Sénégal (Loi Organique n° 78-21 du 28 avril 1978 modifiée et complétée par plusieurs lois)
U.A	Union Africaine.



GUIDE DES

PARLEMENTAIRES 2014

A PROPOS
DES DROITS
DE L'HOMME
CHAPITRE 1

CHAPITRE 1



I. A PROPOS DES DROITS DE L'HOMME

I. QU'ENTEND-ON PAR DROITS DE L'HOMME ?

La Déclaration universelle des Droits de l'homme (DUDH) du 10 décembre 1948, instrument à caractère non contraignant, est généralement reconnue comme étant le fondement du droit international relatif aux droits de l'homme.

Elle énonce des droits et libertés inhérents à tout être humain et affirme que : « *la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde* ».

La DUDH affirme, en son article 2, que « chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

Elle énonce déjà différentes catégories de droits comme par exemple :

- **Les droits civils et politiques** : le droit à la vie, le droit de vote, le droit à l'égalité devant la loi et à la non-discrimination, le droit à la nationalité, le droit de ne pas être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, droit à la liberté d'expression etc.
- **Les droits économiques, sociaux et culturels** : le droit à la santé, y compris les droits sexuels et à la santé de la reproduction, le droit à l'éducation, le droit au travail, le droit à un environnement sain, le droit à l'alimentation, droit à l'hébergement etc.
- **Les droits collectifs** : le droit à la paix, le droit au développement, le droit des peuples à disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, le droit des minorités etc.

CHAPITRE 1

II. LES INSTRUMENTS RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

Le Sénégal a clairement opté pour la primauté du droit et le respect des droits de l'homme comme fondement de l'état démocratique. Le principe de primauté signifie qu'en tout état de cause le texte international l'emporte sur le texte national. L'article 98 de la Constitution (la loi fondamentale de l'état de droit) dispose : « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois...* ».

A-Les instruments fondamentaux de l'ordre international

- La Charte de l'ONU (1945)

L'un des principaux buts que s'est fixée la Communauté internationale, à travers la Charte de l'Organisation des Nations Unies de 1945, est : « de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

- La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (10 Décembre 1948)

Elle est la première application ou interprétation de la notion de droits de l'homme employée dans la Charte et faisant autorité. Même si elle n'a pas été conçue ni adoptée comme instrument contraignant, la DUDH est considérée, plus d'un demi siècle plus tard, comme l'expression d'une norme universelle, qui énonce des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

- Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP 16 Décembre 1966) et ses deux protocoles facultatifs (PF-PIDCP 16 décembre 1966 / 15 décembre 1989).

Aux termes de l'article premier, alinéa 1 du PIDCP : « les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ».

Le PIDCP énonce ainsi, des droits qui, traditionnellement, visaient à protéger les individus, face à la puissance de l'Etat ; ils font en général, appel à la « non intervention de l'Etat » dans la sphère des libertés et des droits. Ils sont en principe « directement applicables ».

Le PIDCP, est assorti de deux Protocoles facultatifs :

- Le premier protocole qui se rapporte au PIDCP est relatif aux procédures de présentation des communications en cas de violation des droits énoncés par le Pacte. Il crée ainsi un Comité responsable pour l'analyse de ces communications.
- Le second vise à abolir la peine de mort et permet de :
 - assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le PIDCP ;
 - garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ;
 - Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié ;
- Le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC 16 décembre 1966) et le protocole facultatif qui s'y rapporte (PF-PIDESC 10 décembre 2008).

Le PIDESC contient des dispositions similaires à celles du PIDCP, mais développe de manière spécifique, des droits liés à la sphère économique, sociale et culturelle, et qui demandent une certaine mise en œuvre pour leur jouissance complète.

En effet, ces types de droits font appel à une certaine « obligation de réalisation » de la part de l'Etat et donc sont dépendants du principe de progressivité. Ces obligations sont dites « positives ».

Quelques exemples de droits économiques, sociaux et culturels :

- Droit à l'éducation ;
- Droit au travail et à la sécurité sociale ;
- La liberté syndicale ;
- Droit à la santé incluant la santé de reproduction ;
- Droit à l'alimentation (alimentation saine et équilibrée, sécurité alimentaire etc.) ;
- Droit d'accès à l'eau (potable...) ; etc.

On retrouve dans ce pacte les mêmes engagements que dans le PIDCP, tendant à assurer le respect desdits droits. Le PF-PIDESC instaure la possibilité de communications individuelles auprès du Comité des Droits économiques, sociaux et culturels.

- La Convention Internationale sur l'Elimination de toutes les Formes de Discrimination Raciale, (CIDR) - Adoptée en 1965, entrée en vigueur en 1969.

Les Etats parties s'engagent à travers cette convention à garantir l'égalité devant la loi à l'ensemble de leurs habitants, à leur assurer une protection efficace contre les agissements racistes et à lutter contre les préjugés par l'enseignement, l'éducation, la culture et l'information.

- La Convention sur l'Elimination de toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDEF : adoptée en 1979, entrée en vigueur en 1981).

C'est un instrument spécifique, protecteur des femmes contre toutes formes de discriminations qui oblige les Etats signataires et ceux qui l'ont ratifié, à adopter des mesures d'action positive, pour permettre aux femmes de prendre part, dans les mêmes conditions que les hommes, à l'effort de développement économique, social et culturel ; et ceci, sans entrave aucune.

La CEDEF est le premier instrument international à reconnaître aux femmes le droit à la planification familiale ainsi que des droits sexuels et reproductifs, à côté d'autres. La CEDEF a tenté d'apporter des mesures correctives, afin que l'égalité des sexes soit respectée par les états dans leur dispositif juridique interne.

- La Convention contre la torture et autres Peines et Traitements Cruels (CCT), Inhumains ou dégradants (adoptée en 1984, entrée en vigueur en 1987);

Les Etats parties s'engagent à travers la CCT entre autres à prendre des mesures pour prévenir la torture sur leur territoire, à poursuivre ou extraditer les responsables d'actes de torture et à ne pas expulser des personnes vers des pays où elles risquent d'être soumises à la torture ou autres traitements cruels inhumains et dégradants.

- La Convention relative aux Droits de l'Enfant (CDE). Adopté entrée en vigueur en 1990.

Cette convention définit l'enfant comme tout être humain âgé de moins de dix huit (18) ans, elle a pour but de reconnaître à l'enfant des droits spécifiques et de le protéger. La convention est construite sur quatre grands principes qui énoncent ses orientations générales :

- la non-discrimination (article 2) ;

- l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3) ;
- le droit à la survie et au développement (article 6) ;
- l'opinion de l'enfant (article 12).

Elle est complétée par des Protocoles Facultatifs, non encore ratifiés par le Sénégal

- Le Protocole facultatif à la Convention concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (OPAC), entré en vigueur le 12 février 2002.
- Le Protocole facultatif à la Convention concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (OPSC), entré en vigueur le 18 janvier 2002.
- Le protocole facultatif, « établissant une procédure de présentation de communications » (plaintes pour des violations de droits de l'enfant) adopté par l'Assemblée générale des Nations-unies le 19 décembre 2011
- La Convention Internationale sur La Protection des droits de tous les Travailleurs Migrants et des membres de leurs familles (CIPTM) Adoptée en 1990, entrée en vigueur en 2003.

La convention énonce explicitement les droits qui appartiennent aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille. Elle s'applique pendant toute la durée de la migration : préparation, voyage de départ, voyage de transit durée totale du séjour et de l'activité rémunérée dans l'Etat d'arrivée, retour dans le pays d'origine ou dans le pays de résidence habituel.

- A côté de ces instruments, plus ou moins contraignants, il y'a eu des déclarations sur différents thèmes dont : La déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (1993).

A travers cette déclaration adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, le 20 Décembre 1993, les Etats signataires, ont considéré qu'il est urgent de « faire en sorte que les femmes bénéficient universellement des droits et principes consacrant l'égalité, la sécurité, la liberté, l'intégrité et la dignité de tous les êtres humains ».

Selon la déclaration, « l'application affective de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes contribuera à l'élimination de la violence à l'égard des femmes et que la déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, énoncée dans la présente résolution, renforcera et complètera ce processus »,

La violence à l'égard des femmes constitue une violation des droits de la personne humaine et des libertés fondamentales et empêche partiellement ou totalement les femmes de jouir desdits droits et libertés.

La plupart des droits énoncés se rapportent à l'Etat ou le travailleur migrant est employé. Quelques obligations concernent également le pays d'origine.

Organe du traité ; comité de l'ONU pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

- La Convention Internationale relative aux Droits des Personnes Handicapées (CIDPH). Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008.

Elle a pour but de « promouvoir, protéger et assurer » la l'égalité devant la loi, les droits humains et les libertés fondamentales des personnes avec des handicap de tous genres. Elle permet d'assurer la pleine jouissance des droits humains fondamentaux par les personnes handicapées et leur participation active à la vie politique, économique, sociale et culturelle.

B - Les instruments fondamentaux au niveau régional

- La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1981), entrée en vigueur en octobre 1986.

C'est un Traité régional qui consacre à la fois des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, et des droits collectifs des peuples à l'égalité, l'autodétermination, à disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, au développement, à la paix et à la sécurité nationales et internationales et à un « environnement satisfaisant et global ». Ces droits de solidarité, dits de «troisième génération, sont d'une importance politique non négligeable dans cette Charte qui a inspiré tous les actes et autres instruments de promotion et de protection des droits individuels et collectifs en Afrique.

- La Charte Africaine des Droits et du bien-être de l'Enfant (1990)

La charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant a été adoptée lors de la 26e conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en juillet 1990. Elle est entrée en vigueur le 29 novembre 1999.

L'Afrique est le seul continent qui dispose d'un instrument régional pour les droits de l'enfant. La Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'enfant (CADBE) est un outil important pour faire avancer les droits des enfants. Tout en s'appuyant sur les mêmes principes fondamentaux que la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies, la Charte des Enfants de l'UA met en lumière les questions qui relèvent d'une importance particulière dans le contexte africain.

En Janvier 2014, tous les Etats membres de l'UA ont signé la Charte des enfants et tous, exception faite de sept Etats membres (la République Centrafricaine, Djibouti, la République Démocratique du Congo, la République Arabe Sahraouie Démocratique, la Somalie, Sao Tomé et Príncipe et la Tunisie)

- Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples Relatifs aux droits de la femme en Afrique (Protocole de Maputo 2003)

C'est l'instrument actuel de protection de la femme en Afrique, le mieux élaboré, qui prend largement en compte, les particularités et la spécificité des formes de violations des droits de la femme, vivant en Afrique.

Il contient des innovations majeures, par rapport à la CEDEF dont il s'inspire très largement et complète les objectifs, à savoir : amener les Etats africains parties à adopter des mesures plus efficaces, en vue de régler les problématiques liées :

- aux droits sexuels et à la santé de la reproduction des femmes ;
- à la parité qui, pour la première fois a été conçue comme une exigence démocratique ;
- au droit à l'héritage des femmes et leurs droits de gérer et d'administrer les biens de leurs enfants orphelins;
- à la nécessité de protéger les femmes contre le VIH/ Sida

SENEGAL : TABLEAU DE RATIFICATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX

INSTRUMENTS	PROTOCOLE Y RELATIF	DATE D'ADOPTION	ENTRÉE EN VIGUEUR	DATE DE SIGNATURE	DATE DE RATIFICATION
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CEDR)		21 Déc 1965	4 Jan 1969	22 Jul 1968	19 Av. 1972
Pacte international relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP)		16 déc 1966	23 mars 1976	6 Jul 1970	13 Fev.1978
	Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques	16 déc 1966	23 Mars 1976	6 Jul 1970	13 Fev. 1978
	Deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort	15 déc 1989	11 Jul.1991	Non Signé	Non ratifié
Pacte international relatif aux Droits Economiques et Sociaux Culturels (PIDESC)		16 déc 1966	3 Jan.1976	6 Jul 1970	13 Fev. 1978
	Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	10 déc 2008	5 Mai 2013	24 Sep 2009	Non ratifié
Convention sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à l'Égard des Femmes (CEDEF)		18 déc 1979	3 Sept. 1981	29 Jul 1980	5 Fev. 1985
	Protocole facultatif à la CEDEF	10 déc 1999	22 Dec. 2000	10 Dec. 1999	26 Mai 2000
Convention contre la Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CCT)		10 déc 1984	26 Juin 1987	4 Feb 1985	21 Aug. 1986
	Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	18 Dec. 2002	22 Juin 2006	4 Feb 2003	18 Oct 2006
Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)		20 nov 1989	2 Sept. 1990	26 Jan 1990	31 Jul 1990
	Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés	25 Mai 2000	12 Feb. 2002	8 Sep 2000	3 Mar 2004
	Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants	25 Mai 2000	18 Jan. 2002	8 Sep 2000	5 Nov 2003
	Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications	19 Dec. 2011	Pas encore en vigueur	1 Oct 2012	Non ratifié
Convention Internationale sur la Protection des droits de tous les Travailleurs Migrants et des membres de leur famille (CIPTM)		18 Déc. 1990	1 July 2003		9 Jun 1999
Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées		20 Dec. 2006	23 Dec.2010	6 Feb 2007	11 Dec 2008
Convention relative aux droits des personnes handicapées		13 Déc. 2006	3 May 2008	25 Avr 2007	7 Sep 2010
	Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées	13 Déc. 2006	3 May 2008	25 Avr 2007	Non ratifié

III. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX RELATIFS DES DROITS DE L'HOMME

Les droits de la personne humaine sont des droits universels, inaliénables, interdépendants pour tous les êtres quels que soient leur nationalité, lieu de résidence, sexe, origine ethnique ou nationale, couleur, religion, langue ou toute autre condition. Ils sont aussi la somme des droits individuels et collectifs énoncés dans les constitutions des états et dans le droit international.

Universalité des droits de l'homme : Le caractère universel des droits de l'homme découle de la dignité inhérente à tout être humain, sans distinction de race, de couleur, de sexe, d'origine ethnique ou sociale, de religion, de langue, de nationalité, d'âge, d'orientation sexuelle, de handicap ou de toute autre caractéristique distinctive.

Ces droits sont acceptés par tous les états et peuples, et s'appliquent également et sans discrimination à tous. Ils doivent être les mêmes partout et pour tous. L'universalité des droits humains tient au fait que les aspirations profondes de tout être humain, à savoir : la justice, l'intégrité, la dignité, le droit de ne pas être opprimé ni persécuté et le droit de participer aux affaires de la collectivité, correspondent à ce que l'on retrouve en tous temps, dans toutes les civilisations.

Interdépendance des droits de l'homme : Les droits de l'homme sont indissociables les uns des autres. Ils sont interdépendants, c'est-à-dire que chaque droit dépend des autres et est lié à eux de telle sorte que la violation de l'un affecte l'exercice des autres droits.

Inaliénabilité des droits de l'homme : Les droits de l'homme sont inaliénables et nul ne peut en être privé, ils ne peuvent être abrogés, si ce n'est dans des situations spécifiques, clairement et préalablement définies par la loi ou par une procédure spécifique comme par exemple pour le droit à la liberté.

Egalité des droits de l'homme : Ce principe s'inscrit au premier rang dans l'agenda des droits humains. Il a pour soubassement : l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, l'égalité des responsabilités et des chances pour les femmes et les hommes, les mêmes opportunités pour les filles et les garçons. Il constitue le socle des droits humains proclamés à travers les Chartes, Déclarations, Conventions, Pactes, Protocoles etc. aussi bien par l'Organisation des Nations Unies (ONU), que par l'Union Africaine (UA) et autres organisations régionales et sous-régionales.

Lors de la conférence mondiale de Vienne de 1993 sur les droits de l'homme, la communauté internationale a réaffirmé explicitement que les droits des femmes sont une partie intégrante des droits universels de l'homme. La conférence proclame l'égalité et la pleine participation des femmes à la vie politique, civile, économique, sociale et culturelle, aux niveaux national, régional et international, et l'élimination totale de toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe.

La non-discrimination : La non-discrimination est, avec le principe d'égalité, un des piliers des droits de l'homme en vertu duquel, tous les individus naissent égaux en droits et dignité. La non-discrimination interdit toute exclusion, restriction de droits, distinction ou différenciation entre les personnes.

Principe de participation et d'inclusion

Le principe de participation permet de sauvegarder les droits du plus grand nombre, de prendre part à la prise de décision, conformément au Pacte International sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC).

L'inclusion permet de respecter et de mettre en pratique les autres principes de droits de l'homme tels que la dignité, la non-discrimination, l'égalité de chances et le développement économique.

L'inclusion et la participation ciblent le plus souvent certains groupes marginalisés pour leur permettre d'être suffisamment pris en compte dans les domaines suivants : éducation, emploi, affaires sociales, logement etc..



IV. DÉMOCRATIE, DROITS DE L'HOMME ET PARLEMENTS

La démocratie est une forme de gouvernement selon laquelle tous les citoyens ont le même droit de participer aux décisions qui ont une incidence sur leur vie.

Ce droit pour tout citoyen de participer à la direction des affaires publiques est énoncé :

- à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme,
- à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
- à l'article 7 de la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'Égard des Femmes ; et 9 du Protocole de Maputo.

« La démocratie, en tant qu'idéal, vise essentiellement à préserver et promouvoir, la dignité et les droits fondamentaux de l'individu, à assurer la justice sociale, à favoriser le développement économique et social de la collectivité, à renforcer la, cohésion de la société ainsi que la tranquillité nationale et à créer un climat propice à la paix internationale. En tant que forme de gouvernement, la démocratie est le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs ; elle est aussi le seul système politique apte à se corriger lui-même.» (Déclaration Universelle sur la démocratie, de l'Union Inter-parlementaire)

La Souveraineté de l'Etat ne saurait constituer un obstacle au respect, par l'Etat, de ses obligations relatives aux droits des personnes et au principe de proportionnalité. Selon ce principe, toute mesure prise par une autorité, conformément à l'universalité des droits, ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour faire respecter les droits de l'homme.



Seule instance compétente pour légiférer et soumettre les politiques et décisions de l'exécutif à un contrôle constant, le parlement joue aussi un rôle majeur dans la promotion et la protection des droits de l'homme.

Il a par ailleurs le pouvoir d'établir le cadre légal nécessaire pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et la primauté du droit, pierre angulaire de la démocratie et de la protection des droits de l'homme.

Pour toutes ces raisons, le parlement est occupé une place centrale dans le respect des règles démocratique et des droits de l'homme.

« La démocratie, le développement et le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement » (Source : Document final du Sommet mondial de 2005 adopté par L'Assemblée générale des Nations unies à sa Soixantième session sept 2005)





GUIDE DES

PARLEMENTAIRES

2014

LES OBLIGATIONS
DES ETATS EN
MATIERE DE
DROITS DE L'HOMME

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2



II. OBLIGATIONS DES ETATS EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME

En devenant parties aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, les Etats se trouvent liés par **trois types d'obligations** : l'obligation de **respecter** les droits, l'obligation de **protéger** et enfin l'obligation de **réaliser** (mettre en œuvre) les droits.

Ces trois catégories ou niveaux d'obligations de **respecter, protéger et mettre en œuvre** obligent les Etats à adopter des mesures ou à entreprendre des actions spécifiques afin d'assurer l'effectivité de la jouissance du droit par toute personne vivant sur son territoire.

CHAPITRE 2

I. L'obligation de respecter les droits exige de l'Etat de s'abstenir d'intervenir ou de poser des actes qui ont pour effet d'entraver, directement ou indirectement, l'exercice d'un droit de l'homme par les personnes qui en sont titulaires. Cette obligation, exige de l'Etat une abstention. L'État ne doit pas s'immiscer dans l'exercice d'un droit ou d'une liberté, de façon à en empêcher ou restreindre la jouissance, sans respecter les trois conditions liées à l'existence d'une base légale en droit interne, un motif légitime (notamment l'existence d'un besoin social impérieux) et enfin l'exigence de nécessité (l'ingérence de l'Etat doit être limitée à ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif légitime poursuivi).

II. L'obligation de protéger les droits s'assimile en une obligation de prévention. L'Etat doit adopter des mesures appropriées pour empêcher la commission de faits ou la survenance d'événements de nature à violer les droits fondamentaux garantis aux personnes vivant sur son territoire. Ainsi, l'interdiction de la torture commande aux Etats de prendre des mesures propres à empêcher que les personnes relevant de leur juridiction ne soient soumises à des tortures ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, même commis par des particuliers. Les Etats ont l'obligation de prendre des mesures de prévention susceptibles d'apporter aux individus une protection efficace, les mettant à l'abri des atteintes à leur intégrité physique, à leur vie privée et famille et à leur état de santé, par exemple.

La responsabilité de l'Etat est engagée s'il est prouvé que la violation qu'il devait prévenir, même commise par des personnes privées, s'est réalisée et s'il est constaté que

l'Etat aurait pu par l'adoption de certaines mesures raisonnables, éviter la survenance de la violation qu'il aurait fallu empêcher. Au regard de l'obligation de protéger les droits la responsabilité de l'Etat est engagée non seulement pour les violations commises directement par ses propres organes mais aussi pour les violations qui ont leur source dans les rapports interindividuels et que l'Etat n'a pas su prévenir.

Par ailleurs, l'obligation de protéger les droits implique une obligation procédurale. En effet, en cas de violation, l'Etat doit faire procéder à une enquête officielle, approfondie et effective en vue de l'identification et de la punition des responsables.

III. L'obligation de réaliser se fonde sur l'idée que les Etats peuvent prendre des mesures positives pour permettre la jouissance effective des droits fondamentaux ou assurer et renforcer la protection offerte à l'individu, soit en fournissant à celui-ci des ressources ou des services lui permettant de jouir effectivement du droit garanti, soit par l'adoption d'autres mesures de nature à renforcer la garantie du droit considéré.

L'obligation de réaliser est **progressive**. Comme le note le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n°3, il s'agit d'«une démarche qui s'inscrit dans le temps » et qui « permet de sauvegarder la souplesse nécessaire, compte tenu des réalités du monde et des difficultés que rencontre tout pays qui s'efforce d'assurer le plein exercice des droits... ».

Les Etats sont tenus d'agir « **au maximum de ses ressources disponibles** » pour s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents et «pour qu'un Etat partie puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum ».

En vertu de l'obligation de réalisation progressive, l'absence de progrès dans la réalisation des droits et, a fortiori, la régression dans la protection des droits constituent des cas de manquement. Aussi, comme le souligne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « même en temps de grave pénurie de ressources, en raison d'un processus d'ajustement, de la récession économique ou d'autres facteurs, les éléments vulnérables de la société peuvent et doivent être protégés grâce à la mise en œuvre de programmes spécifiques relativement peu coûteux ».

Toutefois, l'obligation de réalisation progressive ne concerne pas uniquement les droits économiques sociaux et culturels. L'essentiel des droits civils et politiques ont des prolongements d'ordre économique et social. C'est ainsi que le Comité des droits de l'homme, dans son observation générale n°25 pourtant sur « le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans les conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques », a noté que : « Le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association est une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote et doit être pleinement protégé. Des mesures positives devraient être prises pour surmonter certaines

difficultés telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté ou les entraves à la liberté de circulation qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de leurs droits ».

Mise en œuvre des obligations de l'Etat à travers quelques droits

- **En matière de Santé**, par exemple, l'Etat ne peut pas garantir à chacun le droit d'être en bonne santé ; mais est **obligé d'établir et de maintenir**, selon ses capacités économiques propres, ses traditions sociales et culturelles, en observant des normes internationales minima, **un système de santé publique qui garantisse en principe, à chacun, l'accès à certains services de base**. Par exemple, Il doit se fixer des objectifs et critères permettant de réduire progressivement, le taux de mortalité infantile **en augmentant le nombre de médecins ou le pourcentage de la population vaccinée contre certaines maladies infectieuses**.







GUIDE DES

PARLEMENTAIRES

2014

ROLE DES
PARLEMENTAIRES
DANS LA PROMOTION
ET LA PROTECTION
DES DROITS DE
L'HOMME

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3



III. ROLE DES PARLEMENTAIRES DANS LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

En tant qu'institution de l'État représentant le peuple qui participe, à travers elle, à la gestion des affaires publiques, le parlement est gardien des droits de l'homme. Les parlements et leurs membres sont des acteurs essentiels dans la promotion et la défense des droits de l'homme ; car, l'activité parlementaire dans son ensemble, à savoir : l'élaboration des lois, l'adoption du budget et le contrôle de l'exécutif, couvre tout le sphère des droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels et a donc un impact immédiat sur la jouissance des droits de l'homme. Les parlements doivent être conscients de ce rôle à tout moment car la paix, l'harmonie sociale et le développement régulier et durable de leur pays dépendent pour une large part de la mesure dans laquelle les droits de l'homme imprègnent l'activité parlementaire.

CHAPITRE 3

I. LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES PROJETS DE LOIS RELATIFS AUX ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Les accords internationaux requièrent l'autorisation du parlement avant leur ratification, il s'agit des traités internationaux, des conventions internationales, des accords ou protocoles, etc.

A l'heure actuelle la matière des Traités est régie par la Convention de Vienne du 23 août 1969. Cette Convention est entrée en vigueur le 27 janvier 1980. Par la suite, une autre Convention de Vienne a été adoptée en 1986 et porte sur les traités conclus par des Organisations internationales entre elles ou avec un Etat.

Définition du traité international

Selon l'article 2 de la Convention de Vienne du 23 août 1969, l'expression « traité international » s'entend : « d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes et quelque soit sa dénomination particulière ».

La société internationale

Traditionnellement, il s'agissait des Etats et des Organisations internationales bien que maintenant il faut y

ajouter ces nouveaux acteurs que sont les : ONG, Sociétés multinationales, Mouvements de libération nationale, auxquels s'ajoute l'individu de plus en plus présent dans la Société internationale.

A. La conclusion des traités ou engagements internationaux

La procédure de conclusion des traités est une opération complexe. Etant souvent une opération longue, résultant d'importantes négociations entre Etats, la conclusion est ponctuée par les modalités de son élaboration avant celle de son acceptation c'est-à-dire l'engagement des Etats à le respecter. Elle s'achève par les formalités de la ratification.

• **L'ELABORATION** : Elle comprend la négociation et l'adoption du texte :

- **La négociation** des accords internationaux s'ouvre par une formalité assez particulière : la vérification des pouvoirs. Il s'agit de s'assurer que la personne qui représente l'Etat qui négocie à son nom est réellement habilitée à le faire. Cette personne a l'obligation de produire un document appelé « Les pleins pouvoirs de négociateur », dont le libellé diffère d'un Etat à l'autre. Il faut ajouter qu'il existe néanmoins une présomption de représentativité au profit de certains personnages ainsi dispensés de produire un quelconque titre. Il s'agit des Chefs d'Etats, Chefs de gouvernement, des Ministres des Affaires étrangères, des Chefs de mission diplomatique ou des représentants accrédités à une conférence diplomatique ou auprès d'une organisation internationale.

- **L'adoption** marque la fin des négociations et se traduit souvent par la signature du texte (ou paraphe). La signature n'implique pas en priorité une entrée en vigueur du Traité pour l'Etat signataire. Celle-ci sera réalisée par la ratification. La signature développe deux conséquences majeures :

- l'effet d'authentification qui est l'expression fidèle et définitive de la volonté des parties,

- « l'obligation de bonne foi » à la charge des parties. La bonne foi consiste précisément à accomplir toutes les diligences nécessaires pour que le traité entre en vigueur.

B. L'engagement des Etats

La Convention de Vienne confère aux Etats la plus grande liberté pour exprimer leur engagement. Quelque que soit le mode de consentement, la force obligatoire attachée aux traités reste la même. Une fois le consentement exprimé, le traité devient obligatoire pour l'Etat. Mais, en droit international, il n'y a pas de hiérarchie entre les modes d'expression. En outre, la diversité de ces modes d'expression n'a de portée qu'au plan interne. La liberté des Etats signifie donc qu'il ya pas de « présomption » en faveur de la ratification.

A l'heure actuelle la matière des Traités est régie par la Convention de Vienne du 23 Aout 1969. Cette Convention est entrée en vigueur le 27 janvier 1980. Par la suite, une autre Convention de Vienne a été adoptée en 1986 et porte sur les traités conclus par des organisations internationales entre elles ou avec un Etat.

• LA RATIFICATION

La ratification se définit comme l'acte par lequel l'autorité habilitée, d'un point de vue constitutionnel (Président de la République) à engager l'Etat, confirme l'existence du traité ayant fait l'objet de signature et s'engage au nom de l'Etat à l'exécuter. Il est usuel que les traités prévoient les modalités pratiques de leur entrée en vigueur « au moment de l'échange des instruments de ratification ». Cet échange entre parties au traité donne souvent lieu à l'établissement d'un Procès-verbal.

La finalité de la ratification n'est jamais obligatoire. Un Etat peut donc signer un traité et connaître des difficultés à le faire ratifier ; car, les Etats sont également libres à cet égard. Il ne pèse jamais sur eux, sauf stipulations contraires, l'obligation de ratifier un traité dans un délai déterminé.

Par ailleurs l'Etat peut ratifier un traité et émettre des réserves sur certains articles compte tenu des considérations propres à l'Etat en question.

- Les Etats peuvent assortir leur ratification de une ou de plusieurs conditions
- Exemple du Niger qui a ratifié la Convention sur l'Elimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes avec des réserves sur certains articles

C. La procédure d'examen et d'adoption des projets lois d'autorisation relatifs aux engagements internationaux

Au Sénégal, selon l'article 95 de la Constitution, seul « le Président de la République a le pouvoir de négocier les engagements internationaux. Il les ratifie et les approuve éventuellement sur autorisation du Parlement ».

Pour toutes ces catégories d'engagements, la Constitution conditionne leur ratification ou leur approbation ultérieure par le Président de la République, à leur adoption par le parlement en vertu d'une loi.

Le parlement saisi des lois d'autorisation est tenu de les examiner suivant la procédure législative fixée par la Constitution et les règlements intérieurs des deux chambres du parlement (Assemblée nationale et Sénat).

• DOMAINE ET CARACTERISTIQUES GENERALES DES LOIS D'AUTORISATION

La Constitution sénégalaise du 7 Janvier 2001 délimite le domaine de la loi à travers notamment son article 67 qui énumère les matières dans lesquelles la loi peut intervenir en fixant des règles ou des principes fondamentaux.

En ce qui concerne les engagements internationaux, ils sont limitativement énumérés par l'article 96 et concernent : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature

législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire. »

• L'INITIATIVE DES LOIS D'AUTORISATION DE RATIFICATION

Généralement, l'on peut distinguer la procédure législative ordinaire et la procédure législative spéciale. Cette distinction entre : lois ordinaires et autres lois, est fonction de leur procédure d'adoption, en particulier, de la majorité requise à cet effet.

En ce qui concerne les engagements internationaux, ils sont exclusivement d'origine gouvernementale.

Les projets de loi d'autorisation comprennent généralement quatre éléments :

- le décret de présentation, pris conjointement par le Président de la République et le Premier Ministre après délibération du Conseil des Ministres ;
- l'exposé des motifs, dans lequel sont présentés les arguments et motivations du gouvernement (Ministère chargé des Affaires Etrangères) qui sont à la base de la signature de l'accord et qui est généralement, un résumé succinct de l'engagement international et son historique.
- le corps du texte de loi d'autorisation, proprement dit, souvent, rédigé en un article unique qui sera mis au vote des parlementaires.
- Enfin, le texte du traité, protocole, accord ou convention.

En ce qui concerne les engagements internationaux, ils sont exclusivement d'origine gouvernementale du fait de leur procédure d'adoption qui est spécifique

« Le Président de la République a le pouvoir de négocier les engagements internationaux. Il les ratifie et les approuve éventuellement sur autorisation du Parlement »

• L'EXAMEN ET L'ADOPTION DE LA LOI D'AUTORISATION

Pour être examiné en commissions et discuté en séance plénière, le projet de loi d'autorisation doit être inscrit à l'ordre du jour du Bureau de l'Assemblée nationale. Une fois déposé, le texte est renvoyé à l'examen d'une commission sur décision de la Conférence des Présidents.

• Le passage en commission

Les projets de loi d'autorisation sont soumis à l'examen de la Commission des affaires étrangères, de l'union africaine et des sénégalais de l'extérieur conformément au règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Le renvoi des textes aux commissions permanentes est effectué au vu de leurs compétences respectives, telles qu'elles sont définies par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. La commission saisie d'un texte désigne parmi ses membres un rapporteur chargé de présenter, au nom de celle-ci, un rapport qui sera imprimé et mis en distribution pendant la discussion en séance plénière. Les rapports faits sur les projets ou proposition dont le Parlement est saisi concluent à l'adoption ou au rejet de ces textes ou à des amendements.

• La discussion en séance plénière

La discussion en séance plénière s'articule en deux (2) phases : il s'agit de ce qu'on appelle la phase d'examen général et la phase d'examen détaillé.

Bien qu'étant des projets de lois ordinaires, les engagements internationaux sont aussi assez particuliers. Leur adoption ne requiert aucun quorum (contrairement aux lois organiques ou lois constitutionnelles). Mais les projets de lois d'autorisation ne comportent qu'un article unique qui fait l'objet de vote ou de rejet. Les parlementaires ne peuvent pas formuler ou déposer, le cas échéant, des amendements, en raison de leur nature propre.

L'adoption définitive des projets de loi clôt, en principe, la phase de la procédure législative et débouche normalement sur la promulgation.

Le texte définitif (la loi d'autorisation de ratification) est transmis au Secrétariat général du Gouvernement, qui est chargé de présenter le texte à la signature du Président de la République à qui appartient la compétence de promulgation des lois.

Cependant, la promulgation d'une loi peut être retardée ou empêchée dans deux cas : le contrôle de la constitutionnalité des lois et la nouvelle délibération de la loi (article 72 et suivants de la Constitution).

D - Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux

La Constitution, en son article 97, dispose : « *si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution* ».

La mise en œuvre de cette disposition pose des problèmes d'ordre juridique et pratique :

Si par exemple au cours de l'examen par le Parlement, d'un projet de loi autorisant le président de la République à ratifier une convention internationale, celui-ci

s'aperçoit ou estime que la Convention annexée au projet de loi viole la Constitution, il ne doit pas accorder son autorisation.

Il faut noter que le texte voté par le parlement et qui constitue la loi, est constitué d'un article unique qui accorde au Président de la République l'autorisation de ratifier.

C'est ce texte adopté par le Parlement qui peut faire, en l'état actuel de la Constitution, l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel et non la Convention internationale à laquelle les parlementaires ne peuvent ni ajouter, ni retirer un mot ou une virgule.

Il faut noter que le texte voté par le parlement et qui constitue la loi, est constitué d'un article unique qui accorde au Président de la République l'autorisation de ratifier.

C'est ce texte adopté par le Parlement qui peut faire, en l'état actuel de la Constitution, l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel et non la Convention internationale à laquelle les parlementaires ne peuvent ni ajouter, ni retirer un mot ou une virgule.

Le Président de la République dispose seul du pouvoir de négociations et de ratification des engagements internationaux. L'acte de ratification est différent ici de l'acte de promulgation d'une loi (article 95 Constitution).

II. L'IMPLICATION DANS LA MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET RÉGIONAUX

Les député/e/s ont le pouvoir de contrôler l'application des lois des politiques et programmes visant à promouvoir le respect des droits humains, y compris l'égalité des sexes. Pour ce faire, elles /ils disposent de plusieurs outils et prérogatives à travers les commissions.

A - Les commissions

Les député/e/s peuvent agir au sein de leurs commissions respectives et à travers les réseaux appropriés de l'AN pour amener le gouvernement à respecter les engagements pris devant la représentation parlementaire et à les traduire en mesures budgétaires concrètes qui pourront être l'objet d'un contrôle strict de la part des élu/e/s.

En ce qui concerne les droits des femmes, l'accès en nombre important des femmes à l'Assemblée permet une meilleure prise en charge de leurs préoccupations.

B - L'initiative des lois pour l'harmonisation

L'article 80 de la constitution du 7 Janvier 2001 définit les trois principaux organes de l'Etat qui détiennent le droit d'initiative des lois : le Président de la République, le Premier Ministre et les députés. Les initiatives du pouvoir exécutif (Président de la République et du Premier Ministre) sont appelées projets de lois, et celles des parlementaires (députés) étant des propositions de loi.

Les parlementaires peuvent initier des propositions de lois pour l'harmonisation de la législation nationale avec les conventions internationales signées et ratifiées par le Sénégal.

En tant qu'institution qui autorise la ratification de ces instruments, ils ont les prérogatives pour contrôler leur mise en œuvre.

• Qu'est ce que l'harmonisation ?

L'harmonisation renvoie à la procédure de mise en conformité entre les conventions signées et ratifiées et les lois nationales.

Elle est une opération de modification des dispositions législatives et réglementaires contraires à la Constitution et aux engagements régionaux et internationaux de l'Etat.

L'harmonisation est un mécanisme législatif de mise en cohérence des lois nationales avec les textes internationaux.

- **Pourquoi harmoniser ?**

En vertu du principe de la hiérarchie des normes



Selon ce principe, les règles juridiques sont classées par ordre hiérarchique et, toutes les normes inférieures doivent être en conformité avec les normes du degré supérieur.

La Constitution est la norme fondamentale avec laquelle toutes les autres doivent être en harmonie pour qu'il y ait réellement un Etat de droit.

Il existe un écart entre les conventions et les textes nationaux. Un exemple : les dispositions sur l'âge légal au mariage, la direction du ménage entre autres dispositions du Code de la Famille du Sénégal ne sont en conformité avec la Convention sur l'Elimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes.

L'harmonisation de la législation nationale avec les engagements internationaux du Sénégal permettra non seulement d'avoir des normes nationales beaucoup plus conformes aux normes internationales mais surtout elle va contribuer à l'application effective de ces normes.

Il est nécessaire aujourd'hui de prendre en charge la promotion des droits des femmes dans la norme nationale en conformité avec les normes internationales légalement introduites dans l'ordre juridique sénégalais.

C - L'interpellation du pouvoir exécutif

En vertu de la primauté des droits de l'homme

Pour encourager l'initiative des lois d'autorisation de ratification des conventions signées.

Quelques bonnes pratiques d'harmonisation

- **Prise en charge médicale de l'époux et des enfants par la femme salariée**

Modifications par la Loi No PAR LE DECRET N : 2006-1130 ET LE DECRET N : 2006-1331 DU 23 NOVEMBRE 2006 de certaines dispositions du décret 74- 347 du 12 Avril 1974, pour permettre à la femme salariée de prendre en charge son conjoint et ses enfants.

Avant l'adoption de ces dispositions, la femme salariée n'avait pas la possibilité de prendre en charge ses enfants et son époux.

- **Accès des femmes à certains corps de métiers jusque là réservés aux hommes**

Par l'admission des femmes dans la douane le décret 2006-507 modifiant le décret n° 69.1373 du 10-12-1969 fixant les modalités d'application de la loi 69.64 du 30-10-1969 relative au statut du personnel des Douanes ; et dans la gendarmerie par la loi n° 2006-515 du 09 juin 2006 et récemment dans l'armée à travers la Loi DECRET 2007-1244 du 19 OCTOBRE 2007.

Avant l'adoption de ces mesures, l'accès à ces corps de métiers était exclusivement réservé aux hommes.

- **Equité Fiscale**

La loi n° 2008-01 du 08 Janvier 2008 a mis fin à la discrimination à l'égard des femmes dans le système d'imposition.

Avant l'adoption de cette loi, l'abattement fiscal dont bénéficiait le salarié par rapport au nombre d'enfants en charge était exclusivement réservé à l'homme.

- **Parité de genres dans les institutions totalement ou partiellement électives**

Adoption de la loi No 2010 – 11 du 28 Mai 2010 sur la parité en vertu de laquelle « La parité absolue homme-femme est instituée au Sénégal dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives», conformément aux dispositions de l'article 9 du Protocole de Maputo.

- **Egalité dans la transmission de la nationalité**

Loi No 03-2013 - du 28 juin 2013 modifiant le code de la nationalité pour permettre à la femme de transmettre dans les mêmes conditions que l'homme sa nationalité à son enfant et à son conjoint.

Le principe de primauté signifie que le texte international l'emporte sur le texte national.

Le respect des droits de l'homme comme fondement de l'Etat démocratique sénégalais est un engagement que reflètent toutes les Constitutions du Sénégal, jusqu'à la plus récente à savoir celle du 22 janvier 2001.

Le Préambule de cette Constitution énonce avec vigueur le lien indéfectible entre respect des droits de la personne humaine et société créative, démocratique et humaniste.

Ainsi, le Sénégal a clairement opté pour la primauté du droit, la laïcité et la séparation des pouvoirs et a fait du principe de la primauté des droits de l'homme l'objet d'une consécration constitutionnelle.

Par la signature des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, le pouvoir exécutif affiche une volonté politique d'adhésion aux droits de l'homme.

Cependant pour que l'Etat soit redevable de sa mise en œuvre, il faudrait la ratification de ces traités qui requiert une autorisation du parlement

L'initiative de la loi d'autorisation est du ressort de l'exécutif, mais les parlementaires peuvent en tant que représentant/e/s du peuple sensibiliser le pouvoir exécutif sur la nécessité de soumettre ces projets de lois.

- Pour encourager le dépôt des rapports et le suivi de la mise en œuvre des recommandations des mécanismes de protection des droits humains : organes des traités, Rapporteurs spéciaux, Examen Périodique Universel.

Quelques recommandations formulées par le Groupe de travail sur l'Examen Périodique Universel (EPU) pour le Sénégal en 2013

Instruments des Droits de l'Homme	Ratifier les instruments juridiques internationaux
Procédures spéciales	Adresser une invitation permanente aux procédures spéciales des NU
Institution Nationale des Droits de l'Homme	S'assurer que le Comité Sénégal des droits de l'homme dispose de ressources nécessaires et fonctionne de manière indépendante conformément aux Principes de Paris
Droits des femmes et Violence Basée sur le Genre	Adopter une loi pénalisant le viol, les abus sexuels et l'inceste pour lutter contre la violence domestique, l'abus sexuel, le viol et les mariages forcés Mettre en œuvre efficacement les procédures opérationnelles standard sur la prévention et la gestion de la violence sexiste

L'État a l'obligation, à partir de la ratification, de coopérer avec les systèmes internationaux et régionaux de promotion et de protection des droits de l'homme et à cet effet le parlement doit :

- **Collaborer avec le pouvoir exécutif pour l'amener à respecter les délais** quant aux obligations internationales de rendre compte aux organes des traités et à l'Examen Périodique Universel et instituer des invitations permanentes pour les procédures spéciales.
- S'impliquer dans la vulgarisation et le suivi de la mise en œuvre des recommandations de ces mécanismes en partenariat avec la société civile, les partenaires techniques et financiers et le gouvernement.

Mécanisme international des droits de l'homme

Traités de Bases								Fondés sur la charte	
Comité sur les disparitions forcées	Comité des droits des personnes handicapées	Comité des travailleurs migrants	Comité des droits de l'enfant	Sous comité pour la prévention de la torture	Comité contre la torture	Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard de la femme	Comité contre la discrimination raciale	Comité des droits de l'homme	Conseil des droits de l'homme
								Procédures Spéciales	

Mécanisme régional de protection des droits de l'homme

INSTRUMENTS

- la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 1981.
- la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant de 1990,
- le Protocole relatif à la Charte Africaine relatif aux Droits de la Femme en Afrique de 2003

MECANISMES

- La Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples
- La Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples
- La Cour de justice de la CEDEAO





GUIDE DES

PARLIEMENTAIRE 2014

SUIVI ET
EVALUATION DE LA
MISE EN ŒUVRE
DES LOIS, POLITIQUES
ET PROGRAMMES
PUBLIQUES

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4



IV. SUIVI ET EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS, POLITIQUES ET PROGRAMMES PUBLICS

L'Assemblée nationale est dotée de cadres institutionnels privilégiés de travail dont les Commissions. Il s'agit des Commissions permanentes et des Commissions Spéciales Temporaires.

Parmi les Commissions permanentes qui sont au nombre de onze, il y a la Commission dite des Délégations dont le rôle particulier est non négligeable, relativement, notamment, au suivi et à l'évaluation de l'application des lois votées par l'Assemblée nationale (Cf. Articles 26, 27, 28 et 29 du Règlement intérieur de l'A.N.).

I - LE RÔLE PARTICULIER DÉVOLU À LA COMMISSION DE DÉLÉGATION EN MATIÈRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DES LOIS VOTÉES

Aux termes de l'article 26 alinéa 2 du règlement intérieur, la Commission des Délégations de l'AN (Art 25 à 29 du RI de AN) est, entre autres, chargée de l'évaluation, du suivi et de l'exécution des lois votées.

Selon cet article, deux prérogatives essentielles sont dévolues à cette Commission :

- « prendre des délibérations sur les affaires qui lui sont renvoyées par l'Assemblée nationale, dans les limites de la délégation qui lui est donnée conformément aux dispositions de l'article 65 de la Constitution ».
- « Évaluer » et assurer le « suivi de l'exécution des lois votées ».

Les membres de cette Commission doivent pleinement jouer le rôle qui leur est ainsi dévolu, en mettant en œuvre tous les moyens nécessaires, leur permettant d'assurer le mieux, le suivi de l'exécution des lois votées.

A cet effet, un calendrier de contrôle et de suivi peut être mis en œuvre.

Pour une meilleure efficacité dans l'action, chacun des membres de ladite Commission doit assumer un rôle particulier, en matière de suivi de l'exécution des lois ; aussi bien celles votées par le Parlement actuel que celles

précédemment adoptées au cours des précédentes législatures. Ceci permettrait la mise en œuvre de certains textes législatifs assujettis à l'intervention de décrets d'application et, par delà ces décrets, la mise en œuvre de droits fondamentaux des citoyens.

Par exemple : La commission des délégations doit interpellier, de façon périodique, les différents Ministres concernés par les textes de loi adoptés ou organiser des séances d'information sur l'état de leur application.

1. Suivi de l'exécution des programmes publics (contrôle sur pièce, contrôle sur place)

Tous les parlementaires doivent veiller à la mise en œuvre de tous les programmes soumis à leur vote, par le pouvoir exécutif. En particulier, ceux, membres de la Commission des Délégation et de la Commission des Finances, doivent s'assurer que l'exécution du Budget par le Gouvernement et l'utilisation des fonds alloués à des programmes a lieu de façon efficiente.

A cet effet, il importe pour les parlementaires d'examiner les projets de budget de chaque Ministère sectoriel, notamment, l'exécution des Cadres de Dépenses Sectoriels à Moyen Terme (C.D.S M.T), les Budgets Consolidés d'Investissements, pour voir si effectivement, des programmes liés, par exemple à l'égalité de genre sont, pris en compte dans la phase de mise en œuvre du budget. Ils doivent assurer de façon constante le suivi de l'action du gouvernement.

A cet effet, les parlementaires doivent exiger du Ministère en charge de l'économie et des finances, un état d'exécution du budget, indispensable pour l'appréciation correcte de la mise en œuvre de la loi de finances par eux votée. Il est également indispensable que les parlementaires s'assurent de la bonne compréhension des Lois de Règlement, et soient capables d'apprécier le rapport présenté par la Cour des Comptes au Parlement.

Ainsi celle-ci, dans sa mission d'assistance au parlement, doit renforcer les capacités des parlementaires en matière de gestion et de comptabilité publique pour une meilleure appréciation des questions budgétaires.

D'autres moyens d'action a posteriori sont également permis pour vérifier, par exemple, avec les acteurs et / ou actrices du développement l'état d'exécution du budget de Genre. Une « Cellule de Coordination Parlementaire » peut être mise en place à cet effet, en partenariat avec les O.N.G et autres associations de la Société Civile ainsi que d'autres mécanismes de suivi et d'évaluation efficaces.

Les parlementaires doivent faire usage des moyens d'action déjà existants dans le règlement intérieur de l'Assemblée. Pour ce faire, les parlementaires ont la possibilité de poser des questions orales et/ou d'actualité, des questions écrites, d'effectuer des visites inopinées de terrain, notamment celles des projets, d'interpeller des membres du Gouvernement et des fonctionnaires chargés de l'exécution des programmes et projets, etc.

Pour être efficace, ce contrôle nécessite de renforcer les capacités des parlementaires, à travers notamment :

- le renforcement des capacités d'investigation ;
- le Renforcement des capacités d'analyse et d'élaboration de lois du parlement à travers les Commissions Techniques ;
- le Renforcement des pouvoirs de l'organe privilégié de contrôle budgétaire qu'est la Commission des Finances ;
- et le recrutement en nombre suffisant d'assistant/e/s parlementaires compétent/e/s, aptes à évaluer et à mesurer les politiques et programmes

Ce renforcement de capacités doit être doublé d'un renforcement de pouvoir, notamment, de la possibilité pour le Parlement et les parlementaires de :

- prendre part active à l'élaboration des budgets, à travers le débat d'orientation budgétaire, qui doit se tenir en temps opportun;
- la possibilité pour les parlementaires de faire des amendements au budget lors de son examen et même de le faire réviser par le Gouvernement dans le cadre d'une seconde lecture. Car une telle possibilité n'existe que théoriquement et n'est jamais mise en œuvre dans la pratique du Parlement sénégalais où les budgets ne sont jamais amendés ni renvoyés (contrairement à des pays africains comme le Niger, le Burkina Faso etc. ...).

2. Suivi et l'évaluation des Politiques Publiques liées aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et à l'Agenda d'après 2015

les parlementaires doivent assurer le suivi des programmes liés aux O.M.D. et surtout, à l'exécution de l'agenda post-2015.

En effet, l'atteinte des OMD incombe essentiellement à l'Exécutif qui doit améliorer à la fois les dotations budgétaires y afférant et les conditions d'exécution, de Suivi, de Contrôle et d'évaluation.

Le Parlement doit toutefois y apporter sa contribution en jouant pleinement, son rôle de contrôle de la mise en œuvre des politiques et programmes y relatifs. Il devrait s'impliquer davantage dans la mise en place des politiques publiques relatives aux OMD et à l'Agenda d'après 2015 notamment en opérant des contrôles sur place (descentes sur les lieux d'exécution et dans les départements ministériels concerné etc.) et des contrôles sur pièces (en demandant au gouvernement, la communication de certains documents liés à l'exécution des programmes).

Les parlementaires doivent en outre, participer activement à tout le processus devant conduire à la détermination des priorités de développement pour l'agenda post 2015.

Ils doivent veiller à la publication des résultats des enquêtes parlementaires ainsi qu'au renforcement des capacités des membres de leur institution.

Les O.M.D.

O.M.D. 1 : « *Éliminer l'extrême pauvreté et la faim* » (réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, ainsi que la proportion de la population qui souffre de la faim) ;

O.M.D. 2 : « *Réaliser l'éducation primaire pour tous* » (assurer l'éducation primaire pour tous, filles et garçons) ;

O.M.D. 3 : « *Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes* » ;

O.M.D. 4 : « *Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans* » (des deux tiers) ;

O.M.D. 5 : « *Améliorer la santé maternelle* » (réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle) ;

O.M.D. 6 : « *Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies* » ;

O.M.D. 7 : « *Assurer un environnement durable* » ;

O.M.D. 8 : « *Créer un partenariat mondial pour le développement* »

II - LE CONTROLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE PROPREMENT DIT

Au titre du contrôle, la/le député/e dispose de plusieurs moyens ou instruments qui sont mis à sa disposition et qui lui permettent d'effectuer un examen permanent de l'action du Gouvernement.

• La Déclaration de Politique Générale (art.55 de la Constitution et 97 du RI).

La Déclaration de politique générale s'impose maintenant, à tout/e Premier/e Ministre entrant en fonction, comme une tradition républicaine à accomplir devant l'Assemblée Nationale. Elle est suivie d'un débat qui, à la demande de la/du Premier/e Ministre, peut donner lieu à un vote de confiance. Cette confiance, en cas de vote, est accordée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée Nationale. A défaut, le vote de rejet de confiance peut entraîner une démission de la/du Premier/e Ministre et de tout son gouvernement.

La déclaration de politique générale doit intervenir au plus tard, trois mois après l'entrée en fonction du nouveau Gouvernement. Il doit en informer l'Assemblée Nationale, huit jours au moins, avant la date retenue.

La déclaration de politique générale offre une opportunité pour le parlementaire de mesurer l'engagement du Gouvernement à promouvoir et respecter les droits humains.

- **La Question de confiance** (art .86 al.1 et 2 de la Constitution et 98 RI)

La question de confiance porte sur un programme pour une déclaration de politique générale et ne peut être posée à l'Assemblée nationale que par la volonté du Premier Ministre, après délibération du conseil des Ministres (art 98 RI)

Le refus de confiance, qui entraîne la démission collective du Gouvernement, ne peut avoir lieu, qu'au scrutin public, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale.

- **Les Questions au Gouvernement**

Questions Ecrites

Selon l'article 92, Alinéa 1 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, les député/e/s peuvent poser des questions écrites aux membres du Gouvernement qui sont tenus d'y répondre. L'article 95 du même Règlement Intérieur dispose que « tout membre de l'Assemblée Nationale qui désire poser une question écrite à un membre du gouvernement doit en remettre le texte au Président de l'Assemblée Nationale qui le communique au Président de la République ou au Gouvernement ».

L'Alinéa 2 du même article précise que les questions écrites sont publiées au journal des débats et affichées et que les réponses des ministres doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions et ceci sans aucune interruption de délai.

Si la/le Ministre concerné/e ne répond pas dans le délai prévu, la question écrite est automatiquement transformée en question orale et prend rang au rôle de celle-ci. Ce rang est déterminé d'après la publication de la question (article 95 alinéa 3 et 4 du RI). Dans ce cas, l'auteur de la question est informé.

Les questions écrites converties en questions orales ainsi que les réponses des ministres sont publiées au Journal des débats et au Journal Officiel (art 96 RI).

Question d'actualité et Question Orale (art.92 RI)

Selon l'article 92 alinéa 2 du RI de l'Assemblée Nationale, les députés peuvent poser aux membres du gouvernement qui sont tenus d'y répondre des questions d'actualité et des questions orales.

La Question d'actualité nationale ou internationale, libellée succinctement, est posée au gouvernement par un député et doit présenter un caractère d'intérêt général et se rapporter à un fait datant de moins d'un mois, au moment de son dépôt (article 94 alinéa 1 du RI Assemblée).

Les questions d'actualités sont des écrits libellés succinctement, déposées à la présidence de l'Assemblée Nationale une heure avant la conférence des Présidents qui décident de leur inscription à l'ordre du jour de la prochaine séance réservés aux questions orales.

La première partie de la séance leur est réservée par priorité (article 94 alinéa 2 in fine RI).

Les questions orales et les questions d'actualité ainsi que les réponses des ministres sont publiées au Journal des débats et au Journal Officiel (art 96 RI).

• Les Missions d'information

Les visites de terrain

Les visites de terrain sont des missions d'information qui peuvent être organisées par les élues pour se rapprocher des populations, par exemple : en cas d'intempéries ou pour contrôler, sur place, l'état d'avancement de travaux de réalisation d'un projet ou programme du gouvernement. Elles constituent un moyen efficace permettant à l'élue contrôler sur place, l'action du Gouvernement.

• Commissions Spéciales Temporaires (Article 32 RI/ A.N.)

Selon cette disposition : « l'Assemblée nationale peut constituer des commissions spéciales temporaires, notamment chargées d'une mission d'étude ou d'information pour un objet déterminé. Leur composition ne doit dépasser douze membres. Leurs pouvoirs durent jusqu'à ce que l'Assemblée nationale ait définitivement statué sur leur objet. La résolution portant création d'une commission spéciale temporaire fixe également les modalités à suivre pour la désignation de ses membres ainsi que sa durée ».

C'est une autre forme de mission d'information instituée pour un objet précis.

• La Commission d'Enquête Parlementaire (Article 48 RI)

La Commission d'Enquête parlementaire est créée par une résolution de l'Assemblée Nationale. Elle a pour but de permettre à ses membres de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et de soumettre ses conclusions à l'Assemblée Nationale.

Lorsque les faits dont il s'agit ont donné lieu à des poursuites judiciaires et, aussi longtemps que ces poursuites sont en cours, ils ne peuvent donner lieu à une Commission d'enquête. Celle-ci voit sa mission terminée dès l'ouverture d'une information judiciaire sur des faits qui ont motivé sa création.

La Commission d'enquête dont la durée maximale est de six mois à compter de l'adoption de la Résolution qui la crée, a un caractère temporaire et prend également fin dès le dépôt du rapport y relatif.

Sont tenus au secret et passibles des sanctions pénales de l'article 363 du Code Pénal, tous les membres des commissions d'enquête ainsi que ceux qui à quelque titre que ce soit, assistent ou participent à leurs travaux.

Seule l'Assemblée Nationale peut décider, après audition du rapport d'enquête et discussion y relative, de sa publication de tout ou en partie.

Seront sanctionnés des mêmes peines prévues par l'article 363 du Code Pénal (emprisonnement d'un à six mois et amende de 50.000 à 300.000 frs CFA) ceux qui publieront une information relative au travaux, délibération, acte ou rapport non publié relatifs à l'enquête de la commission.

• La Motion de Censure (Article 86 al.1 et 2; Article 99).

C'est le moyen privilégié, mis à la disposition de députés remplissant certaines conditions, pour censurer la politique du gouvernement. L'Assemblée Nationale peut ainsi provoquer la démission du Gouvernement par le vote d'une motion de censure qui doit, à peine d'irrecevabilité, être revêtue de la signature d'un dixième des membres la composant.

Le document intitulé « Motion de Censure » est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale qui statue sur sa recevabilité.

Le Président le notifie ensuite, au Gouvernement et en donne connaissance à l'Assemblée, en même temps que la liste des signataires qui est publiée au compte rendu des débats.

La Conférence des Présidents organise le débat dans les conditions des articles 62 à 69 du RI, fixe la date de la discussion de la motion qui doit avoir lieu au plus tard, le troisième jour de séance suivant le délai de deux jours francs qui suit son dépôt sur le bureau de l'Assemblée.

Lorsque la Motion de Censure est mise en discussion et que celle-ci est engagée, elle ne peut être retirée et les débats doivent être poursuivis jusqu'au vote.

La Motion est « votée au scrutin public et à la majorité absolue ou seuls les votes favorables sont recensés ».

Les signataires ne peuvent en proposer une autre au cours d'une même session.

• Les Résolutions (Article 91 RI)

Aux termes de l'Article 91 du Règlement Intérieur : « l'Assemblée Nationale peut inscrire à son ordre du jour les discussions de résolutions présentées par l'une de ses commissions.

Cette discussion se déroule selon la procédure prévue pour la discussion de séance plénière des projets et propositions de lois.

Une résolution peut revêtir la forme de motion de soutien de la politique du gouvernement ou de désapprobation de celle-ci.

Elle peut également consister en une déclaration d'ordre générale que ses auteurs soumettent à l'approbation de l'ensemble des députés pour manifester le point de vue de l'assemblée sur une situation ou une question donnée tant au niveau national qu' international.



• **Obligation de Rendre Compte**

Rendre compte aux mandants/électeurs : est une des obligations des parlementaires.

Cette obligation peut être accomplie de plusieurs manières :

- par des rencontres périodiques, organisées avec les électeurs/électorices
- par la mise à disposition d'Informations utiles sur l'action du parlement ;
 - par la création de bureaux du courrier à l'Assemblée nationale et dans les circonscriptions administratives des députés ;
 - par la création de numéros verts pour être à l'écoute des populations
 - par l'instauration de Journées Portes Ouvertes du Parlement;
 - par l'organisation de Rencontres avec la Presse ;



GUIDE DES

PARLIEMENTAIRES

2014

LIENS
ENTRE
GENRE-BUDGET
ET DROITS
DE L'HOMME

CHAPITRE 5

CHAPITRE 5



V. GENRE - BUDGET ET DROITS DE L'HOMME

Le “genre” fait référence aux relations entre les hommes et les femmes. “Les relations de genre” font référence aux différents modes de définition des droits par une société, aux responsabilités et aux identités des hommes et des femmes dans leurs relations. Les relations de genre sont inévitables - parce que les femmes et les hommes interagissent dans toutes les sphères de la vie - et concernent dès lors le domaine privé (la famille, le mariage, etc.) comme le domaine public (l'école, le marché du travail, la vie politique, etc.) Toutes les relations sociales incluent une composante de genre car elles sont - de différents points de vue - définies par l'identité de genre des personnes concernées.

Le lien entre genre et droits humains passe par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1979. En effet cette Convention dispose clairement que la discrimination selon le genre ne concerne pas uniquement les chances niées et les résultats inégaux, cette discrimination est avant tout une violation des droits fondamentaux des femmes.

La convention, pose la base juridique de la nécessité d'intégrer la dimension genre dans les droits de l'homme.

Ainsi, en ratifiant la Convention, les Etats sont soumis à l'obligation de prendre un certain nombre de mesures pour mettre un terme à la discrimination contre les femmes sous toutes ses formes et d'assurer d'une part l'égalité formelle impliquant le traitement égal des hommes et des femmes par la loi en termes de procédures et d'autre part l'égalité formelle entraînant un principe de non-discrimination (directe et indirecte) et faisant référence à la possibilité actuelle des femmes et des hommes de jouir de leurs droits.

CHAPITRE 5

I - GENRE ET BUDGET

Quelle pertinence d'intégrer le genre dans le budget ?

Les budgets sont généralement perçus comme non discriminatoires, affectant de façon impartiale les hommes et les femmes. Or, le budget est le reflet le plus complet des plans et des priorités économiques et sociaux d'un gouvernement. Les orientations budgétaires ont des impacts sur les différentes composantes de la population et sur les inégalités comme les progrès sociaux, économiques, culturels. Donc, un budget n'est jamais « neutre » : il reflète des choix politiques, sociaux, économiques, écologiques. Au total, l'articulation du budget avec le genre est déterminante pour passer de l'égalité des droits "de fait" à l'égalité réellement mise en œuvre, car le budget est un des principaux outils techniques d'une politique, d'une stratégie, d'un projet, etc.

Qu'est-ce que la Budgétisation Sensible au Genre (BSG)?

La BSG ne veut pas dire 50% homme: 50% femme, parce que 50: 50 signifie « égal » mais parfois non équitable. La BSG consiste à déterminer où les besoins des femmes et des hommes se rejoignent et se séparent. Lorsque les besoins sont différents, les dotations devraient être différentes.

La BSG attire l'attention sur le fait que l'égalité femmes-hommes n'est pas une question sociale, mineure, mais une composante des politiques macroéconomiques et du modèle de développement humain dans son ensemble.

Par conséquent, la BSG concerne tous les domaines des politiques (et pas seulement la santé, l'éducation, le social... mais aussi l'économie, l'énergie, les transports, les technologies...) et tous les acteurs (services de l'Etat, administrations mais aussi entreprises, associations, parlements...).

Quels sont les objectifs de la BSG ?

La budgétisation sensible au genre a pour but d'assurer que les budgets répondent équitablement aux besoins des femmes et des hommes. Elle permet de contrôler la façon dont les budgets répondent aux priorités des femmes. La BSG permet d'atteindre plusieurs résultats, notamment:

- le respect des engagements étatiques nationaux et internationaux en matière d'égalité femmes-hommes;
- la mise en œuvre d'actions concrètes de développement économique assurant l'équité et l'égalité de genre;
- la transparence dans l'utilisation des fonds publics ;
- la disponibilité de nombreuses informations utiles au suivi et à l'évaluation de l'évolution des rapports sociaux de sexe.

Comment reconnaître un budget sensible au genre ?

La BSG s'applique aux différents aspects des budgets publics :

- la "macroéconomie budgétaire" : comment le budget impacte et oriente le modèle économique global, par exemple en matière d'emploi, de fiscalité, de maîtrise de l'inflation ;
- les processus décisionnels budgétaires : modes de formulation du budget et d'établissement des recettes et des dépenses prévisionnelles ; examen et adoption du budget par les instances comme le Parlement (Loi de finances) ; exécution du budget ; audit budgétaire pour vérifier la conformité de l'exécution avec la programmation et la « performance » de l'Etat;
- la collecte des recettes : impôts directs et indirects, redevances payées par les usagers des services publics, ventes de biens publics, subventions ;
- la ventilation des dépenses par des programmes publics.

Le BSG combine le financement d'actions spécifiques à celui des actions transversales, reflétant la « double stratégie » adoptée à la Conférence mondiale des femmes à Pékin en 1995 : intégration transversale du genre dans toutes les politiques et mise en œuvre d'actions spécifiques visant à corriger les inégalités existantes.

II - BUDGÉTISATION AVEC UNE APPROCHE FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME

La structure du budget indique de manière significative les capacités des parlements et du gouvernement en général de mettre en œuvre des politiques visant à promouvoir les droits de l'homme. En effet, pour les droits civils et politiques comme pour les droits économiques, sociaux et culturels, la mise en place de mécanismes pour avancer progressivement dans la promotion et la protection des dits droits, nécessite une allocation suffisante dans le cycle budgétaire.

Une stratégie globale doit être donc reflétée dans le budget national. Cependant même si la plupart des budgets nationaux prévoient pour le principe, des allocations dans des domaines clefs comme le droit à l'éducation et à la santé, les ressources allouées sont souvent insuffisantes pour garantir le respect global des obligations fondamentales en droits de l'homme.

En effet, les lignes budgétaires destinées à la réalisation des droits des couches les plus défavorisées et des groupes marginalisés ne reçoivent toujours pas le niveau d'allocations nécessaires pour faciliter l'accès à ces droits. C'est pourquoi, une approche fondée sur les droits de l'homme est nécessaire dans la planification budgétaire car elle permettrait de prévoir dans les budgets des ressources suffisantes pour la réalisation des droits de l'homme sur l'ensemble de l'exercice budgétaire. Cette approche conformément à l'application des droits de l'Homme dans les stratégies de développement, permettrait de prendre en compte la recherche de l'information, la planification, la rédaction de la loi, l'estimation des coûts, la définition des indicateurs, le suivi et l'évaluation.

Dans le cas du Sénégal par exemple, et concernant la mise en place de politiques liées à l'éducation, la part des ressources allouées à l'enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP) est maigre. Or avec plus d'appui, ces institutions peuvent jouer un rôle important dans le développement du pays, en offrant des opportunités d'apprentissage et de travail aux Sénégalais.

Une augmentation régulière du budget de l'état en soutien au secteur de l'éducation ainsi que la détermination de développer l'accès à l'éducation de base permettent de scolariser de nombreux enfants qui ne l'étaient pas auparavant. (Voir recommandations dans le Rapport du rapporteur spécial sur le droit à l'éducation. Sénégal octobre 2008)



Les étapes du processus de budgétisation avec une approche fondée sur les droits de l'homme consiste à :

1. Analyser le budget en fonction des critères des droits de l'homme et préparer une alternative au budget lorsque la prise en compte des droits de l'homme est jugée insuffisante.
2. Consulter les instruments normatifs des droits de l'homme : engagements, recommandations des mécanismes de droits de l'homme (EPU, organes traités, rapporteurs spéciaux spéciaux), rapports en général, des lignes directrices, des protocoles facultatifs et les indicateurs disponibles. Ils informent sur les garanties prévues, par exemple en matière d'indicateurs sur le droit à l'alimentation ou à la santé.
3. Collecter les données et réaliser les calculs de coûts.
4. Proposer une nouvelle répartition du budget pour remplacer le budget existant.
5. Elaborer et mettre en œuvre des stratégies et des campagnes de plaidoyer sur la base de l'écart entre l'attribution officielle et les montants nécessaires pour respecter l'obligation découlant des engagements internationaux de l'Etat sur le droit en question.



GUIDE DES

PARLEMENTAIRE 2014

LA LOI DE
FINANCES
PRODUCTION
LEGISLATIVES

ANNEXES



ANNEXE 1 - LA LOI DES FINANCES

LA SPECIFICITE DE LA LOI DE FINANCE

Force est de reconnaître que même si la discussion et le vote du budget de l'Etat constituent une routine, un rite annuel, l'examen du projet de loi de finances par le Parlement reste malgré tout un temps fort de la vie parlementaire. Par conséquent, l'objectif de ce chapitre est de donner aux parlementaires **une bonne compréhension des lois de finances**.

Pour ce faire, ce chapitre va aborder en introduction quelques éléments préalables relatifs au cadre juridique, à la notion de loi, la spécificité des lois de finances (encadré 1), et son processus de préparation.

Le présent chapitre va ensuite présenter les éléments constitutifs du dossier de loi de finances (I), les types d'informations contenues dans la loi de finances (II) et la méthodologie de présentation des informations (III).

Le dispositif juridique qui régit les lois de finances contient des règles de plusieurs rangs. En effet, des dispositions relatives aux lois de finances sont contenues dans la loi 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution de la République du Sénégal (article 68 et 82) qui pose les principes relatifs au vote des projets de lois de finances (date de dépôt, durée de vote, modalité de mise en vigueur...).

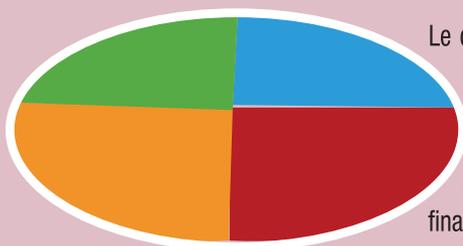


La loi organique 2001 – 09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances explicite les dispositions de la Constitution relatives aux lois de finances. Elle contient les dispositions d'ordre général et spécifique organisant le contenu, la présentation, le dépôt et les modalités de vote des projets de lois de finances.

La spécificité des lois de finances

Les lois de finances constituent une catégorie de lois présentant une spécificité liée à :

- **leur récurrence** : le Parlement vote tous les ans plusieurs lois de finances. Il s'agit presque d'un rituel annuel ;
- **leur champ d'intervention** : si en général les autres lois se concentrent chacune sur un domaine précis, l'examen de la loi de finances fait intervenir toutes les commissions techniques de l'Assemblée ;
- **leur complexité** : les lois de finances constituent des documents techniques et volumineux dont la préparation et la compréhension nécessitent une certaine expertise.
- **son envergure** : les lois de finances présentent à la fois un enjeu politique (rapport de force entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif) et un enjeu médiatique (les débats budgétaires sont très souvent couverts par les médias et les citoyens y accordent également beaucoup d'intérêts).



Le décret n° 2004 -1320 portant sur la nomenclature budgétaire de l'Etat règlemente les modes de classement des recettes et des dépenses contenues dans la loi de finances.

Les lois de finances sont préparées suivant un long processus encadré par un calendrier détaillé indiquant plusieurs étapes dont la réalisation implique une diversité d'acteurs.

Différents acteurs (techniciens autorités politiques) interviennent dans la préparation du budget de l'Etat. Les acteurs techniques, constitués des services techniques du ministère de l'économie et des finances et de ceux des autres ministères techniques et institutions. Quant aux acteurs politiques, il s'agit des autorités politiques de l'Exécutif (ministres, Premier Ministre et Président de la République).

Plusieurs étapes jalonnent le processus de préparation du budget de l'Etat :

- Lancement des travaux;
- Prévisions de ressources;
- Prévisions de Dépenses ;
- Conférences budgétaires;
- Arbitrages budgétaires;
- Adoption du projet de loi en Conseil des Ministres
- Dépôt de la loi de Finances à l'Assemblée Nationale

La durée de préparation du budget de l'Etat est guidée par la date de dépôt du projet de loi de finances, fixée par la Constitution. Elle est organisée en diverses étapes par le décret n° 2008-85, portant préparation du budget de l'Etat. Il s'étend en général de janvier à octobre de chaque année.



I - PRÉSENTATION FORMELLE DES LOIS DE FINANCES

La notion de loi de finances recouvre plusieurs réalités renvoyant aux trois types de lois de finances : la loi de finances initiale, la loi de finances rectificative et la loi de règlement :

1. la loi de finances de l'année ou loi de finances initiale qui « prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ».
2. la loi de finances rectificative qui permet, en cours d'année, de modifier les dispositions de la loi de finances de l'année.
3. la loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par les lois rectificatives.

Présentation de la loi de finances initiale

En application des articles 32 et 33 de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, le contenu de la loi de finances initiale est constitué du texte de loi proprement dit et des annexes qui l'accompagnent et qui en font partie intégrante.

Le texte du document de loi contient un exposé des motifs, une première partie qui fixe les conditions générales de l'équilibre financier, une seconde partie portant sur les moyens des services et des dispositions diverses.

La première partie de la loi de finances de l'année contient les éléments relatifs aux ressources et aux charges ; elle indique comment l'équilibre financier est obtenu, car conformément à la réglementation, le montant des charges doit être en égalité parfaite avec le montant des ressources.

A la fin de cette partie, le tableau d'équilibre récapitule les montants des ressources et des charges et fait ressortir le niveau du déficit ainsi que son mode de financement.

Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année présente la répartition des crédits entre le budget général et les comptes spéciaux du Trésor.

Elle approuve les conventions financières conclues par l'Etat et rappelle quelques règles fondamentales relatives à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents intervenant dans la gestion des finances publiques.

Cette partie fixe le montant global des services votés et des mesures nouvelles pour le budget général. Les opérations des comptes spéciaux du trésor.

Les annexes de la loi de finances sont :

- Annexe 1 : Recettes Budget général ;
- Annexe 2 : Comptes spéciaux du Trésor ;
- Annexe 3 : Réévaluation des services votés par section et par titre ;
- Annexe 4 : Répartition des mesures nouvelles par section et par titre ;
- Annexe 5 : Dépenses d'Investissement ;
- Annexe 6 : Taxes parafiscales ;
- Annexe 7 : Tableau des dépenses auxquelles s'appliquent des crédits évaluatifs ;
- Annexes 8, 8 bis et 8 ter : Encours et Service de la dette
- Annexe 9 : Liste détaillée des dépenses PPTE – IADM.
- Annexe 10 : Crédits de fonctionnement et d'investissement
- Annexe 11 : Opérations budgétaires des agences bénéficiant d'une subvention de plus de cinq (5) milliards
- Annexe 12 : Risques budgétaires

Les autres annexes qui accompagnent la loi de finances sont :

- le document des voies et moyens détaillant les ressources ;
- le rapport économique et financier ;
- la stratégie de la dette à moyen terme.
- la loi portant programme triennal des dépenses d'investissement.

Présentation des lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives interviennent en cours d'exercice, pour apporter des modifications à la loi de finances initiale dans les conditions fixées par la loi.

Elles sont présentées d'après l'article 35 de la loi organique relative aux lois de finances, en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année.

En effet, à la différence des lois de finances initiale, elles soumettent à ratification de l'Assemblée nationale les décrets d'avances et ouvertures de crédits ainsi que les modifications budgétaires faisant suites aux opérations de virements et de transferts de crédits.

Présentation de la loi de règlement

La loi de règlement d'un exercice constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses. Elle ratifie, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décret d'avances depuis la dernière loi de finances ; elle régularise les dépassements de crédits constatés ; elle procède à l'annulation des crédits non consommés ; elle établit le compte de résultat de l'année.

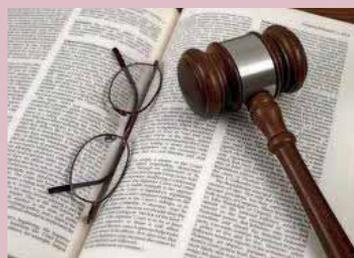
Le projet de loi de règlement est accompagné :

- d'annexes explicatives faisant connaître l'origine des dépassements et la nature des pertes et profits ;
- un rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes de gestion des comptables et la comptabilité de l'ordonnateur.

II - LECTURE ET ANALYSE DE LA LOI DE FINANCES

La lecture et l'analyse du dossier de loi de finances supposent deux actions préalables :

1. Connaître d'abord le lien entre les différents documents. Pour cela, retenons d'abord que le texte de loi est le document principal et les annexes sont des documents explicatifs. Donc, il est recommandé de lire d'abord le document principal avant d'approfondir la compréhension par la lecture des annexes



2. Savoir ensuite exploiter les annexes. Retenons à ce niveau que chaque annexe porte, en général, sur un aspect de la loi de finances. Donc en fonction de l'élément à approfondir le député orientera sa lecture des annexes.

Exemples :

a. le document de la loi de finances contient des dispositions relatives aux ressources, permettant d'évaluer leur montant, de préciser leur provenance (interne ou externe) et d'autoriser leur perception ou mobilisation mais l'annexe relative au document des voies et moyens présente en détail ces ressources en procédant à une présentation, doublée d'explication des natures de recettes, par compte et sous compte.

b. l'annexe portant Rapport économique et financier explique en détail le contexte d'élaboration de la loi de finances pendant que la loi de finances se limite à l'évoquer de manière résumée au niveau de l'exposé des motifs;

Le document de loi de finances évalue le montant des dépenses, donne leur répartition en grandes masses ou catégories de dépenses.

Mais pour mieux comprendre ce qui se passe dans le budget de chaque ministère ou institution, il faut exploiter les documents annexes constitués de chemises contenant les crédits alloués aux ministères et institutions.



L'exploitation de ces budgets se fait à deux niveaux :

- 1.** Par rapport aux éléments constitutifs des budgets des ministères à savoir : les bénéficiaires et les dotations.
- 2.** Par rapport à la méthodologie de présentation des éléments budgétaires.

Les éléments constitutifs des budgets des ministères

Les bénéficiaires des crédits : ce sont les ministères et institutions. Ils sont appelés dans le jargon de la nomenclature budgétaire « SECTIONS » et sont codifiés en 2 chiffres.

Exemples : section 33 « Ministère de l'intérieur » ; section 21 « Présidence de la république »

Au plan administratif, les ministères et institutions sont constitués de plusieurs segments renvoyant aux directions générales, directions, bureaux, cellule et autres structures administratives.

La traduction budgétaire de cette organisation se traduit par la répartition des sections en CHAPITRES représentant des structures administratives à l'intérieur des ministères et institutions.

Exemples : section 43 « ministère de l'économie et des finances » chapitre xxxxxxxx « direction des impôts et domaines »

Les dotations budgétaires : elles sont constituées des crédits budgétaires affectés aux ministères et institutions. Elles sont spécialisées en nature économique de dépenses. Ils sont appelés dans le jargon de la nomenclature budgétaire « TITRE».



Il existe dans le budget actuel sept (07) titres :
Titre 1 : dette publique ; titre 2 : dépenses de personnels ; titre 3 : dépenses de fonctionnement ; titre 4 : transferts courants ; titre 5 : dépenses d'investissement exécutées par l'Etat ; titre 6 : transferts en capital ; titre 7 : comptes spéciaux du Trésor (recettes et dépenses).

Ces titres ou grandes catégories de dépenses sont déclinées en articles, jargon de la nomenclature signifiant classes principales de dépenses à l'intérieur d'une catégorie de dépenses donnée. Ces articles sont aussi détaillés en paragraphes et les paragraphes en lignes.

Au total, les dotations sont des crédits regroupés en nature et à l'intérieur de chaque nature de crédits des groupes et sous groupes permettent de détailler les différentes opérations de dépenses pouvant être supportées par cette dotation.

Le montant des dotations est aussi présenté par niveau :

- le montant global inscrit dans la précédente loi de finances ;
- le service voté ;
- les mesures nouvelles ;
- le total des crédits au titre de l'année.

Le montant inscrit dans la loi de finances précédente constitue juste un rappel pour permettre au parlementaire de mieux apprécier l'évolution budgétaire entre deux exercices.

Les services votés représentent les crédits nécessaires pour rester dans les mêmes conditions que l'année précédente. Ce sont en clair les mon-tants dont la pertinence n'a plus besoin d'être discutée car, cela a déjà été le cas par le passé. Cette partie de la dotation est donc une simple reconduction.

Les mesures nouvelles représentent les crédits additionnels nécessaires pour prendre en charge les actions et besoins nouveaux justifiés. La discussion budgétaire porte en réalité sur cette catégorie. Le total des crédits est la somme des services votés et des mesures nouvelles.

La méthodologie de présentation des éléments de la loi de finances.

Elle consiste à appliquer une approche progressive pour présenter tous les éléments de la loi de finances. La méthode part toujours du global vers le particulier, du principal vers le détail.



En effet, cette méthode est traduite dans les relations entre le texte de loi de finances et ses annexes ; ensuite à l'intérieur des budgets à travers les bénéficiaires (du ministère au service gestionnaire des crédits) des dépenses (du titre ou grande catégorie à la ligne ou nature plus fine de dépense).

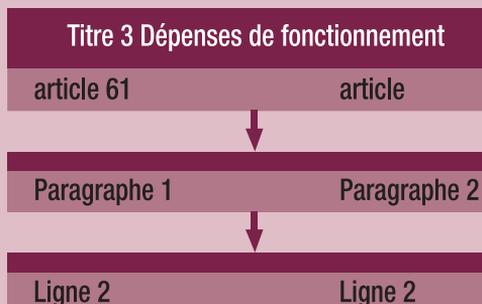
Il convient dès lors de retenir que la présentation budgétaire est soutenue par un système de classification des et une méthode de déclinaisons.

L'essentiel de cette présentation est règlementée par la nomenclature budgétaire de l'Etat, institué actuellement par le décret n°1320.

Exemple 1



Exemple 2



Les éléments d'analyse budgétaire

Tous les éléments ci dessous présentés constituent des points d'analyse. En effet, l'analyse budgétaire peut porter sur les bénéficiaires, les natures de dépenses, les montants, les évolutions entre autres.

Donc tout le secret de l'analyse réside en réalité dans la compréhension du dossier (sa composition, sa structuration et son contenu).

Exemples d'analyses :

1. Le taux de progression du budget de la santé est faible comparé au taux global de progression du budget total ;
2. les crédits alloués à la direction de l'environnement sont insuffisants ;
3. pour prendre en charge les besoins d'achats de tenue des sapeurs pompiers, il ya nécessité de créer une ligne habillement et accessoire dans le budget de la direction de tutelle.



Néanmoins, il est plus indiqué pour les parlementaires d'orienter leur analyse vers des questions de fonds et d'ordre stratégique, en raison des limites de leur pouvoir liées au droit d'amendement, et d'inviter le Gouvernement à étudier la mise en application de leur recommandation.

III - LES MODALITÉS DE VOTE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Faisant suite à la Constitution qui fixe la date de dépôt de la loi de finances sur le bureau de l'Assemblée Nationale au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire unique, la loi organique relative aux lois de finances organise avec rigueur les étapes de la discussion budgétaire ainsi que les délais à respecter dans l'adoption de la loi de finances.

Cette discussion budgétaire est soumise à une double contrainte. En effet, elle s'insère dans un cadre temporel relativement rigide et une procédure d'examen assez formelle.

D'abord le délai d'examen est fixé à 60 jours par la loi organique. Dès réception du projet de budget, la Conférence des Présidents fixe le calendrier de passage en commissions dans un programme de travail, qualifié de «marathon budgétaire» à cause de son rythme soutenu.

Ce programme consiste à répartir le temps d'examen entre les commissions techniques, la Commission chargé des Finances et la séance plénière.

Les commissions techniques examinent chacune en ce qui la concerne les projets de budgets des ministères dont les missions entrent dans son domaine de compétence.

La commission des finances quant à elle examine l'ensemble des budgets et le texte de loi à proprement parler ainsi que ses annexes.

Les travaux des commissions techniques précèdent ceux de la commission des finances. Au sein des commissions techniques, les discussions sont ouvertes mais seuls les membres de ladite commission ont le droit de vote sur le projet de budget, même si tous les députés ont la possibilité d'y assister.

Les travaux sont sanctionnés par un rapport rendant compte des discussions et des résultats de l'adoption.

La commission des finances avant de soumettre le projet de budget à discussion, adopte d'abord avec ou sans amendement le rapport soumis par la commission technique, à l'exception des projets de budget pour lesquels, elle joue un rôle de commission technique parce qu'il s'agit de domaines en-trant dans son périmètre de compétences (les budgets des Institutions, les Charges non réparties, le budget du ministère des finances).

Les travaux en Commission des finances sont sanctionnés également par un rapport à l'image des autres commissions techniques.

La séance plénière examine en dernier lieu le projet de loi de finances de l'année. Ces travaux se fondent sur les rapports de la commission des finances et les discussions auxquelles participent l'ensemble des députés.

Les modalités pratiques de vote des projets de loi de finances sont prévues par la loi organique (LOLF du 15 octobre 2001).

Ainsi pour ce qui concerne le texte de la loi de finances, il est formellement interdit de voter la seconde partie de la loi de finances de l'année avant la première partie.

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général. Les crédits ouverts au titre des services votés du budget général font l'objet d'un vote unique.

Les mesures nouvelles sont votées par ministère et à l'intérieur de chaque ministère, par titre.

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble par budget annexe et par compte spécial du Trésor.

Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votés par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux du Trésor dans les mêmes conditions que les dépenses du budget général.

Les pouvoirs du député en matière de vote de la loi de finances sont encadrés par le droit d'amendement.

Le droit d'amendement signifie que le député ne peut pas proposer de mesures ayant effet d'aggravation des charges ou d'effet de diminution des ressources; Sauf s'il propose des ressources compensatrices (Art. 82 C°).

Pour la représentation nationale, force est de reconnaître qu'il s'avère très difficile de modifier le projet de loi de finances. En effet, le Parlement n'est pas impliqué dans la préparation du budget, le Gouvernement garde la maîtrise de la procédure budgétaire et l'adoption de la loi de finances est proche de la ratification.

Dans un tel contexte légal, existe-t-il pour le député un moyen d'influencer le budget de l'Etat ?

IV - EST-IL POSSIBLE POUR LE DÉPUTÉ D'INFLUENCER LE BUDGET ?

Pour traiter cette question deux points seront étudiés :

- que faut-il, comme outil, au député pour être en mesure d'influencer le budget ?
- par quel moyen le député peut influencer le budget ?

Effectivement le député peut influencer le budget mais, cela nécessite quelques conditions préalables.

Le député doit être bien informé. Mettre à la disposition du député une information juste complète et accessible constitue une condition préalable favorable importante, en raison de la difficulté, souvent constatée, des parlementaires pour comprendre les documents budgétaires qui sont pour la plupart stéréotypés et conçus suivant un canevas technique prédéfini.

Aussi, convient-il de compléter ces documents par des informations sur les fondements politiques du budget et leur permettre de déterminer si le budget reflète la politique annoncée par le Gouvernement.

Des informations relatives aux financements aux dépenses et même le lien entre les dépenses et les objectifs sont utiles pour asseoir une bonne participation du député.

Le député doit être capable pour analyser les informations budgétaires. Cette capacitation peut passer soit par des sessions de formations et d'échanges leur permettant de renforcer leurs propres capacités, soit par le renforcement de l'administration du Parlement.

En effet, pour s'acquitter de leur tâche, les députés doivent se doter de toutes les connaissances pour que leur activité de contrôle soit vraiment utile.

De plus, dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le député a besoin de s'appuyer, à l'instar des ministres, sur des services techniques compétents et outillés. Le personnel parlementaire joue un rôle crucial.

Le député doit s'appuyer sur des commissions fortes. Les commissions parlementaires sont un peu comme la salle des machines du parlement. Les commissions constituent les instances où les parlementaires peuvent discuter de façon approfondie et technique, loin des projecteurs et des considérations politiciennes.

Il convient à cet effet de réviser le règlement intérieur pour donner aux commissions techniques plus de temps pour l'examen du projet de budget afin de permettre un examen plus approfondi.

Aussi conviendrait-il d'appuyer le travail des commissions par des expertises externes provenant de la société privée ou de la Cour des Comptes.

Faisant suite aux quelques conditions préalables ci-dessus (non exhaustives), abordons maintenant la question du comment le député peut influencer le budget.

La tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) doit être obligatoire. Ce débat qui ne donne pas lieu à un vote, a pour objectif d'associer les députés aux choix budgétaires.

Afin de pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget, les députés doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée. Le débat d'orientation budgétaire doit donc être soutenu par un



document ou note explicative de synthèse. Ce rapport doit être suffisamment détaillé et contenir des éléments d'analyse prospective, des informations sur les dépenses, sur le niveau d'endettement et sur les recettes.

La tenue du débat d'orientation budgétaire doit être regardée comme étant une formalité substantielle.

L'exercice d'un contrôle budgétaire rapproché à travers les rapports infra-annuels d'exécution budgétaire et la production régulière et à temps utile des lois de règlements.

Les rapports d'exécution budgétaire peuvent être trimestriels et ne devrait pas se limiter à aligner des chiffres mais aussi fournir un commentaire circonstancié et détaillé pour informer à juste mesure de la situation de mise en œuvre de la loi de finances.

Pour ce qui concerne les lois de règlement qui rendent compte de l'exécution des lois de finances, elles ont pour finalité de présenter des résultats et de s'accorder sur des enseignements pouvant influencer très utilement les budgets à venir.

ANNEXE II - LA PRODUCTION LEGISLATIVE

I - PARCOURS D'UN PROJET OU D'UNE PROPOSITION DE LOI

Le parcours de la loi est différent selon que celle-ci émane du Parlement ou provient d'une initiative du Gouvernement. Et, la plupart des lois au Sénégal, sont des projets préparés et déposés à l'Assemblée nationale, par le Gouvernement ; même si par ailleurs, à chaque législature l'on a noté une ou plusieurs lois votées à l'initiative des députés. Exemple : « Loi EZZAN » créant l'amnistie pour les crimes commis dans l'affaire Babacar SEYE – « Loi Aminata TALL » – « Loi Sada NDIAYE » modifiant la constitution pour ramener à un an, le mandat du Président de l'Assemblée « loi Niadiar SENE » – etc.)

Lorsqu'elle est à l'initiative d'un(e) ou de plusieurs député(e/s), on parle de **proposition de loi**.

Le **projet de loi** est déposé par le Gouvernement pour être examiné et adopté (ou rejeté) par le Parlement.

A - La proposition de loi

Les propositions de loi sont rares dans nos Parlements, du fait de la **technicité** ou de la **complexité** de leur conception et de leur rédaction et, compte tenu surtout,

de **l'absence d'encadrement technique suffisant et adéquat** pour les **parlementaires qui ne bénéficient pas de l'assistance requise à cet effet.**

Car, si théoriquement un système d'assistanat parlementaire est prévu par le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale (Art 50 RI), il est encore faible pas suffisamment opérationnel pour répondre aux besoins, en la matière et permettre une multiplication, une « éclosion véritable » des initiatives législatives des députés qui ont besoin d'un encadrement dans la conception et dans la rédaction des textes de loi.

Avant le dépôt de toute proposition de loi, sur le bureau de l'Assemblée Nationale le ou les auteurs peuvent **mener des concertations avec certains acteurs comme les Organisations de la Société Civile** qui peuvent même souvent en être les véritables initiateurs ou instigateurs. Cette concertation préalable et informelle peut aussi avoir lieu avec le Gouvernement, à travers certains techniciens de Ministères ou même avec le Président de la République lui-même (exemple de certaines **lois d'inspiration politique**).

Des discussions peuvent également être organisées par les Commissions ou en inter-Commissions (à travers des séminaires ou autres voies au sein du Parlement).

B - Le projet de loi

La quasi-totalité des lois votées par le Parlement, le sont sur la base d'un projet déposé par le Gouvernement, à travers un **Ministère sectoriel qui le fait déposer à l'Assemblée nationale, par un décret du Président de la République dit «Décret de présentation ».**

Avant le dépôt du projet, le Ministère technique concerné ou Ministère sectoriel, le fait circuler ou « circulariser » au niveau de tous les autres départements ministériels du Gouvernement, **pour avis.** Car, une loi peut avoir des incidences financières voire même, des effets plus ou moins néfastes sur d'autres aspects de l'action du Gouvernement. Des précisions ou réa-justements techniques peuvent être apportés au secteur concerné par le projet, par les autres ministères afin de sauvegarder sa cohérence d'ensemble et par rapport à la politique générale et aux engagements de l'Etat.

Après cet exercice qui, parfois peut être long (plusieurs mois, voire même, plusieurs années), la loi est **examinée en conseil des Ministres** en vue de son **adoption par le Gouvernement lui-même**, sous la présence du Président de la République. Cela permet d'affiner l'analyse et d'arrondir les angles.

Par ailleurs, il arrive souvent que des **concertations** soient organisées de **manière informelle** par le Gouvernement, sur un projet de loi avec les acteurs concernés (Société civile, opérateurs économiques etc.) **voire même avec le Parlement**, à travers ses Commissions ou Réseaux, avant qu'il ne soit soumis et adopté en Conseil des Ministres et déposé sur le Bureau de l'Assemblée Nationale.

Lorsque le projet est définitivement adopté en Conseil des Ministres, et déposé, il est présenté par un décret du Président de la République qui est chef de l'Exécutif. Il s'agit du Décret de Présentation.

PROCEDURE LEGISLATIVE

La **procédure législative** est régie par les dispositions des articles 61 et suivants du Règlement intérieur de l'AN

Elle est caractérisée par deux phases :

- Le dépôt des projets et propositions de loi ;
- et l'examen en commission et en plénière du projet ou de la proposition.

A - DÉPÔT DU PROJET OU DE LA PROPOSITION DE LOI (ART. 60 DU R I)

Exigence d'un écrit : Le projet ou la proposition doit être écrit et non verbal ; c'est une condition de forme posée par l'article précité.

Dépositaire du texte : tout projet ou proposition de loi doit être adressé au Président de l'Assemblée Nationale.

Celui-ci fait constater le dépôt par ses services compétents qui doivent alors **l'inscrire et le numéroter dans l'ordre de leur arrivée sur un Rôle général** portant mention de la suite donnée. Tout député qui le désire peut consulter ledit rôle. L'auteur ou les auteurs en sont informés par écrit.

Il est ensuite **distribué aux députés au moins dix jours avant son examen**, sauf en cas d'urgence motivée.

• Cas spécifique de la proposition de loi

La proposition de loi est, quant à elle, soumise à un examen préalable du bureau de l'Assemblée nationale portant sur sa recevabilité qui ne peut être déclarée, qu'après avoir été obligatoirement, communiquée au Président de la République. Celui-ci, dans les dix jours de leur transmission, doit faire connaître son avis y relatif. A défaut, la procédure suit son cours.

L'Assemblée Nationale doit examiner, au cours de la session à laquelle elle est déposée, toute proposition de loi ou, au plus tard, au cours de la session ordinaire suivante ou une session extraordinaire convoquée à cet effet. A moins que délégation ne soit donnée à la Commission des Délégations pour en délibérer dans l'intervalle de deux sessions.

Les propositions de lois et amendements obéissent aux mêmes conditions de validation prévues à l'article 82 de la Constitution.

• Droit d'Amendement des députés (Art. 82 alinéa 1)

Le droit d'amendement des députés est consacré par la Constitution à condition que : « leurs propositions et amendements n'aient pas pour conséquences, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ne soient assorties de propositions de recettes compensatrices » (Art 82 al 2).

Pour les lois de finances : pas d'articles additionnels ni amendements, sauf s'ils

suppriment ou réduisent une dépense ou créent ou accroissent une recette ;

A la demande du Gouvernement, **un seul vote peut avoir lieu, sur tout ou partie du texte**, en ne retenant que les propositions d'amendement.

B-EXAMEN (OU TRAVAUX) EN COMMISSION DU PROJET / PROPOSITION DE LOI ET EN SEANCE DU PARLEMENT

1- L'examen des questions à l'ordre du jour des Commissions

Les commissions sont saisies par la Conférence des Présidents de tous les projets, propositions de lois et affaires de leur compétence ainsi que des pièces et documents qui s'y rapportent.

Dans le cas où une commission se déclare incompétente ou, en cas de conflit, entre deux ou plusieurs commissions, le Président soumet la question à la décision de la Conférence des Présidents.

Tout député a le droit d'assister aux séances des commissions et de participer à leurs débats (Art. 37 du RI).

Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut faire partie, comme membre titulaire, de **plus de trois commissions permanentes**.

- **Les commissaires peuvent se faire remplacer par des suppléants qu'ils désignent spécialement pour une séance déterminée** et sous leur responsabilité personnelle.

Le nom de tout suppléant doit être communiqué au président de la Commission, **par écrit**, au plus tard à l'ouverture des travaux des commissions. **Celui-ci en informe la Commission concernée**. Seuls les membres de la commission ou leurs suppléants ont le droit de participer aux votes (Article 38) .

A l'exception de la Commission de Comptabilité et de Contrôle et de la Commission des Délégations, les commissions peuvent, pour des raisons d'efficacité et de commodité, constituer des sous-commissions et des groupes de travail composés d'experts choisis aussi bien en leur sein que parmi les autres membres de l'Assemblée, auxquels peuvent être confiées des missions portant sur un sujet déterminé. Lesdites structures travaillent sur la base d'un mandat devant préciser leur composition ainsi que la nature et la durée de leur mission temporaire.

Au terme de celle-ci, elle dépose un rapport auprès de la structure mère dont l'adoption ou le rejet met fin à leur existence, sauf décision de reconduction, suite à une délibération nouvelle.

Les commissaires sont tenus d'assister aux réunions des commissions. Il est établi une liste de présence.

Le fond d'une affaire ne peut être confié à l'examen que d'une seule commission. Les autres commissions peuvent être saisies, pour avis, sur la même affaire, par la Conférence des Présidents. Dans ce cas, l'objet de leur saisine doit être précisé.

La Conférence des Présidents peut, en outre, instituer une **inter-commission**. Dans ce dernier cas, pour le quorum prévu à **l'article 45** ci-après, seuls sont comptés les membres de la commission saisie sur le fond. Après leur examen par

la commission compétente, les affaires ayant une incidence financière sont obligatoirement soumises à l'avis de la **Commission de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique**, avant d'être présentées en séance plénière (**Art 41 du RI**).

Pour chaque affaire, un rapporteur est désigné par la commission compétente au fond ; les commissions saisies pour avis peuvent désigner des rapporteurs chargés d'exprimer leurs conclusions.

Pendant la session budgétaire, les commissions permanentes sont obligatoirement saisies du projet de budget, pour avis.

Elles doivent faire, à la Commission de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique saisie au fond, un rapport relatif à la partie du document budgétaire qui les intéresse.

L'auteur d'une proposition **de loi** ou d'un amendement doit être convoqué par le Président aux séances de la Commission consacrées à l'examen de son texte. Le texte ne peut être examiné qu'en sa présence ou **celle de son délégué** (**Art.42 RI**).

Les commissions **sont convoquées** à la diligence de leur président, par écrit et par voie de presse (**Article 43 du RI**). Elles doivent l'être quarante-huit heures, au moins, avant leur réunion. La convocation doit préciser l'ordre du jour.

Elles peuvent, **exceptionnellement, être réunies, séance tenante**, en vue d'examiner soit des affaires pour lesquelles **la discussion d'urgence est demandée**, soit des amendements relatifs aux affaires en cours devant l'Assemblée.

L'Exécutif doit être tenu informé de l'ordre du jour des travaux des commissions de l'Assemblée nationale. Pendant les sessions et hors session, son Représentant doit assister aux séances des commissions et se faire entendre par elles, le cas échéant.

Les commissions peuvent entendre toutes personnes qu'elles jugent utile de consulter **et** discuter, quel que soit le nombre des commissaires présents, **mais la présence de la moitié plus un de leurs membres est nécessaire pour la validité de leur vote (art 45 du RI)**. Si ce **quorum n'est pas atteint avant le vote**, la séance de la Commission est **suspendue** pour une durée d'une heure. **A sa reprise**, le vote devient valable **si le nombre de votants atteint huit**. Toutefois, si le quorum est atteint avant l'expiration de l'heure, la séance peut être reprise immédiatement. Les décisions des commissions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés ; en cas de partage égal des voix, **celle** du président est prépondérante. Le vote par scrutin est de droit, en toute matière, s'il est demandé par cinq membres.

Les rapports et avis des commissions sont distribués aux députés, au moins, vingt quatre heures avant la séance plénière (**Art 46 du RI**).

Les secrétaires des bureaux de commission établissent les procès-verbaux des

réunions de leur commission qui doit indiquer, notamment, les résultats des votes. Seuls les membres de l'Assemblée et les membres du Gouvernement peuvent prendre connaissance, sur place, des procès-verbaux des commissions et des documents qui leur ont été remis.

2- Examen du texte en séance plénière

Les séances plénières sont publiques et se déroulent sous la direction du Président de l'Assemblée Nationale ou d'un Vice-président qui dirige les débats et maintient l'ordre, en faisant observer le Règlement Intérieur.

Les membres du Gouvernement assistent aux séances de l'Assemblée Nationale, prennent part aux discussions et peuvent demander à se faire assister d'un ou de plusieurs experts dont les noms et titre sont portés à la connaissance du Président.

Toutefois, sur proposition de la Conférence des Présidents, **le huit-clos peut-être ordonné à la demande du Président de l'Assemblée Nationale ou des Présidents de Groupes parlementaires ou d'un représentant du Gouvernement.**

Le Président informe les députés des membres absents excusés (article 66).

Les orateurs sont inscrits suivant l'ordre de demande de prise de parole.

L'Organisation de la prise de parole est régie par les articles 68 R.I aux termes duquel, le débat est libre (article 68) et l'orateur dispose en principe de quinze minutes ; temps qui peut être réduit en fonction du nombre d'orateurs auquel cas, il est de cinq (5) minutes.

Il existe des dispositions particulières relatives à l'organisation des débats car la parole ne peut être prise sans avoir été **demandée** au Président et **obtenue de celui-ci.**

- L'orateur parle debout et doit respecter son temps de parole et des sanctions sont prévues à cet égard.

Un système de traduction simultanée dans les langues nationales reconnues et dans la langue officielle, en vue de garantir l'égalité dans les échanges entre parlementaires, est prévu.

Le droit de réponse, les questions disciplinaires et sanctions y attachées, sont régies par les articles 55 et suivants, 70 et suivants du R.I.

- A chaque séance un procès-verbal analytique est dressé et signé par le Président et les Secrétaires élus. L'avis de l'Assemblée est toujours pris et une rectification faite en cas de besoin. Le compte rendu des débats est consigné dans le journal des débats.





GUIDE DES

PARLEMENTAIRES



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

www.ohchr.org
www.westafrica.ohchr.org

