

November 5, 2013

The Role of Legal Counsel Serving in Parliaments - Country Experience

Julien Coomlan Hounkpe, *University of Abomey Calavi, Benin*



SIXIEME LEGISLATURE

**THE ROLE OF LEGAL COUNSEL SERVING IN PARLIAMENTS :
COUNTRY EXPERIENCE – THE REPUBLIC OF BENIN**

**PRESENTED AT THE 2ND AFRICA COLLOQUIUM OF LEGAL
COUNSEL TO PARLIAMENTS**

LAICO REGENCY HOTEL, NAIROBI, KENYA

3RD-7TH NOVEMBER, 2013

Julien-Coomlan Hounkpe

BILINGUAL LAWYER

Legal Advisor to the Speaker of National Assembly

Tél. +229 97 87 66 51 / 95 88 79 25

hounkpej@yahoo.com

05/11/2013

© Julien C. HOUNKPE

1





ACKNOWLEDGEMENTS

- ❑ Au nom du Président de l'Assemblée Nationale du Bénin, le Professeur Mathurin Coffi Nago, je voudrais exprimer notre profonde gratitude au Parlement Kényan et féliciter le comité d'organisation du colloque.
- ❑ Notre reconnaissance particulière à Mme Eunice Gichangi, pour avoir spontanément accepté notre communication dans le programme de ce jour.
- ❑ Mme Françoise Time, pour ton assistance sans faille.



INTRODUCTION

- ❑ La République du Bénin est un pays francophone de l'Afrique de l'Ouest couvrant une superficie de 115 762 kilomètres carrés, avec une population estimée à neuf millions (9,1) habitants en 2011.
- ❑ Après plus d'un demi-siècle de colonisation par la France, le Bénin autrefois appelé Dahomey, s'est proclamé une République le 4 décembre 1958, et a accédé à la souveraineté le 1^{er} août 1960.
- ❑ La République du Bénin a connu une histoire politique mouvementée depuis son accession à la souveraineté internationale. Les années 1960 à 1972 ont été marquées par une grande instabilité avec la succession de plusieurs régimes civils et militaires. De 1972 à 1990, le pays a connu une expérience révolutionnaire militaro-marxiste dans le contexte de la guerre froide.



INTRODUCTION

- ❑ L'option démocratique prise par le Bénin en 1990 à la suite de la « Conférence Nationale des Forces Vives » a permis l'adoption d'une nouvelle Constitution le 11 décembre 1990.
- ❑ Cette Constitution organise un Etat unitaire décentralisé, démocratique et laïque, fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.
- ❑ Ancienne colonie française, son système parlementaire demeure marqué par cet héritage caractérisé par la réception plus ou moins prononcé du modèle français.
- ❑ Au cours de ce panel consacré au rôle des juristes parlementaires, nous présenterons l'expérience de l'Assemblée Nationale du Bénin sous la 6^{ème} législature à l'ère du renouveau démocratique en suivant le canevas type proposé par le comité d'organisation du colloque.



OUTLINE

- 1. Organisation of the Legislature**
- 2. Constitutional Basis of the Legal Office**
- 3. Statutory Basis of the Legal Office**
- 4. Nature of Legal Services**
- 5. Number & Designation of Staff of the Legal Office**
- 6. Functions of the Staff of the Legal Office**
- 7. Clientele of the Legal Office**
- 8. Achievement in the Provision of Legal Service**
- 9. Challenges in the Provision of Legal Service**
- 10. Recommendations**



Organisation of the Legislature

- Le Parlement béninois est constitué par une Assemblée unique dite Assemblée Nationale dont les membres portent le titre de député. Aux termes de l'article 79 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, le Parlement exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du Gouvernement.
- L'Assemblée nationale est dirigée par un Président élu par les membres et assisté d'un bureau. Ils sont élus pour la durée de la législature qui est de quatre (04) années.



Organisation of the Legislature

- Le Bureau de l'Assemblée nationale, outre le Président se compose de :
 - un premier Vice-Président
 - un deuxième Vice-Président
 - un premier Questeur
 - un deuxième Questeur
 - un premier Secrétaire parlementaire
 - un deuxième Secrétaire parlementaire.

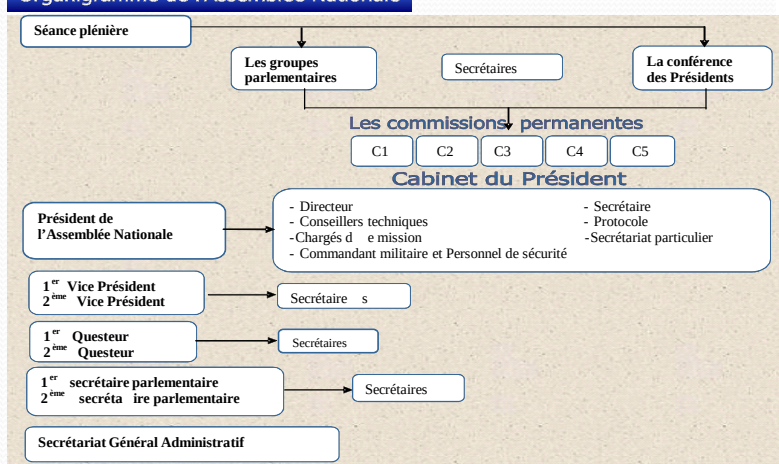
- Le Bureau organise les travaux de l'Assemblée nationale et de ses commissions. Chaque année, l'Assemblée se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires, en avril et en octobre. Chacune des sessions ne peut excéder trois mois. La durée d'une session extraordinaire ne peut excéder 15 jours et est convoquée sur un ordre du jour précis.



Organisation of the Legislature

ORGANISATIONAL STRUCTURE OF THE LEGISLATURE

Organigramme de l'Assemblée Nationale



Légendes

- | | | |
|----|---|------|
| C1 | : Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme | tion |
| C2 | : Commission des Finances et des échanges | |
| C3 | : Commission du Plan de l'Equipement et de la Production | |
| C4 | : Commission de l'Education, de la Culture de l'E mploi et des Affaires sociales | |
| C5 | : Commission des Relations Extérieures, de la Coopération au Développement, de la Défense et de la Sécurité | |

05/11/2013

© Julien C. HOUNKPE

9



Constitutional Basis of the Legal Office

Article 89 de la constitution du 11 décembre 1990 :

- **Al. 1** « Les travaux de l'Assemblée Nationale ont lieu suivant un Règlement Intérieur qu'elle adopte conformément à la Constitution. ».
- **Al. 2** « Le Règlement Intérieur détermine :
(...)
L'organisation des services administratifs dirigés par un Secréariat Général Administratif, placé sous l'autorité du Président de l'Assemblée Nationale ».



Statutory Basis of the Legal office

- **Art. 136 du R.I.** - Le Secrétariat général administratif comprend deux directions :
 - la Direction des Services Législatifs ;
 - la Direction de la Questure.

- **Art. 138 du R.I.** - La Direction des Services Législatifs comprend :
 - le Service des séances et des questions, de la transcription et de la rédaction ;
 - le Service des commissions, des réunions du bureau et de la conférence des présidents ;
 - le Service de la documentation et des archives ;
 - le Service de la communication.



Nature of Legal Services

- The nature of the legal needs of the National Assembly is two-folds :
 - Drafting
 - Advisory



Nature of Legal Services (cont'd)

- Drafting amendments, motions and statements at the request of MPs
- Marking up bills passed by the National Assembly for presidential assent.
- Providing legal services to Committees during hearings
- Providing legal advice to the Clerk
- Consulting with drafters in the Attorney General Office to better understand legislation they have drafted
- Providing legal advice to the other Parliamentary staff
- Reviewing major legislation that come before Parliament
- Writing legal opinion for the Speaker



Number/Designation of Staff of Legal Office

Au total, une douzaine de cadres interviennent dans le travail législatif et/ou juridique :

- Un (01) directeur des services législatifs qui est un magistrat de haut niveau
- Dix (10) assistants de commissions qui sont des cadres supérieurs de formation diverses
- (01) conseiller technique juridique qui est un juriste de formation supérieure



The Functions of the Staff of the Legal Office

- ❑ Les deux missions essentielles dévolues à l'Assemblée Nationale qui est de voter les lois et de contrôler de l'action du Gouvernement s'exercent selon des règles et formalités prescrites par la Constitution du 11 décembre 1990, les lois organiques et plus particulièrement le Règlement intérieur du Parlement. A ces règles s'ajoutent la pratique parlementaire et la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle.

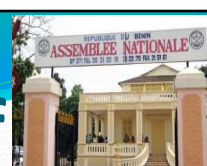
- ❑ Les fonctions du personnel juridique sont techniques et s'exécutent dans le respect de la procédure parlementaire prévue ou en application du droit positif béninois.



The Functions of the Staff of the Legal Office (cont'd)

❖ Rôle du Directeur des Services Législatifs

- Le directeur des services juridiques donne un avis de recevabilité sur les projets et propositions de lois avant leur affectation aux commissions qui se chargeront de son étude.
- Le Directeur des services législatifs conseille le Président de l'Assemblée Nationale durant les séances plénières de l'Institution parlementaire.
- Le Directeur des services législatifs veille au bon fonctionnement des travaux des commissions.
- Le Directeur des services législatifs donne un avis juridique sur toutes les questions qui lui sont soumises par le président de l'Assemblée Nationale et les députés.



The Functions of the Staff of the Legal Office (cont'd)

❖ Rôle des assistants des commissions permanentes

- Le rôle des commissions dans la procédure législative est double. Il s'agit d'une part d'éclairer la plénière sur la portée, le contenu des textes ou des dossiers soumis à la discussion du Parlement et d'autre part, de proposer, des modifications aux textes de loi en étude.
- Mais avant cela, les assistants de commissions doivent prendre connaissance du texte à étudier en vue de proposer au président de la Commission, une méthodologie de travail et prévoir la documentation nécessaire au bon aboutissement du dossier.
- La méthodologie de travail permet aux commissaires de commencer directement l'examen d'un dossier ou bien de faire recours à des personnes ressources qui pourraient éclairer les travaux des commissions.
- Il faut préciser que le rôle des assistants est limité à leurs commissions permanentes.



The Functions of the Staff of the Legal Office (cont'd)

❖ Rôle du Conseiller Technique Juridique

Le Conseiller Technique Juridique est rattaché au Président de l'Assemblée Nationale. A ce titre, il n'intervient pas directement dans le travail législatif. Le CTJ est chargé :

- de fournir des avis sur des questions relatives à la procédure parlementaire, à la demande du Président de l'Assemblée Nationale ;
- d'étudier les dossiers ou pétitions directement adressées au Président de l'Assemblée Nationale et, en cas de besoin, faire des propositions d'un point de vue juridique ;
- de rendre compte régulièrement au Président du déroulement des travaux de la Commission des Lois ;
- de mener une recherche juridique approfondie sur le droit parlementaire comparé et de suivre les développements pertinents en matière de législation et de pratique parlementaire ;
- d'assurer l'interprétariat et la traduction juridique pour le compte du Président de l'A.N.
- d'accomplir toutes autres tâches qui pourraient lui être confiées exclusivement par le Président de l'Assemblée Nationale.



The Clientele of the Legal Office

- The clientele of the legal office is as follows :
- The Speaker of National Assembly
- The Chair of National Assembly
- Committees of National Assembly
- Members of Parliament
- The Clerk of National Assembly
- The Staff of National Assembly



Achievements in the Provision of Legal Services

- ❑ Au cours de la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2013, l'Assemblée Nationale a examiné douze (12) dossiers qui peuvent être regroupés en quatre (04) catégories, à savoir :
 - - loi organique : 01
 - - lois ordinaires : 08
 - - loi portant autorisation de ratification : 01
 - - mise en conformité : 02



Lois Organiques

- ❑ Dans cette rubrique, l'Assemblée Nationale a voté le 08 juillet 2013
- ✓ la loi n° 2013-14 portant loi organique relative aux lois de finances en République du Bénin.



Lois Ordinaires

- ❑ L'Assemblée Nationale a voté au cours de la période de référence huit (08) lois ordinaires. Il s'agit de :
 - ✓ la loi n° 2013-06 portant code électoral en République du Bénin (**adoptée le 08 avril 2013**) ;
 - ✓ la loi n° 2013-07 portant dispositions transitoires dérogatoires à l'article 86 de la loi n° 98-006 du 09 mars 2000 et aux articles 4 et 6 de la loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de village ou de quartier de ville en République du Bénin (**adoptée le 22 avril 2013**) ;
 - ✓ la loi n° 2013-08 portant code de l'aviation civile et commerciale en République du Bénin (**adoptée le 23 avril 2013**) ;
 - ✓ la loi n° 2013-09 portant détermination de la carte électorale et fixation des centres de vote en République du Bénin (**adoptée le 13 juin 2013**) ;



Lois Organiques (suite)

- ✓ la loi n° 2013-10 portant règlement définitif du budget général de l'Etat, gestion 2005 (**adoptée le 25 juin 2013**) ;
- ✓ la loi n° 2013-11 portant règlement définitif du budget général de l'Etat, gestion 2006 (**adoptée le 25 juin 2013**) ;
- ✓ la loi n° 2013-12 portant règlement définitif du budget général de l'Etat, gestion 2007 (**adoptée le 02 juillet 2013**);
- ✓ la loi n° 2013-13 portant règlement définitif du budget général de l'Etat, gestion 2008 (**adoptée le 02 juillet 2013**).



Lois portant autorisation de ratification



- ❑ Au cours de la période de référence, l'Assemblée Nationale a procédé, le 08 juillet 2013, à l'adoption de la loi n° 2013-15 portant autorisation de ratification du Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage juste et équitable des avantages issus de l'exploitation des ressources génétiques, adopté le 29 octobre 2010, à Nagoya au Japon.



Mise en conformité

- ❑ Pendant la même période, l'Assemblée Nationale a procédé à la mise en conformité avec la Constitution de deux (02) lois. Il s'agit de :
 - ✓ - la loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin (**le 22 avril 2013**) ;
 - ✓ - la loi n° 2013-06 portant code électoral en République du Bénin (**le 27 septembre 2013**).



Challenges in the Provision of Legal Services

- Shortage of drafting counsels
- No litigation counsel in service
- Lack of training and professional development
- Need for suitable office accomodation and tools of trade
- The role of legal counsel in parliament is misunderstood.



Recommandations

- L'Assemblée Nationale du Bénin devra adopter les « Principes de Nairobi sur la création et le fonctionnement des Services Juridiques dans les Parlements en Afrique » dans le cadre des réformes juridiques en cours.
- Les juristes parlementaires béninois devront prendre connaissance des « Principes de Nairobi sur la création et le fonctionnement des Services Juridiques dans les Parlements en Afrique » et les intégrer dans leur pratique quotidienne.



AHSANTENI !