



HAL
open science

Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo

Kossi Somali

► **To cite this version:**

Kossi Somali. Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo. Droit. Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2008. Français. NNT : . tel-00288063

HAL Id: tel-00288063

<https://theses.hal.science/tel-00288063>

Submitted on 13 Jun 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE LILLE 2 - DROIT ET SANTE

ECOLE DOCTORALE N° 74

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES ET SOCIALES

THESE

en vue de l'obtention du doctorat, nouveau régime

Discipline : Droit public

spécialité : droit constitutionnel

Présentée et soutenue publiquement par

Kossi SOMALI

*Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en
Afrique*

Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo

27 Mai 2008

Directeur de thèse :

M. le Professeur Vincent CATTOIR-JONVILLE

JURY :

M. le Professeur Vincent CATTOIR-JONVILLE, Professeur à l'Université de Lille 2- Droit et Santé

M. le Professeur Yao Biova VIGNON, Agrégé des facultés de droit- Professeur aux Universités de Lomé et de Kara (Togo)

M. Comi TOULABOR, Directeur de recherche- Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

M. Gilles TOULEMONDE, Maître de Conférences à l'Université de Lille 2- Droit et Santé

A Yanis et à sa mère,
A mes parents

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à l'achèvement de ce travail.

Mes pensées vont particulièrement vers Monsieur le Professeur Vincent CATTOIR-JONVILLE, dont la rigueur, l'exceptionnelle disponibilité, et les conseils précieux ont constitué des atouts essentiels dans l'aboutissement de cette étude.

Mes pensées vont aussi à Monsieur le Professeur Yao Biova VIGNON pour l'ensemble de ses conseils éclairés et pour ses encouragements stimulants.

Mes pensées vont enfin à mes amis ainsi qu'à ma famille pour leur soutien sans faille, leur aide et leurs encouragements.

ABREVIATIONS

Non exhaustive, seules les abréviations essentielles ont été reportées.

Afrique contemporaine	<i>AC</i>
Actualité juridique, droit administratif	<i>AJDA</i>
Afrique juridique et politique	<i>AJP</i>
Journal officiel, documents Assemblée nationale	<i>JOAN</i>
Juris classeur périodique	<i>JCP</i>
Les petites affiches	<i>Petites affiches</i>
Recueil Dalloz	<i>D.</i>
Recueil des décisions du Conseil constitutionnel	<i>Rec. Cons.Cons.</i>
Revue administrative	<i>Rev. Adm.</i>
Revue béninoise de sciences juridiques et administratives	<i>RBSJA</i>
Revue burkinabé de droit	<i>RBD</i>
Revue ivoirienne de recherches et d'études juridiques	<i>RIREJ</i>
Revue juridique et politique des Etats francophones	<i>RJP</i>
Revue nigérienne de droit	<i>RND</i>
Revue de la recherche juridique	<i>RRJ</i>
Revue de science financière	<i>RSF</i>
Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger	<i>RDP</i>
Revue du Trésor	<i>RDT</i>
Revue française de droit constitutionnel	<i>RFDC</i>
Revue française de finances publiques	<i>RFFP</i>
Revue française de science politique	<i>RFSP</i>
Revue internationale de droit comparé	<i>RID comp.</i>
Revue internationale de politique comparée	<i>RIP comp.</i>
Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle	<i>RIHP consti.</i>
Revue internationale des sciences sociales	<i>RISS</i>
Revue parlementaire de langue française	<i>RPLF</i>
Revue politique et parlementaire	<i>RPP</i>
Revue du Tiers Monde	<i>RTM</i>

SOMMAIRE

SOMMAIRE	9
INTRODUCTION GENERALE	11
I : LES VICISSITUDES POLITIQUES DES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES DANS LES CONSTITUTIONNALISMES AFRICAINS.	15
II : LE CHOIX DES ETATS TEMOINS ET LES JUSTIFICATIONS.....	28
III : CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES.	33
PREMIERE PARTIE : UNE ORGANISATION REFORMISTE DE L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE	36
TITRE 1 : LA RESTAURATION STRUCTURELLE DES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES	39
<i>Chapitre 1 : Le parlement à l'aune du renouveau démocratique</i>	41
<i>Chapitre 2 : La portée du pluralisme politique dans le nouveau parlementarisme</i>	87
TITRE 2 : LA RESTAURATION FONCTIONNELLE DES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES	133
<i>Chapitre 1 : Une restauration fonctionnelle textuellement illimitée</i>	135
<i>Chapitre 2 : L'émergence du bicamérisme</i>	188
DEUXIEME PARTIE : UN ENCADREMENT JURIDIQUE ET POLITIQUE CONSERVATEUR DE L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE	231
TITRE 1 : LA RATIONALISATION DES PROCEDURES LEGISLATIVE ET BUDGETAIRE	233
<i>Chapitre 1 : L'effacement du parlement dans la procédure législative ordinaire</i>	235
<i>Chapitre 2 : La dépossession des assemblées parlementaires dans l'adoption des lois de finances...</i>	279
TITRE 2 : LA RATIONALISATION DE LA FONCTION DE CONTROLE.....	327
<i>Chapitre 1 : Le contrôle-information et la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement : l'impossible mission</i>	329
<i>Chapitre 2 : Les faiblesses du contrôle de l'exécution de la loi de finances</i>	385
CONCLUSION GENERALE	429
BIBLIOGRAPHIE GENERALE	439

INTRODUCTION GENERALE

Longtemps ignoré et asservi, relégué dans une position d'infériorité, le pouvoir législatif serait-il appelé à assumer dans le cadre des nouvelles règles constitutionnelles élaborées au début des années 1990 son rôle pour devenir un véritable centre du pouvoir politique en Afrique ? L'organisation des élections législatives plus ou moins acceptables depuis 1991 au Bénin, au Niger, au Burkina Faso, au Mali, au Sénégal, au Togo etc. et la possibilité constitutionnellement reconnue aux assemblées parlementaires de légiférer dans des domaines plus élargis et de contrôler l'action du gouvernement sont-elles des signes d'un véritable renouveau du pouvoir législatif ?

A l'évidence la réponse est négative au regard des nombreuses prises de position doctrinales quasi unanimes sur le déclin du parlement dans le monde¹. Même dans les pays de longue tradition parlementaire, la représentation nationale ne peut plus se targuer d'être la détentrice réelle du pouvoir politique.

Ainsi, aux Etats-Unis, où le principe de la séparation des pouvoirs érige le Congrès en unique législateur, plus de 80% des lois votées sont suscitées par la Maison Blanche².

¹ Nombre de colloques et de publications soulignent à l'envi le déclin du parlement en occident. V. dans ce sens, CHANDERNAGOR (André), *Un parlement pour quoi faire ?* Gallimard, 1967, 183 p., AVRIL (Pierre), *Les français et leur parlement*, Casterman, 1972, 145 p ; DUPRAT (Jean-Pierre), *La crise des assemblées parlementaires françaises*, Etudes offertes à AUBY (Jean-Marie), Dalloz, 1992, p. 493 ; BIRNBAUM (Pierre), HAMON (Francis), TROPER (Michel), *Réinventer le parlement*, Flammarion, 1977, 223 p., VIGNAUD (Jacques), *Quel avenir pour le parlement ?* RPP, 1966, p. 65 ; CHARLOT (Monica), *Le pouvoir politique en Grande Bretagne*, 2^{ème} édition, 1998, 361 p., TOINET (Marie-France), *Le système politique des Etats Unis*, PUF, 1990, p. 117 ; LASSALE (Jean-Pierre), *La démocratie américaine. Anatomie d'un marché politique*, Armand Colin, 1991, p. 280.

² TOINET (Marie-France), *Le système politique américain*, op. cit, p. 117, LASSALE (Jean-Pierre), *La démocratie américaine. Anatomie d'un marché politique*, op. cit, p. 280.

De même, en Grande Bretagne, par le jeu partisan, la Chambre des Communes n'est plus le centre réel du pouvoir politique¹.

En France, la Cinquième République a aussi infantilisé le parlement et, dans un de ces mouvements de fluctuations de l'histoire, le parlementarisme absolu que la France a connu sous les Troisième et Quatrième Républiques a cédé la place à un parlementarisme rationalisé. Les auteurs de la constitution de 1958, soucieux de mettre le gouvernement à l'abri de ces instabilités passées et de briser toute velléité d'hégémonie de sa part, ont strictement encadré les activités du parlement. La détermination du régime des sessions, la soumission du règlement des assemblées au contrôle du Conseil constitutionnel, la fixation de l'ordre du jour et l'organisation des débats par le gouvernement, la réduction du nombre des commissions, la délimitation du domaine de la loi, la définition de procédures contraignantes d'engagement de la responsabilité du gouvernement, constituent autant de dispositions qui renforcent l'allégeance du parlement au gouvernement. Soumis dès l'origine aux contraintes du parlementarisme rationalisé, le parlement français devait par la suite se plier à l'épreuve des faits et notamment à partir de 1962 à la discipline majoritaire². Verrouillé, transformé en chambre d'enregistrement du fait de la concordance des majorités, il devait alors laisser toute latitude au Président de la République, fort de sa désignation au suffrage universel direct, et au gouvernement pour conduire la politique nationale³.

¹ Dans le domaine financier par exemple qui a permis autrefois au parlement de s'affirmer face au pouvoir royal puis de le supplanter, le contrôle parlementaire est aujourd'hui bien restreint. L'initiative des dépenses est devenue un monopole gouvernemental et la chambre des Communes ne peut tout au plus procéder qu'à des abattements indicatifs de crédits. De nombreuses dépenses échappent également au contrôle du parlement telles que la défense nationale, le traitement des juges, les dépenses de la Couronne, CHARLOT (Monica), *Le système politique britannique*, op. cit, p. 5-21 et p. 183.

² BOUDANT (Joël), *La crise identitaire du parlement français*, RDP, 1992, pp. 1322.

³ Pour sortir le parlement du coma profond et prolongé dans lequel il est plongé depuis le début de la Cinquième République, une multitude de réformes ont été engagées avec des résultats politiques et constitutionnels très mitigés. Les dernières propositions de réformes et de revalorisation des pouvoirs du parlement sont l'œuvre du Comité de réflexion, de modernisation et de rééquilibrage des institutions mis en place par le Président de la République après son discours d'Epinal du 12 juillet 2007 sur les institutions en France et présidé par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur. En attendant la traduction constitutionnelle des conclusions du rapport, le comité propose entre autre, la maîtrise partagée par le parlement et le gouvernement de l'ordre du jour (actuellement seul le gouvernement a la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées), la discussion au parlement porterait sur les textes des travaux des commissions et non plus sur ceux imposés par le gouvernement (le nombre des commissions permanentes passerait aussi de

En rationalisant ainsi l'action législative et de contrôle des assemblées, la Cinquième République a marqué aussi une évolution très importante dans la problématique de l'exercice de leur pouvoir financier. En 1958, en effet, le souci majeur du pouvoir constituant n'était plus essentiellement de protéger le principe de consentement populaire à l'impôt, lequel devrait être considéré comme un acquis démocratique. Il lui semblait au contraire tout à fait crucial de rompre avec le traumatisme des régimes précédents en encadrant les pouvoirs des chambres de manière à garantir l'efficacité budgétaire¹. C'est la raison pour laquelle l'article 47 de la constitution française les oblige aujourd'hui à voter le budget dans un délai de soixante-dix jours, à défaut de quoi elles s'exposent au risque de voir le gouvernement mettre en œuvre par ordonnance les dispositions du projet de loi de finances. En outre, et comme on s'attachera à le montrer plus loin, les articles 40 et 42 de la constitution de 1958 limitent leur pouvoir de réformation : les propositions et amendements formulés par les parlementaires ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'augmentation d'une charge publique, et les commissions ne peuvent plus « fabriquer » le budget contrairement à la pratique sous la Quatrième République. Les assemblées sont par conséquent contraintes de voter le projet de loi de finances en temps utile en respectant la lettre et l'esprit du projet gouvernemental initial, ce qui permet au pouvoir exécutif de disposer des moyens budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre sa politique².

6 à 8), la limitation de l'utilisation du 49 al. 3 par le gouvernement aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, le mandat unique pour les parlementaires, l'introduction d'une petite dose de proportionnelle pour l'élection des députés (20 à 30 sièges sur les 577 sièges actuels) soit environ 5% de députés élus selon ce mode et une meilleure représentation nationale au Sénat.

¹ Sous les Troisième et Quatrième Républiques, l'accroissement des pouvoirs de la Chambre des députés s'est traduit par exemple, par un accroissement des prérogatives de la commission des finances, détentrice de moyens politiques et surtout juridiques étendus pour limiter l'initiative budgétaire gouvernementale. Cette commission avait le droit et le pouvoir de modifier substantiellement le projet de budget élaboré par le gouvernement. Léon Say dénonçait à ce propos « une commission agissant à la place de l'administration et préparant le budget elle-même au lieu de se contenter de le recevoir tout préparé pour le contrôler ». Sur le sujet, voir l'excellente thèse de MAUCOUR-ISABELLE (Amicie), *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Cinquième République*, Dalloz, 2005, p. 7 et s.

² Compte tenu de la rationalisation excessive des pouvoirs des assemblées, une forte contradiction est apparue entre la doctrine de leur primauté en matière financière et leur infirmité en pratique dans le contexte de parlementarisme renouvelé de la Cinquième République incarné en la matière par l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Avec la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'institution parlementaire devrait retrouver son rôle fondateur en matière budgétaire.

Pourtant, aussi paradoxale que cela puisse paraître, les jugements sur l'institution parlementaire dans les Etats d'Afrique notamment ceux d'Afrique noire francophone restent partagés. Certains auteurs assimilent volontiers les nouveaux parlements africains à des caisses de résonances comparables aux chambres d'enregistrement des anciens partis uniques bien dociles aux exécutifs de plus en plus puissants¹. Les plus radicaux concluent tout simplement à la vacuité de ces institutions et appellent à leur suppression pure et simple. L'acte d'accusation est très sévère : parlements issus d'élections souvent truquées, subalternisation des députés au seul Président de la République à qui ils doivent leur élection, prolifération anarchique des partis politiques créés uniquement pour servir de fonds de commerce politique, vote communautaire, risque de déstabilisation des Etats, régionalisation et tribalisation des votes². D'autres, moins nombreux, tout en restant lucides sur leur véritable marge de manœuvre politique et constitutionnelle à exercer le pouvoir législatif et de contrôle, reconnaissent en eux, de nouvelles tribunes censées traduire les aspirations les plus légitimes des populations³.

La contradiction qui ressort de ces différentes prises de position doctrinales nous oblige à étudier de très près la réalité des parlements dans le cadre du nouveau constitu-

taire. La mort programmée du pouvoir financier du parlement cèdera ainsi le pas à la transfiguration et à l'avènement d'une nouvelle ère en matière de vote et de contrôle des lois de finances. V. MAUCOUR-ISABELLE (Amicie), La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Cinquième République, op. cit., CATTEAU (Damien), La LOLF et la modernisation de la gestion financière. La performance, fondement d'un droit public financier rénové, Dalloz, 2007, 556 p., CARCASSONNE (Guy), La LOLF et le renouveau du contrôle, RFFP, mars 2007, pp. 77-85.

¹ V. entre autres, CABANIS (André), MARTIN (Michel-Louis), Les constitutions africaines, évolutions récentes, Karthala, p. 113 ; HOUNKPE (Mathias), Le parlement, cet inconnu, Façon de Voir, Mensuel béninois d'analyse politique et socio-économique, n°6, 15 avril 2001, p. 2.

² Le Professeur BOURMAUD restitue la quintessence de ses travaux qui soulignent le formalisme des institutions politiques en Afrique depuis les indépendances : « la démocratisation n'aurait guère modifié les choses en Afrique. Les procédures électorales actuelles seraient vidées de leur sens et détournées de leur finalité en raison de la continuité de la pratique clientéliste. Les partis politiques, quant à eux, se réduiraient à des instruments de conquête de pouvoir, délaissant leur mission d'élaboration programmatique et de réflexion idéologique. Les hommes politiques ne connaîtraient que le goût du pouvoir, ses fastes et ses ressources, et ne verraient dans la démocratisation qu'une modalité particulière d'accès aux fonctions dirigeantes. Bref, la démocratie n'aurait rien changé sous les tropiques englués dans l'épaisseur d'un autoritarisme indéracinable », BOURMAUD (Daniel), in La politique en Afrique, 1997, p. 142.

³ SONDA (Jean-Pierre), Moyen et contraintes du mandat de député en Afrique, in Société et Education, n°9, Parlementarisme en Afrique de l'Ouest, Konrad Adenauer Stiftung, p. 287.

tionnalisme qui, par un singulier paradoxe, n'ont guère retenu le meilleur des attentions dans les études sur les droits africains. C'est à la tentation de combler une lacune que nous cédon modestement dans le cadre de cette thèse relative au « parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique »¹. Une telle étude, en raison de son objet, ne peut être utilement menée sans que soient précisées au départ les vicissitudes politiques des assemblées parlementaires dans les constitutionnalismes africains, expliquée l'utilité de la méthode comparative choisie et justifié le choix des Etats témoins que sont le Bénin, le Burkina Faso et le Togo.

I : Les vicissitudes politiques des assemblées parlementaires dans les constitutionnalismes africains.

Pour le Professeur Lavroff, le 20^{ème} siècle reste marqué par le triomphe du constitutionnalisme². « Invention occidentale »³ selon André Hauriou, le constitutionnalisme repose sur une triple définition proposée par Michel Troper : « a. le constitutionnalisme lato sensu est l'idée très répandue à partir du 18^{ème} siècle que, dans tout Etat, il faut une constitution de manière à empêcher le despotisme ; b. le constitutionnalisme stricto sensu est l'idée que non seulement la constitution est nécessaire, mais que cette constitution doit être fondée sur quelques principes propres à produire des effets, l'impossibilité du despotisme ou ce qui ne revient pas tout à fait au même, la liberté politique ; c. le constitutionnalisme strictissimo sensu est l'idée selon laquelle le résultat souhaité (impossibilité du despotisme

¹ Nous avons consulté les fichiers des thèses des grandes bibliothèques universitaires françaises spécialisées peu ou prou dans le droit africain notamment le Centre d'Etudes d'Afrique noire de Bordeaux, la bibliothèque universitaire de Poitiers, la bibliothèque interuniversitaire de Cujas de Paris 1 Sorbonne sur les thèses ou les recherches menées sur le parlementarisme en Afrique noire depuis 1990, mais nos recherches ont été vaines. On trouvera toutefois quelques articles dans les revues mais ceux-ci n'abordent que de manière très parcellaire et non approfondie le sujet.

² LAVROFF (Dmitri Georges), Les systèmes constitutionnels d'Afrique noire. Les Etats francophones, Pedone, 1976, p. 13.

³ HAURIOU (André), Droit constitutionnel et institutions politiques, 1980, p. 234. Si l'on part du principe que la constitution est à la fois le symbole et l'instrument du constitutionnalisme, il est clair qu'il n'a jamais existé en Afrique avant les indépendances, période à laquelle les Etats africains se sont dotés de textes constitutionnels sur le modèle occidental.

et liberté politique) ne peut être atteint que si au nombre des principes sur lesquels est fondée la constitution figure le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois »¹. Le constitutionnalisme a ainsi pour but de légitimer le pouvoir établi afin qu'il soit accepté par la population au lieu de s'imposer par la force et éviter que le pouvoir ne soit tyrannique. En ce sens, il repose sur l'existence d'une constitution qui en est le symbole et l'instrument et dont le droit constitutionnel actuel donne une définition précise à la fois sous l'angle matériel et formel².

Avant la première guerre mondiale, les pays dans lesquels l'établissement et l'exercice du pouvoir politique obéissaient à un ensemble de règles préétablies sous forme de constitution faisaient figure d'exception. Au cours des années 1918-1922, le nombre de régimes constitutionnels augmenta de manière très sensible. Les nouveaux Etats d'Europe centrale et orientale, la Russie soviétique, à l'instar des démocraties occidentales disposaient de textes constitutionnels. Pourtant, il a fallu attendre les années 1950 pour que le mouvement ait une ampleur mondiale. La politique de la décolonisation donna naissance à un grand nombre de nouveaux Etats, et ce phénomène est particulièrement net en Afrique.

En 1950, la quasi-totalité du continent noir était sous domination européenne³. Puis, en quelques années, la situation évolua très vite. L'indépendance du Ghana fut pro-

¹ TROPER (Michel), Le concept de constitutionnalisme et la théorie moderne de l'Etat, in TERENCE Marshall (dir.) « Théorie et pratique du gouvernement constitutionnel : la France et les Etats-Unis », La Garenne Colombes, 1992, p. 35. Cette définition est retenue aussi par GONIDEC qui considère le constitutionnalisme comme « un moyen de limiter le pouvoir », in Constitutionnalismes africains, RJP, 1996, p. 19.

² Dans l'approche matérielle de la constitution, il s'agit d'évoquer le contenu de la constitution, la constitution étant ainsi un ensemble de règles relatives à la dévolution et à l'exercice du pouvoir politique, qu'elles figurent ou non dans un document écrit. L'approche formelle met l'accent sur la procédure suivie lors de l'élaboration et lors de l'adoption de la constitution. Il est difficile de donner ici une règle que l'on peut retrouver dans la plupart des constitutions puisque chaque constitution est élaborée de manière originale. Cependant, on peut noter un passage d'une perspective peu démocratique de la procédure, à une perspective de prise en compte plus grande de la volonté du peuple. Ainsi, les constitutions anciennes étaient généralement élaborées par une assemblée ou parfois de manière unilatérale, par un monarque (charte de 1814 en France par exemple). Par contre aujourd'hui, et plus généralement dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle, la plupart des constitutions sont approuvées par référendum, acte marquant l'acceptation par le peuple de la nouvelle constitution. V. CHANTEBOUT (Bernard), Droit constitutionnel, 2006, 596 p.

³ Rares étaient les Etats qui étaient indépendants à cette période. Seuls le Libéria et l'Ethiopie n'étaient pas sous domination étrangère.

clamée en 1957, les anciennes colonies françaises devinrent membres de la Communauté à l'issue du référendum de 1958 et accédèrent définitivement à la souveraineté internationale à partir de 1960¹. La rapidité et l'ampleur du phénomène de décolonisation sont déjà un premier sujet d'étonnement, mais il est encore accru par le fait que tous les nouveaux Etats indépendants se sont dotés de nouvelles constitutions². Comment donc expliquer cette croyance spontanée des nouveaux Etats africains dans le caractère indispensable d'une organisation constitutionnelle ? La question est restée dès les premières heures des indépendances un sujet central de réflexion dans la doctrine africaniste³ qui a commencé par s'interroger plus sérieusement sur les vraies raisons du développement du constitutionnalisme en Afrique et plus particulièrement en Afrique noire francophone.

Le Professeur Lavroff rappelle que la subite découverte africaine des vertus du constitutionnalisme s'explique par deux facteurs importants : l'influence de l'environnement international et l'action des nouvelles élites des Etats africains nouvellement indépendants. En effet, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la société internationale est dominée par les pays industrialisés. Il s'agissait à l'époque non seulement d'une domination matérielle mais aussi de la prééminence des valeurs et modèles de comportements diffusés par les pays développés. Le constitutionnalisme est apparu, à partir du 18^{ème} siècle en Europe et en Amérique du Nord. Il était la conséquence d'une longue évolution caractérisée par un certain état des rapports des forces socio-économiques et par l'influence de l'idéologie libérale. Il s'agit donc pour ces pays, d'un phénomène daté et localisé du point de vue social, économique et politique. Dans les années 1950-1960, les grandes puissances vont imposer leurs valeurs à l'ensemble du monde. Le constitutionnalisme leur est commun même s'il y a quelques différences entre pays libéraux et pays socialistes. Comment les nouveaux Etats africains auraient-ils pu échapper à cette influence ?

¹ A l'exception bien entendu de la Guinée de Sékou Touré après son refus d'adhérer à la Communauté en 1958.

² A la suite de leur accession à la souveraineté internationale, les Etats africains vont rapidement se doter de nouvelles constitutions : le Sénégal adopte sa constitution le 23 janvier 1959 ; le Dahomey aujourd'hui Bénin le 15 février 1959, le Gabon le 19 février 1959, la Côte d'Ivoire le 26 mars 1959, la Haute Volta aujourd'hui Burkina Faso le 15 mars 1959, le Togo le 23 avril 1960.

³ V. entre autres auteurs sur le sujet : LAVROFF (Dmitri Georges), *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire. Les Etats francophones*, op. cit, supra notre note p. 5 ; GONIDEC (Pierre-François), *Les systèmes politiques d'Afrique*, LGDJ, Paris, 1978, p. 123.

Dans les années 1960, la civilisation des Etats modernes a complètement envahi le monde et il était inconcevable que les nouveaux Etats ne se comportassent pas selon le modèle dominant. Adopter une nouvelle constitution, était pour ces nouveaux Etats, considéré comme la preuve vivante qu'ils méritaient l'indépendance acquise, manifestant ainsi, selon l'expression du professeur Lavroff « leur maturité politique par le respect des règles du savoir vivre international »¹. Et comme le soulignait fort bien le Doyen Hauriou en utilisant une métaphore un peu audacieuse : « on peut dire que prétendre entrer dans la société internationale sans constitution, serait un peu comme se présenter à une soirée en costume de bain »².

Sur un autre plan, des facteurs internes aux nouveaux Etats devenus indépendants les incitaient aussi à adopter de nouvelles constitutions de type pluraliste organisant les conditions d'accession et d'exercice du pouvoir politique. Il en est ainsi de la culture démocratique des nouvelles élites africaines. Les postes dirigeants des nouveaux Etats étaient occupés par des élites nouvelles qui étaient formées durant la période coloniale soit au sein des forces politiques qui militaient pour l'obtention de l'indépendance soit en tant que participant au fonctionnement du pouvoir et de l'administration coloniale. Ces nouveaux gouvernants étaient presque toujours en opposition avec les élites traditionnelles qui cherchaient elles aussi leurs intérêts. Les élites nouvelles étaient naturellement conduites à vouloir établir une organisation constitutionnelle pour deux raisons principales. En premier lieu, parce qu'elles devaient rompre avec l'ordre ancien dont la résurgence aurait pour conséquence d'affaiblir leur autorité au profit des chefs traditionnels. Adopter une organisation constitutionnelle calquée sur le modèle occidental leur permettait d'établir un nouvel ordre de légitimité qui excluait le pouvoir des anciens chefs traditionnels. En second lieu, elles avaient une culture politique marquée par l'étatisme et le modernisme. Elles avaient pour la plupart participé aux assemblées parlementaires françaises et ne concevaient pas d'autre voie que le constitutionnalisme pour les nouveaux Etats dont ils viennent de prendre la responsabilité. Les élites africaines ne perdaient pas de vue les conséquences de la succession des Etats africains à l'Etat colonial. Les nouveaux Etats avaient hérité d'une administration établie à l'époque coloniale. Elle correspondait à un Etat organisé selon le modèle constitutionnel. Il était donc impossible de jeter à bas l'administration existante

¹ LAVROFF (Dmitri Georges), loc. cit., p. 426

² HAURIOU (André), op. cit., supra notre note p. 15.

pour en construire une autre sur des bases fragiles et incertaines¹. Dans cette perspective, les nouvelles institutions vont être mises en place ainsi que les premières élections pluralistes².

Mais très vite, les espoirs suscités pour le constitutionnalisme allaient être de très courte durée. Trois ans seulement après les indépendances, on note ici et là, une instabilité chronique des institutions nouvellement créées³, une militarisation inquiétante des régimes politiques établis, l'émergence des partis uniques ou des partis dominants⁴. De façon géné-

¹ Les principes qui sous-tendent les nouvelles constitutions sont évidemment uniformes par rapport aux modèles occidentaux : elles affirment toutes la nature démocratique des régimes qui s'exprime par le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum. La démocratie multipartite est généralement caractérisée comme étant économique et sociale, le droit de suffrage, le multipartisme, la liberté de presse et d'information, l'indépendance de la justice.

² Les premières élections législatives ont eu lieu au Dahomey (aujourd'hui Bénin) en 1960, en Haute Volta (aujourd'hui Burkina Faso) en 1960 et au Togo en 1958.

³ La République de Dahomey aujourd'hui Bénin reste le prototype même de l'instabilité qui a gangrené l'Afrique aux premières heures des indépendances. Avant le coup d'Etat de Mathieu KEREKOU du 26 octobre 1972, ce pays a connu depuis son accession à l'indépendance, 4 constitutions, six coups d'Etats avec autant de succession de présidents civils et militaires. Le Burkina Faso quant à lui est devenu indépendant le 5 Août 1960. Le président Maurice YAMEOGO imposera dès la fin de l'année 1960 le parti unique et personnalisera son pouvoir, ce qui a conduit à sa chute en 1966, à la suite d'un mécontentement populaire. De 1966 à 1984, se succèdent des séries de coups d'états et de régimes militaires. Le 4 août 1984, Thomas SANKARA accède au pouvoir à la faveur lui aussi d'un coup d'Etat militaire. Il sera renversé trois ans plus tard par Blaise COMPAORE. Elu au suffrage universel, en 1991 pour un mandat de 7 ans, puis une deuxième fois en 1998, il est réélu pour un troisième mandat 2005. Pour faire le point de ces premières années d'instabilité politique au Burkina Faso, V. IBRIGA (Luc Marius) et GARANE (Amidou), Constitutions burkinabé, textes et commentaires, Ouagadougou, 2001, 174 p ; BENCHENANE (Mustapha), Les coups d'Etat en Afrique, pp. 48-53.

⁴ Au Togo, après les élections législatives de 1958 remportées par la coalition CUT de Sylvanus OLYMPIO et la Juvento, les premières dissonances apparaissent au sein de la coalition au pouvoir. La Juvento commence par prendre ses distances vis-à-vis de son allié le CUT qu'elle accuse de timidité dans l'engagement de rallier les deux Togo (français et britannique). C'est dans cette ambiance que les militaires interviendront pour la première fois dans le débat politique à la suite d'un coup d'Etat contre le Président OLYMPIO et dont le Sergent EYADEMA a réclamé la paternité. Après avoir confié pour un temps le pouvoir au civil, les militaires reviendront à la charge en 1967. Cette fois, Gnassingbé EYADEMA accède effectivement au pouvoir le 13 janvier 1967 et institue deux ans plus tard sur les décombres des anciennes formations politiques dissoutes, un parti unique, le Rassemblement du Peuple

rale, on peut relever que les années qui ont suivi les indépendances, la situation politique dans de nombreux pays africains, a été caractérisée par le recours à la violence sous des formes variées. Et même si formellement, certains Etats continuent d'être régis par une constitution, ce n'est que pour se donner une bonne image internationale car en réalité, la constitution n'est qu'une façade derrière laquelle se cache un régime politique peu soucieux du constitutionnalisme en tant que technique de limitation du pouvoir.

Le constitutionnalisme, hier chanté, louangé et même canonisé par les dirigeants africains comme la voie royale pour leur développement économique, politique et culturel est en procès, accusé d'être responsable des difficultés que rencontrent les nouveaux Etats notamment l'instabilité gouvernementale et l'inefficacité du pouvoir politique. On l'accuse aussi d'être un héritage artificiel de la métropole complètement déconnecté des réalités africaines et d'être le ferment de particularisme qui cristallise les oppositions d'ordre ethnique, religieux ou culturel.

Ainsi, le nouveau système constitutionnel basé sur le multipartisme politique, sera rapidement abandonné au profit d'un présidentielisme monopartisan, caractérisé aussi bien dans les textes que dans la pratique par une macrocéphalie de l'exécutif et une minoration corrélative des autres pouvoirs en particulier du législatif et que les promoteurs justifiaient à l'époque par deux séries d'arguments : d'une part, en raison de la diversité ethnique et linguistique que connaissent ces Etats, il était nécessaire de créer un instrument politique susceptible de réunir et de rassembler tous les citoyens. D'autre part, face à la réalité du sous-développement, le multipartisme considéré comme source de division des populations, compromettrait le combat pour le développement¹.

Dans les deux cas, l'argumentation était assise sur l'idéologie de la construction nationale au nom de laquelle le multipartisme avait été répudié. Concrètement, il s'agissait d'un mécanisme politico-institutionnel de concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul homme, le Président de la République, ce qui permettait à ce dernier, fort des moyens juridiques et politiques exorbitants mis à sa disposition, d'être à la fois chef de l'Etat et

Togolais, appelé à servir de creuset national transcendant les clivages idéologiques et politiques du passé.

¹ V. par exemple BAYART (Jean-François), *L'Etat au Cameroun*, Presses Nationale de Sciences Politiques, 1985, 348 p. De manière générale, V. aussi TCHODIE (M'Babiniou), *Essai sur l'évolution du présidentielisme en Afrique noire francophone. L'exemple du Togo*, Thèse droit public, Université de Caen, 1993.

chef du gouvernement. Par ailleurs, en plus de sa situation de chef unique de l'exécutif, le président africain était aussi chef du parti unique, ce qui lui permettait de dominer l'institution parlementaire et de la transformer en chambre d'enregistrement. De toute façon, le Président, chef du parti unique ou dominant, contrôlait tous les mécanismes électoraux non seulement ceux qui garantissaient sa pérennité à la tête de l'Etat, mais aussi commandaient le choix des députés.

Que ce soit au Bénin, au Burkina Faso ou au Togo, l'Assemblée nationale sous l'ère du monopartisme se voit reconnaître des compétences nécessaires à la production des normes et au contrôle du pouvoir exécutif. Elle possède l'initiative des lois tant ordinaires que constitutionnelles¹, celle-ci s'accompagnant naturellement du droit d'amendement². Elle vote la loi et le budget³, autorise la guerre⁴, la ratification de certains traités et accords internationaux⁵ etc. S'agissant du contrôle de l'action du gouvernement, les députés peuvent poser des questions écrites ou orales⁶ aux ministres qui sont tenus d'y répondre. Mais pour la plupart, ces dispositions sont restées lettres mortes pour deux raisons, l'une constitutionnelle, l'autre politique.

Sur le plan constitutionnel, les textes fondamentaux qui encadrent la vie politique dans les trois pays qui font l'objet de notre étude organisent, sous l'ère du monopartisme, la suprématie du pouvoir exécutif. La limitation du domaine de la loi, la rationalisation du travail parlementaire héritées de la constitution française de la Cinquième République (limitation de la durée des sessions parlementaires, irrecevabilité de certaines propositions de loi, ordre du jour prioritaire) accompagnent d'importantes prérogatives reconnues au Président de la République élu au suffrage universel. Ce dernier, détenteur exclusif du pouvoir exécutif, détermine et conduit la politique de la nation⁷, a l'initiative des lois⁸ et peut demander une seconde délibération de la loi votée par les députés. Chef de l'administration et

¹ Article 33 de la constitution burkinabé du 13 décembre 1977, article 28 de la constitution togolaise du 9 janvier 1980.

² Article 84 de la constitution du Burkina Faso, article 31 de la constitution du Togo

³ Article 66 de la constitution du Burkina Faso, article 45 de la constitution du Togo

⁴ Article 64 de la constitution du Burkina Faso, article 62 de la constitution du Togo

⁵ Article 64 de la constitution du Burkina Faso, article 62 de la constitution du Togo

⁶ Article 73 de la constitution du Burkina Faso, article 79 de la constitution du Togo

⁷ Article 22 de la constitution du Togo de 1980

⁸ Article 23 de la constitution du Togo de 1980

de l'armée¹, il négocie, ratifie les accords internationaux², peut en appeler au référendum et surtout prend seul les mesures exigées par la survenance de circonstances exceptionnelles³. Ce faisant, les constitutions de ces pays créent les conditions de la suprématie présidentielle, laquelle paraît peu compatible avec l'exercice par le parlement de la plénitude de ces droits.

Sur le plan politique, il a été souvent relevé au cours de cette période, la domination de la vie politique par le parti du Président de la République, ou le monopole d'une formation politique dans l'Etat. L'encadrement de la quasi-totalité des citoyens et les mouvements associatifs, la mise au pas des syndicats et la répression des organisations hérétiques en sont l'indice et la conséquence. Au sommet de l'Etat, les ministres apparaissent aux côtés du chef de l'Etat, chef du parti au pouvoir comme de hauts fonctionnaires. L'Assemblée nationale quant à elle est cantonnée dans un rôle d'approbation. Son droit d'initiative demeure largement théorique et la prérogative qui lui est reconnue de contrôler l'action du pouvoir exécutif n'a que valeur de symbole. Dans cette perspective, il est clair que malgré les déclarations d'intention, l'histoire du parlement depuis les premières années des indépendances jusqu'en 1990, n'a été qu'un déploiement successif de négation des pouvoirs des assemblées législatives dont l'existence à cette période visait à satisfaire les curiosités scientifiques des théoriciens de la démocratie plutôt qu'à servir à autre chose⁴.

Cette perversion du constitutionnalisme des indépendances sous le prétexte de garantir l'efficacité gouvernementale et la stabilité politique a entraîné pour l'Afrique des conséquences graves : faillite économique généralisée⁵, exacerbation des replis identitaires

¹ Article 24 de la constitution du Togo de 1980

² Article 25 de la constitution du Togo de 1980

³ Article 20 de la constitution du Togo de 1980

⁴ En l'espace d'un quart de siècle de parlementarisme, l'existence des parlements en Afrique noire francophone, a été maintes fois remise en cause, essentiellement par les militaires à la suite des coups d'Etat. De 1960 à 1990, sur les 18 pays de l'Afrique noire francophone, seuls 5 ont connu un fonctionnement connu de leurs assemblées. Il s'agit de la Côte d'Ivoire, du Djibouti, du Cameroun, du Gabon et du Sénégal. Les autres parlements ont connu des phénomènes de disparitions et d'apparitions, l'objectif étant de neutraliser tous pouvoirs et écarter ainsi toute velléité de contestation du régime en place.

⁵ De nombreux indices attestent de la dégradation des appareils économiques des Etats d'Afrique allant des premières années des indépendances jusqu'à la décennie 1980. Selon un rapport de la Banque Mondiale publié en 1989, la part de l'Afrique dans le commerce mondial ne fait que régresser depuis dix ans. Malgré des multiples clauses insérées dans les différentes conventions de Lomé liant les pays

et des antagonismes tribaux et raciaux¹, libertés publiques mises à rude épreuve. Aucun des prétendus avantages de l'autoritarisme des partis uniques et des régimes militaires ne s'est concrétisé. Devant cette impasse à la fois économique, sociale et politique, la question fondamentale qui se posait aux Etats africains à la fin de la décennie 1980 était celle de savoir quels types de dirigeants et quelles structures politiques fallait-il pour réaliser le bonheur matériel et l'épanouissement des peuples d'Afrique.

La réponse à cette interrogation sera apportée par les adeptes du libéralisme qui n'ont cessé de lier le développement économique à la démocratie pluraliste. Dans le contexte africain, il importe donc de libéraliser non seulement l'économie, mais aussi le système politique lui-même c'est-à-dire passer du régime monolithique et autoritaire pratiqué jusque là, à un système politique plus libéral, autrement dit, plus démocratique, à l'image des pays occidentaux. En clair, il faudrait des dirigeants désormais plus efficaces tirant leur pouvoir d'une large participation du peuple à tous les niveaux et dont l'action consisterait à orienter les priorités de développement vers les besoins de l'homme et à utiliser efficacement les ressources disponibles.

d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique aux Etats européens, le volume du commerce entre le continent noir et l'Europe n'excède pas 3.5% des échanges extérieurs de l'Union. Une tendance similaire se dessine aussi dans les échanges entre les pays d'Afrique noire et la France, cette dernière étant de loin la principale partenaire commerciale des pays d'Afrique. Le volume global des échanges ne représente qu'à peine 5% du commerce extérieur de la France.

¹ Contrairement aux conflits qui opposaient différents Etats, une des caractéristiques des conflits qui endeuillent le continent africain est qu'ils se passent à l'intérieur des pays dans lesquels les acteurs se disputent l'espace du pouvoir. Il faut rappeler ici que ces conflits proviennent la plupart du temps des systèmes politiques à parti unique, la plupart du temps dirigés par des militaires qui se sont emparés du pouvoir par les armes avec l'aide de puissances extérieures. On sait que le système de parti unique étouffe par définition toute expression de libertés fondamentales et l'exercice des droits civiques et politiques. En bloquant toute possibilité d'alternance et d'accès pacifique au pouvoir, il favorise l'émergence d'organisations politico-militaires qui cherchent elles aussi à accéder au pouvoir par les armes. Sur le plan économique, le système politique à parti unique développe une gestion prédatrice des richesses nationales au profit des dirigeants politiques et des sociétés multinationales, au détriment de la population. La grande pauvreté qui caractérise les pays africains provient principalement de cet état de choses, en dépit de l'abondance de ressources naturelles. C'est dans ces conditions que la population, notamment la jeunesse désœuvrée se trouve facilement disponible et mobilisable pour des conflits dont elle ignore la logique et la portée. V. les conflits en Afrique occidentale (Sierra Léone, en Guinée, Libéria etc.), la région des Grands Lacs, (Angola, le Rwanda, l'Ouganda, le Burundi, la République Démocratique du Congo etc.).

Face à l'impératif de démocratisation, la transition du parti unique vers le pluralisme politique s'est opérée par deux modalités : la conférence nationale et la révision de la Loi fondamentale en vigueur ou l'adoption d'une nouvelle constitution. Pour certains Etats, la modification de certaines dispositions constitutionnelles était la voie privilégiée pour le retour à la démocratie et au multipartisme. Ces aménagements institutionnels permettaient aux autorités en place, de profiter de l'inorganisation de l'opposition pour enclencher rapidement le processus électoral pour se maintenir si possible au pouvoir.

On notera qu'en Guinée, au Cameroun, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire etc, les chefs d'Etat sont farouchement opposés à la tenue d'une conférence nationale. Au Cap-Vert par exemple, il a suffi d'un amendement de la constitution du 14 février 1980 pour ouvrir le pays au multipartisme et mettre ainsi fin au monopole politique du Parti Africain pour l'Indépendance du Cap-Vert (P.A.I.C.V.). En effet, les événements se sont accélérés après la décision du P.A.I.C.V. de renoncer au monopole politique lors de son quatrième congrès tenu du 25 au 2 juillet 1990. Entérinant cette décision, l'Assemblée nationale a procédé à une révision constitutionnelle qui a permis l'adoption d'une charte des partis politiques le 3 octobre 1990. Aux élections législatives pluralistes qui ont suivi, l'ancien parti unique n'obtint que 21 sièges contre 50 remportés par le Mouvement pour la Démocratie, parti d'opposition. A l'élection présidentielle du 17 février 1990, le président sortant, Aristide Pereira, fut battu par Antonio Manuel MASCARENHAS, candidat indépendant soutenu par le Mouvement pour la Démocratie¹.

En Côte d'Ivoire, le Parti Démocratique de Côte d'Ivoire (P.D.C.I.) se contenta simplement de renvoyer l'opposition jusque là clandestine à l'article 7 de la constitution du 3 novembre 1960, à l'époque en vigueur, qui dispose : « les partis politiques et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement sous la condition de respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie et des lois de la République ». Mais la reconnaissance des nouveaux partis, leur légalisation et l'organisation des premières élections législatives le 25 novembre 1990 permirent à l'opposition d'obtenir seulement 12 sièges contre 73 pour le P.D.C.I. Quant au président Félix Houphouët-Boigny, il fut triomphalement réélu le 28 octobre 1990 avec 81.67% des suffrages exprimés, face à Laurent Gbagbo du Front Populaire Ivoirien (F.P.I.) qui en obtint seulement 18.33%.

¹ V. DE GAUDUSSON (Jean du Bois) et al., Les constitutions africaines, La Documentation Française, 1998, p. 148.

Parallèlement à cette voie de contournement, la conférence nationale va constituer un mot d'ordre de ralliement de tous ceux qui veulent en finir avec le système du parti unique et de son ordre juridique. Nombreux sont ceux qui pensent sur le continent qu'à l'instar des anciens pays de l'Europe de l'Est qui ont enterré le communisme par des forums, colloques et états généraux, l'Afrique a inéluctablement besoin de ce « nouveau concept de changement de régime politique »¹ pour exorciser la tyrannie du parti unique.

Le Bénin fut le premier pays à opter pour cette « nouvelle voie d'accès au pluralisme politique »². Une dizaine de jours, du 19 au 28 février 1990, ont suffi aux 521 délégués pour poser les bases d'une démocratie pluraliste et enterrer 17 ans de révolution populaire et socialisante, en élisant une commission constitutionnelle chargée d'élaborer une nouvelle constitution, un Haut Conseil de la République, qui fait office de parlement provisoire et un Premier ministre, chef du gouvernement de transition. Partie de Cotonou, l'idée gagna tout le continent, en particulier l'Afrique noire francophone. Presque partout, manifestations de rue, meetings, grèves et « opérations villes mortes » se multiplièrent pour réclamer la tenue d'une conférence nationale. Elle fut obtenue non sans difficulté au Congo Brazzaville, au Gabon, au Mali, au Tchad, au Togo, au Zaïre (aujourd'hui République Démocratique du Congo), au Niger et également dans certains pays non francophones tels que la Guinée Bissau ou l'Éthiopie et permit pour la première fois depuis les indépendances, d'associer les représentants des forces vives de la nation au processus d'instauration du multipartisme³.

¹ LALOUPO (Francis), La conférence nationale du Bénin : un nouveau concept de changement de régime politique, *L'Année Africaine*, 1992, p. 89.

² MONKOTAN (Jean-Baptiste), Une nouvelle voie d'accès au pluralisme politique : la conférence nationale souveraine, *Afrique 2000*, 1991, p. 41.

³ Sur les conférences nationales en Afrique notamment sur leur légalité et leur légitimité, V. MEDHANIE (Tetfasion), Les modèles de transition démocratique, *Afrique 2000*, n°14, 1993, p. 61 ; BOURMAUD (Daniel) et QUANTIN (Patrick), Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991), in MENY (Yves), (dir.), « Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet », *L'Harmattan*, Paris, 1993, p. 181 ; DUCÉL (Tong Prosper), Les conférences nationales en Afrique noire francophone : les chemins de la démocratie, Thèse, Université de Lille 2, 1997 ; SALAMI (Abdou), Processus de conférences nationales et mutations politiques en Afrique : cas du Togo, Thèse, Université de Lille 2, 2000, 493 p ; AKINDES (Francis), Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne, *CODESRIA*, Paris, 1996, p. 200.

Du point de vue du droit constitutionnel, il est clair qu'on assiste à un retour en force du modèle occidental. Un peu partout sur le continent, et quel que soit le mode de transition utilisé, l'objectif était le même : celui de créer les conditions de construction d'un nouvel édifice constitutionnel garant de l'équilibre des pouvoirs et l'instauration de l'Etat de droit. La constitution, désormais considérée comme le dernier rempart contre les dérives présidentielistes de naguère, devait ainsi permettre d'assurer le respect des libertés fondamentales et le bon fonctionnement du pluralisme retrouvé. L'organisation des pouvoirs publics reprend les solutions déjà rôdées en Europe et aux Etats-Unis. En premier lieu, le nouveau constitutionnalisme repose sur le principe de la séparation des pouvoirs cher à Montesquieu, repris par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 en France et qui a beaucoup servi de référence aux constitutions africaines des années 1990¹.

En second lieu, l'accent est mis sur la nécessité d'élections libres et concurrentielles permettant à chaque formation politique d'avoir la chance de vaincre ou d'être représentée proportionnellement à sa force politique dans le pays. Après le règne de la force brute, on assiste pour la première fois depuis la vague de militarisation, au triomphe textuel des procédures électorales d'où résultera la légitimité du pouvoir des gouvernants. André Hauriou relève qu'en occident les élections doivent être « disputées ». « C'est là une caractéristique très importante de la démocratie ». Plus loin, il ajoute, « il s'agit donc, avec la technique des contestations entre candidats devant les électeurs, d'une caractéristique importante du droit constitutionnel occidental ». Il souligne enfin que les élections disputées sont « les signes que le droit constitutionnel en vigueur dans un pays déterminé accepte le phénomène de la société pluraliste en ce sens que le pluralisme des opinions, comme celui des partis est reconnu par le droit »².

Outre qu'elles consacrent le phénomène pluraliste et l'avènement de l'Etat de droit, les nouvelles constitutions sont devenues des références majeures dans la vie politique. Leur respect est souvent au centre des débats politiques, et leur violation éventuelle est de plus en plus contestée publiquement, voire sanctionnée par les juridictions constitutionnel-

¹ Beaucoup de constitutions africaines notamment francophones font expressément référence de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et qui fait partie intégrante de leur corpus juridique. Il en est le cas du préambule de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 révisée en 2002, de la constitution burkinabé du 11 juin 1991 et de la constitution du Bénin du 11 décembre 1990.

² HAURIOU (André), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., note page 5.

les même lorsqu'elles sont le fait de l'exécutif et tout particulièrement du Président de la République¹. Ce qui était impensable il y a quelques années est devenu monnaie courante aujourd'hui. Les constitutions deviennent selon le Professeur Jean du Bois de Gaudusson un élément important de la vie politique en Afrique qu'on ne peut plus négliger. Elles en viennent même selon cet auteur à remplir des fonctions de prévention et de règlement des conflits². Cette réalité du nouveau constitutionnalisme tranche nettement avec la désinvolture que les dirigeants affichaient jusque là à l'égard des textes constitutionnels, considérés au mieux comme des concessions faites au discours sur la légalité constitutionnelle attendu par les bailleurs de fonds internationaux, au pire comme des chiffons de papier ou de simples faire valoir juridiques³.

Une première analyse juridique des textes constitutionnels ainsi adoptés montre clairement que les nouveaux parlements, par rapport au système a-parlementaire qui a prévalu jusque là, sont les grands bénéficiaires du nouveau constitutionnalisme en Afrique. L'on note avec beaucoup d'enthousiasme après les premières élections législatives qui furent organisées, qu'aux parlements monocolores vont se substituer des parlements fragmentés entre courants politiques opposés et dont les membres n'émanent plus de la seule volonté des partis uniques et de leurs chefs mais issus d'élections législatives libres et concurrentielles. Aussi, les textes qui régissent les nouveaux parlements renforcent-ils le statut des députés leur permettant d'exercer sans pression aucune leur fonction de représentant, de législateur et de censeur de l'action gouvernementale.

¹ La création des juridictions constitutionnelles est venue bouleverser profondément la hiérarchie des pouvoirs en Afrique. Nombre de ces dernières se sont vues conférer un rôle important que celui naguère reconnu aux cours suprêmes. Conformément aux diverses dispositions constitutionnelles, les juridictions constitutionnelles assurent dans un premier temps le contrôle de constitutionnalité de la loi, elle est juge du contentieux électoral pour les seules élections présidentielles, législatives et référendaires. A ces missions, sont venues s'ajouter d'autres compétences comme le constat de la vacance du pouvoir, de la consultation en vue de la mise en application des pouvoirs exceptionnels, d'enregistrement et la publication de la déclaration du patrimoine du chef de l'Etat nouvellement élu. V. ISSA ABDOURHAMANE (Boubacar), Les cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique : analyse comparative à partir des exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Niger, 2002, 531 p.

² DE GAUDUSSON (Jean du Bois), Les solutions constitutionnelles des conflits politiques, *Actualités Contemporaines*, Numéro spécial, 1996, p. 251.

³ BOURGI (Albert), L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité, RFDC, 2002, p. 726.

On assiste également au triomphe du principe de la double assemblée. Deux situations se présentent ici selon que le bicamérisme a été retenu dès l'élaboration de la nouvelle constitution ou, postérieurement dans le cadre d'une révision constitutionnelle. Relèvent de la première catégorie, le Burkina Faso qui distingue une Assemblée nationale et une chambre des représentants (article 78 de la constitution), le Cameroun (article 14-1 de la constitution), le Congo Brazzaville (article 93-1 de la constitution), Madagascar (article 66 de la constitution), la Mauritanie (article 46 de la constitution) et le Tchad (article 106 de la constitution)¹. A l'inverse, ce sont les réformes intervenues à partir de 1994 qui ont permis à certains Etats d'introduire le bicamérisme dans leurs édifices constitutionnels : c'est le cas du Gabon, du Maroc, de Algérie, de la Côte d'Ivoire, du Togo, du Burundi, du Rwanda et de la République Démocratique du Congo. Le débat qui agite aujourd'hui la doctrine publiciste africaine est bien celui de l'utilité même des secondes chambres. Les micros Etats africains, économiquement exsangues et socialement démunis, ont-ils vraiment besoin d'une deuxième assemblée parlementaire qui viendrait encore une fois alourdir inutilement les finances publiques ? Cette question qui met en exergue l'opportunité même des secondes chambres en Afrique fera l'objet de développements approfondis dans le cadre de ce travail de recherche.

II : Le choix des Etats témoins et les justifications.

L'Afrique noire francophone offre au chercheur un terrain propice en matière d'analyse politique. Constitutionnellement, on y trouve deux grands groupes d'Etats qui ont adopté à partir des années 1990, les deux régimes politiques les plus répandus dans le monde : le régime présidentiel sur le modèle américain et le régime semi présidentiel ou semi parlementaire avec pour exemple la Cinquième République française. Cette étude sera menée à partir de trois exemples précis, le Bénin, le Burkina Faso et le Togo. Nous essayerons d'établir des parallèles chaque fois que cela est nécessaire avec d'autres pays africains dont les modèles sont également inspirés par les systèmes américains ou français.

¹ Tous ces pays utilisent l'appellation Assemblée nationale et Sénat pour désigner leurs premières et secondes chambres.

Ce choix obéit à la fois à certaines considérations générales et à des critères spécifiques. Globalement, les pays qui font objet de la présente étude ont un fonds juridique commun, le système juridique français même si le Bénin s'en démarque quelque peu par l'adoption d'un régime présidentiel. La constitution française du 4 octobre 1958 ainsi que ses différentes composantes (Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le préambule de la constitution de 1946) constituent le modèle de référence dont s'inspire toutes les constitutions des Etats d'Afrique noire francophone et singulièrement celles faisant l'objet de cette étude. De même, le français constitue la langue officielle de tous ces Etats qui sont également des membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF). Ces pays sont en outre membres de l'organisation continentale, l'Union Africaine¹ et de plusieurs organisations régionales et sous régionales notamment l'Union Economique et Monétaire Ouest africain (UEMOA), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

A ces considérations générales, s'ajoutent des critères spécifiques qui sont relatifs aux modalités de démocratisation, à l'organisation d'élections aussi bien législatives que présidentielles périodiques et propres, la continuité du processus de démocratisation, l'organisation et le fonctionnement des assemblées parlementaires.

Le Bénin d'abord est classé parmi les rares Etats africains à système compétitif en raison du cadre multipartisan dans lequel il évolue. Jadis champion africain de l'instabilité et des coups d'Etats, le Bénin a connu de 1971 à 1990 une période révolutionnaire, sous la direction de militaires tentés par le marxisme léninisme. La vague de contestation des années 1990, encouragée par la chute du mur de Berlin, puis par le discours de La Baule, emporta un régime qui n'était plus socialiste que de nom. Ce pays est reconnu aujourd'hui, suivant la formule de Gérard Conac comme « l'exemple d'une mutation complète acquise de manière consensuelle » ou encore « d'une révolution pacifique » pour avoir fait tourner le vent de l'histoire et réussi sa transition démocratique par une conférence nationale modèle en 1990².

¹ L'Union Africaine (UA) est l'organisation qui a succédé à l'OUA créée en 1963 à Addis Abeba en Ethiopie. L'UA est fondée en juillet 2002, elle comprend l'ensemble des Etats du continent africain.

² CONAC (Gérard), Le processus de démocratisation en Afrique, Parlements et Francophonie, n°83-84, 4^{ème} trimestre, 1991, p. 91.

Le nouveau régime politique engagea le Bénin dans la voie d'un régime de type présidentiel. Le Président de la République, détenteur exclusif de l'exécutif constitue l'axe essentiel du régime. Seul, il nomme les membres du gouvernement dont il détermine les attributions et la politique. L'Assemblée nationale, deuxième organe constitutionnel, dispose du pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement. Mais si le législatif ne pouvait mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement (motion de censure) qui ne dispose pas à son tour du droit de dissolution de l'Assemblée, il y a lieu de souligner tout de même que le régime présidentiel béninois emprunte à la Cinquième République certaines techniques du parlementarisme rationalisé notamment la faculté pour le Président de la République de proposer des textes de lois à la délibération de l'Assemblée ou la possibilité reconnue au gouvernement de prendre des ordonnances sur autorisation de l'assemblée pendant un délai limité des mesures qui sont normalement du domaine de la loi pour l'exécution de son programme.

L'élément important qu'il convient de retenir dans l'observation du régime politique béninois est l'organisation périodique d'élections aussi bien législatives que présidentielles acceptées par tous. Comme le rappelle M. NZOUANKEU, « l'organisation d'élections libres, régulières, à intervalles raisonnables est un des principes fondamentaux du pluralisme démocratique. Il s'agit d'élections au scrutin secret, dont on ne peut connaître les résultats avant le dépouillement des votes ; ces élections doivent mettre en compétition, aussi bien les formations politiques différentes que des individus, candidats indépendants des partis politiques. Lorsque de telles élections existent aussi bien au niveau national qu'au niveau local, la participation des citoyens à la prise de décisions, trait fondamental de la démocratie est garantie. En outre, dans ces conditions-là, la querelle entre la légitimité et la légalité est sans objet : le gouvernement légitime est celui qui est régulièrement élu au scrutin universel par la majorité des citoyens du peuple »¹.

Le Burkina Faso tout comme le Bénin, a connu durant les années qui ont suivi les indépendances, une instabilité chronique caractérisée par une succession de régimes constitutionnels et de régimes d'exception issus des coups d'Etat militaires². Le processus cons-

¹ V. dans ce sens, DIOP (El Hadj Omar), Les partis politiques dans le processus de démocratisation des Etats d'Afrique noire francophone. Essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal, Thèse droit public, Bordeaux 4, 2005, 945 p.

² V. IBRIGA (Luc Marius) et GARANE (Amidou), Constitutions burkinabé, textes et commentaires, op. cit., note p. 9.

titutionnel qui a abouti à l'élaboration de la nouvelle constitution s'inscrivant dans le vaste mouvement de démocratisation qui a commencé par souffler sur le continent à partir des années 1990. Fondamentalement calqué sur le modèle français de la Cinquième République, le régime mis en place par la constitution de la Quatrième République accorde une place prépondérante au Président de la République. Les prérogatives exorbitantes disséminées dans la constitution et notamment dans le Titre 3 font de lui, plus qu'un chef de l'Exécutif, un véritable monarque républicain¹. Ce qui est intéressant dans l'étude du pouvoir législatif au Burkina Faso, c'est son ouverture récente à l'opposition. Les deux premières élections législatives post démocratiques de 1992 et de 1997, caractérisées par une volonté affichée du parti présidentiel à investir le champ politique au moyen de la marginalisation progressive des autres partis, a étouffé toute velléité d'épanouissement de la démocratie. Les élections de 2002 et de 2007, même si elles ne consacrent une cohabitation au sommet de l'Etat, font entrer dans le jeu parlementaire une opposition pas forcément unie mais porteur de possibilités d'alternance et de redynamisation du parlement qui avait renoncé sous les deux premières législatives à exercer ses pouvoirs de législateur et censeur du gouvernement.

Le Togo, malgré les proclamations constitutionnelles de la nouvelle loi fondamentale élaborée à la suite de la conférence nationale de 1991², reste de facto un Etat à parti unique du fait du refus du Général Eyadema d'ouvrir son pays à la démocratie et de partager le pouvoir avec l'opposition³. Mis à part la parenthèse de 1994-1999 où l'on a vu siéger pour la première fois les députés de l'opposition et ceux du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), ancien parti unique, les formations politiques de l'opposition ont été sou-

¹ A structure formellement bicéphale, l'exécutif burkinabé est tout entier sous l'influence du Président dont l'hégémonie est patente. Il s'agit d'un simple bicéphalisme sans dyarchie, compte tenu de l'abaissement de la fonction du Premier ministre devenu un simple exécutant des volontés présidentielles. Les rapports entre l'exécutif et le législatif sont aussi placés sous signe du parlementarisme rationalisé. Le parlement est enserré dans ses rapports avec l'exécutif par toute une panoplie de mécanismes de rationalisation allant de la limitation du domaine de la loi, au chantage de la confiance, la procédure d'urgence, en passant par le vote bloqué et la détermination de l'ordre du jour de l'assemblée par le gouvernement.

² La constitution togolaise de la Quatrième République adoptée par référendum le 26 septembre 1992 et promulguée le 14 octobre 1992, consacre l'avènement d'une démocratie fondamentalement libérale. Elle fait référence aussi à l'Etat de droit et à la démocratie pluraliste.

³ De tous les gouvernements africains, l'un des plus réticents au multipartisme et à la démocratie a été sans conteste celui du Général Gnassingbé Eyadema, Président du Togo. V. dans ce sens : AGBOBLI (Atsut-sé), Prolégomènes à la conférence nationale du Togo, Afrique 2000, novembre 1991, p. 55.

vent écartées des élections législatives qui ont eu lieu en 1999 et en 2002. Dans ce pays, les dirigeants du RPT ont tout mis en œuvre pour neutraliser l'opposition soit par des manœuvres d'intimidation et de répression, soit par une détermination unilatérale des règles du jeu démocratique. Cette stratégie mise en place par le pouvoir vise en fait de manière générale, à décapiter toutes les structures d'inspiration démocratique qui ont vu le jour à la suite de la conférence nationale. Dans ce champ politique monopolisé, le RPT pour faire droit aux injonctions démocratiques des bailleurs de fonds internationaux, a la particularité de susciter la création de partis satellites destinés à lui servir de caution démocratique lors des élections souvent boycottées par les partis traditionnels de l'opposition. C'est ainsi que lors des élections législatives de 1999 et de 2002, le RPT a réussi avec le soutien de ses satellites comme le Rassemblement pour le Soutien à la Démocratie et le Développement (RSDD), le Mouvement des Citoyens pour l'Égalité et la Paix (MOCEP), l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) à s'accaparer des 81 sièges du parlement faisant ainsi de celui-ci une chambre monocoloré comme sous l'ère du parti unique.

Le décès du Général Eyadema, le 5 février 2005, a ouvert une crise politique et institutionnelle au Togo, marquée par l'arrivée au pouvoir de son fils Faure Gnassingbé, à la faveur d'un coup d'Etat « institutionnel »¹ puis l'élection de celui-ci à la présidence de la République dans des circonstances troublées, le 24 avril 2005, par des fraudes massives et des violences politiques. Le nouveau président a affirmé dès son élection controversée, sa détermination à mettre en œuvre un processus sincère de démocratisation et d'édification de l'Etat de droit. Ainsi, le gouvernement d'union nationale mis en place en juin 2005 dirigé par Edem Kodjo (considéré comme un opposant modéré) a engagé la reprise du dialogue national avec les autres forces politiques du pays notamment sur le cadre électoral, l'apaisement politique du pays et la mise en place d'une nouvelle Assemblée nationale à l'issue d'un processus électoral transparent, juste et démocratique.

¹ A la suite du décès du Général Eyadema, un groupe d'officiers de l'armée a propulsé Faure Gnassingbé, fils du défunt président et ministre des mines, de l'équipement et des télécommunications à la tête de l'Etat togolais alors même que l'article 65 de la constitution prévoit très clairement : « en cas de vacance de la présidence de la République par décès, mission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le président de l'Assemblée nationale ». L'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle, dominées par le RPT, ont entériné ce coup d'Etat. V. TOULABOR (Comi), Election à hauts risques dans un Togo déchiré, Le Monde diplomatique, avril 2005 ; Association Survie, Avril 2005, Le choix volé des togolais, Rapport sur un coup d'Etat électoral perpétré avec la complicité de la France et de la communauté internationale, Avril 2005, 110 p.

Le 14 octobre 2007, les électeurs togolais sont allés voter pour élire leurs nouveaux représentants. Jugé globalement satisfaisant par les observateurs internationaux en particulier l'Union Européenne¹, ce scrutin législatif est par ailleurs contesté par l'Union des Forces du Changement (UFC), principal parti d'opposition, qui dénonce de multiples fraudes et dysfonctionnements : urnes non scellées, pénurie de timbres d'authentification des bulletins de vote, usage abusif de procurations, tenue de dépouillements à huis clos dans plusieurs bureaux de vote, annulation injustifiée de plusieurs milliers de bulletins de vote en faveur de l'UFC. Les résultats définitifs annoncés par la Cour constitutionnelle, indiquent que le RPT (ancien parti unique) remporte la majorité absolue avec 50 sièges sur 81 à pourvoir, l'UFC est crédité de 27 sièges et le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR) de 4 sièges. Face à la nouvelle configuration politique marquée par la fin du moins théorique du monopole du RPT sur la vie politique togolaise, il serait sans doute intéressant de mesurer l'apport des nouveaux députés de l'opposition dans l'organisation et la refondation du travail parlementaire. Mais faute de statistiques disponibles pour l'étayer, cette nouvelle législature qui vient à peine de commencer, ne sera pas traitée dans le cadre de cette thèse.

Toutes ces différentes réalités politiques et constitutionnelles que nous venons d'évoquer au Bénin, au Burkina Faso et au Togo, justifient pour le comparatiste l'étude de leurs systèmes politiques et l'analyse de leurs expériences parlementaires. Toujours est-il qu'au-delà des caractéristiques propres de ces trois pays, on notera dans le cadre de ce nouveau constitutionnalisme, une identité de situation et des problèmes communs qui donnent aux trois Etats objets de notre étude, leur unité et leur spécificité.

III : Considérations Méthodologiques.

Dans cette étude, nous essayerons d'appliquer la méthode comparative. L'intérêt de la démarche comparative n'est plus à prouver. La reconnaissance de ses vertus potentielles s'avère difficilement contestable tant celles-ci semblent évidentes : connaissance de

¹ Dans son rapport final, la mission d'observation électorale de l'UE, tout en jugeant globalement satisfaisante l'organisation des élections, reconnaît quelques anomalies et préconise entre autres une modification du découpage électoral afin d'harmoniser le coefficient de représentativité des différentes circonscriptions et la création d'une Cour des comptes afin de contrôler le financement des campagnes électorales.

l'autre, mise en perspective de soi et leçon de relativité¹. Ainsi que le souligne Roland Drago, « tout juriste est et doit être un comparatiste », car il y gagne « une faculté d'approfondissement des notions fondamentales et une certaine modestie à l'égard de son droit national »². Le droit constitutionnel a d'ailleurs été un terrain pionnier, en France en particulier, pour cette discipline intellectuelle riche d'enseignements³. L'approche comparative des institutions politiques et de leur fonctionnement est une source de renouvellement des approches exclusivement nationales dans une matière peu propice à l'objectivité. Mais comme tout outil, la comparaison peut évidemment être mal employée et produire alors des conclusions les plus boiteuses, les extrapolations les moins rigoureuses et les conclusions hâtives non fondées. Pour éviter qu'elle soit superficielle, la comparaison doit négliger l'accessoire et le contingent pour n'aborder que l'essentiel, les conclusions dégagées ne devant être que l'aboutissement d'une analyse permettant une meilleure compréhension des systèmes comparés⁴.

S'agissant de l'étude du pouvoir législatif en Afrique noire francophone plus particulièrement au Bénin, au Burkina Faso et au Togo, nous avons combiné l'approche du droit constitutionnel et celle des sciences politiques. En effet, l'approche exclusivement juridique ne permet pas de donner une idée précise de la réalité parlementaire. Aussi, nous l'avons complétée par une étude de la pratique parlementaire afin de saisir ce que font les assemblées dans le nouveau constitutionnalisme et non seulement ce qu'elles sont. A cet effet, nous avons envisagé le législatif de l'intérieur et dans ses différents rapports avec le monde extérieur. De l'extérieur, nous avons examiné le parlement dans ses rapports avec les partis qui le composent et le pouvoir exécutif. De l'intérieur, nous nous sommes attachés à la diversification politique et sociologique des assemblées afin de démontrer l'évolution de son statut par rapport aux assemblées des anciens partis uniques.

Cette étude tente d'évaluer la portée réelle de la volonté de revalorisation du pouvoir législatif proclamée par les dirigeants africains lors de l'élaboration des nouvelles

¹ V. MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris), *Les constitutions européennes*, PUF, 1951, p. 13 : « Les études de droit comparé apprennent la relativité des textes, des formules et des dogmes ».

² DRAGO (Roland), *Droit comparé*, in ALLAND (Denis), RIALS (Stéphane), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 456.

³ ESMEIN (Adhémar), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2001, 1246 p.

⁴ Sur l'utilité de la méthode comparative, voir l'introduction de SCHWARTZENBERG (Roger-Gérard), *Sociologie politique : éléments de science politique*, 4^{ème} édition, 1988, 592 p.

constitutions. A vrai dire, étudier le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique revient à trouver une réponse à la problématique suivante : en quoi et dans quelle mesure, en Afrique, le développement textuel d'un nouveau constitutionnalisme a-t-il conforté un réel renouveau de l'institution parlementaire ? Plus de dix-sept ans après l'avènement des processus de démocratisation en Afrique, a-t-on véritablement rompu avec le parlementarisme antérieur caractérisé par une domestication excessive de l'institution parlementaire réduite à n'être qu'une chambre d'enregistrement des volontés de l'exécutif ?

La réponse à cette question nous permettra de jeter un regard neuf sur le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique en s'appuyant sur l'actualité, l'exemplarité positive ou négative des expériences béninoise, burkinabé et togolaise. Le renouvellement de la réflexion sur les conditions d'organisation et de fonctionnement des institutions parlementaires s'impose. Car aujourd'hui, le scepticisme doctrinal sur la réhabilitation des institutions parlementaires persiste encore dans les esprits du fait sans doute de la méconnaissance ou d'une connaissance lacunaire de la nouvelle donne politique et parlementaire en Afrique. La vague du nouveau constitutionnalisme et son corollaire le nouveau parlementarisme est apprécié encore aujourd'hui en référence à l'incontestable passif de l'ancien constitutionnalisme que sur la base des résultats de recherche portant sur la réalité contemporaine de l'activité parlementaire. Tout se passe comme si dans la continuité des anciennes monographies et thèses africanistes, l'on se cantonnait à la vision minimaliste des assemblées condamnées *ad vitam aeternam* à n'être que des chambres d'enregistrement. Il s'agit dès lors, sans surestimer la portée du changement en cours, de tenter de lever les hypothèques qui pèsent sur les parlements en proposant d'asseoir un raisonnement sur une didactique du fait parlementaire, qui autorise et commande une interprétation lucide des acquis du droit parlementaire en Afrique.

Le constat a priori de l'échec du parlementarisme renaissant en Afrique mérite ainsi d'être fortement nuancé sous peine d'instruire un faux procès. Cette posture de relativité et de nuance de jugement nous amène à traiter dans une première partie, de l'organisation réformatrice de l'institution parlementaire dans le cadre du nouveau constitutionnalisme, et dans une deuxième partie, de son encadrement juridique et politique encore conservateur.

Première partie : Une organisation réformiste de l'institution parlementaire

En Afrique noire francophone, on est passé du « multipartisme au multipartisme »¹. En effet, les constitutions de la période des indépendances reconnaissaient les élections libres, le suffrage universel et des parlements pluriels qui exercent véritablement leur rôle de législateur et de censeur de l'action gouvernementale. Toutefois, l'instauration du système de partis uniques a éclipsé les acquis démocratiques des premières années des indépendances. La période transitoire de la fin des années 1980 a entraîné la résurgence d'un constitutionnalisme nouveau et des élections législatives ou présidentielles disputées entre plusieurs formations politiques.

Si les nouveaux parlements ont retrouvé le même statut constitutionnel que dans les années 1960, le contexte socio-politique dans lequel ils opèrent désormais a subi dans maints pays africains des changements structurels et fonctionnels qui pourraient les aider, sous certaines conditions, à mieux jouer leur rôle constitutionnel et politique. Ainsi, l'on note avec beaucoup d'enthousiasme après les premières élections législatives qui furent organisées, qu'aux parlements monocolores vont se substituer des parlements fragmentés entre courants politiques opposés et dont les membres n'émanent plus de la seule volonté des partis uniques et de leurs chefs mais issus d'élections législatives libres et concurrentielles.

Cette réhabilitation structurelle (Titre 1) s'est accompagnée d'une réhabilitation fonctionnelle des assemblées. Les constituants africains, dans la logique d'un rééquilibrage des pouvoirs exécutif et législatif, fondement essentiel du nouveau constitutionnalisme, vont au travers des modifications constitutionnelles, introduire le bicamérisme et ouvrir la voie à une plus grande autonomie législative et de contrôle des assemblées sans commune mesure avec ce qui existait sous le règne des partis uniques (Titre 2).

¹ Selon l'expression de NKAIFON PEFURA (Samuel), « Le Cameroun, du multipartisme au multipartisme », L'Harmattan, Paris, p. 11.

Titre 1 : La restauration structurelle des assemblées parlementaires

Rendue nécessaire par le processus de démocratisation, la restauration des assemblées parlementaires africaines s'est traduite par un remodelage des assemblées marqué d'une part par la diversification politique et sociologique des nouveaux parlements et d'autre part par un renforcement théorique de leurs pouvoirs. En effet, à partir de 1990, les assemblées vont recouvrer dans les textes, les prérogatives dont elles avaient été dépouillées sous les partis uniques : c'est à l'Assemblée elle-même que revient à nouveau le soin d'élaborer son propre règlement intérieur, de désigner ses propres responsables et de gérer les fonds qui lui sont alloués pour son fonctionnement.

Bien plus, l'Assemblée a retrouvé à travers la conférence des Présidents, le pouvoir de fixer l'ordre du jour des travaux parlementaires, même si les projets de lois déposés par le gouvernement et les propositions acceptées par lui, doivent être discutés en priorité. Elle a même conquis depuis les Hauts Conseils de la République qui siégeaient en qualité de parlements de transition après les conférences nationales, le pouvoir d'accorder ou de refuser l'investiture du Premier Ministre dans les pays qui ont adopté le régime semi parlementaire,¹ de contrôler l'action gouvernement par la technique des questions orales et écrites ou par le biais des commissions d'enquêtes.

Ainsi pour la première fois depuis la vague de militarisation des régimes politiques africains amorcé dès les années 1963, on assiste, par le biais des nouveaux textes constitutionnels, à la restauration structurelle des assemblées parlementaires (chapitre 1) disposant désormais de moyens théoriques appropriés pour jouer pleinement leur double rôle de législateur et de censeur du gouvernement (chapitre 2).

¹ Il s'agit notamment du Togo par la constitution du 14 octobre 1992 révisée en 2002, le Burkina Faso par la constitution du 2 juin 1991 légèrement modifiée par les trois lois constitutionnelles à savoir : la loi N°002-97-ADP du 27 janvier 1997 ; la loi N°003-2000-AN du 11 avril 2000 et la loi n°001-2002-AN du 22 janvier 2002. Le Bénin n'a pas constitutionnellement de Premier Ministre du fait de la nature présidentielle du régime. Toutefois, la pratique politique depuis le retour de Matthieu KEREKOU au pouvoir en 1995, consacre l'existence d'un super ministre chargé de coordination de l'action gouvernementale, qui joue en fait ici le rôle de Premier Ministre.

Chapitre 1 : Le parlement à l'aune du renouveau démocratique

Les dispositions des nouvelles constitutions relatives au pouvoir législatif¹ sont celles qui contiennent les règles formelles qui posent les principes organisationnels et fonctionnels des parlements. Ces dispositions sont généralement identiques à celles que l'on retrouve dans les constitutions des pays occidentaux.

Lors de l'élaboration des nouvelles constitutions, les constituants ont mis un point d'honneur à introduire dans les nouvelles chartes destinées à régir la vie publique des pays africains, des dispositions qui devraient prendre en compte le consensus national réalisé au travers des conférences nationales ou des négociations directes entre le pouvoir et l'opposition à propos de la création du nouvel ordre démocratique.

Deux indices particulièrement significatifs peuvent attester de la restauration structurelle des assemblées parlementaires dans le cadre du renouveau démocratique : il s'agit d'une part de l'amélioration de la représentativité au sein des assemblées (Section 1) et, d'autre part, des tentatives d'institutionnalisation de l'opposition (Section 2).

Section 1 : La diversification politique et sociologique des nouveaux parlements

A la faveur des nouvelles constitutions, les assemblées nationales ont enregistré une nette amélioration de leur représentativité. Ce souci d'une meilleure représentativité qui devrait être le reflet fidèle de la population a d'abord conduit les nouveaux constituants à accroître le nombre de députés, qui est passé au Burkina Faso de 54 sous la Troisième République à 107 puis à 111 aujourd'hui ou encore au Gabon, où il est passé de 91 à 120. Cette volonté s'est également traduite par l'assouplissement des conditions d'éligibilité

¹ Il s'agit du Titre V de la constitution du Faso, articles 78 à 96, ou le chapitre IV articles 79 à 93 de la constitution du Bénin, ou encore le Titre 3 de la constitution togolaise, articles 51 à 57.

notamment l'abaissement dans presque tous les pays, de l'âge minimum requis pour être candidat aux élections législatives et par une volonté politique de plus en plus affirmée d'ouvrir le parlement aux femmes.

Mais l'aspect le plus révélateur de l'amélioration de la représentativité des assemblées reste incontestablement la diversité des formations politiques désormais présentes au sein de cette institution. Les élections législatives ont en effet permis à plusieurs partis politiques de faire leur entrée au parlement, même si certains n'ont pu obtenir qu'un seul siège. Cette diversité des partis et des opinions politiques au sein des assemblées a permis l'émergence d'une opposition parlementaire dynamique qui, dès les premières législatures a fait preuve d'une grande combativité, face à des gouvernements et à des majorités restés nostalgiques de l'ordre ancien. La liberté de ton et d'action des élus de l'opposition a, non seulement, amené les citoyens à s'intéresser un peu plus, à nouveau, au débat et à la vie parlementaire, mais elle a aussi et surtout permis aux assemblées de retrouver théoriquement leur efficacité d'action.

Paragraphe 1 : La recomposition politique des nouveaux parlements

Les parlements africains connaissent un regain de vitalité avec l'expression désormais plurielle des opinions qui s'est traduite dans plusieurs pays par la reconnaissance des droits des minorités politiques. L'entrée des anciennes oppositions dans les assemblées parlementaires est incontestablement due à une nouvelle réglementation de la compétition électorale (A) mais aussi et surtout par la mise en place consensuelle depuis cette même période, d'un cadre électoral concurrentiel devant régir la préparation et le déroulement des scrutins législatifs (B). Que ce soit au Bénin, au Burkina Faso, au Niger et dans une moindre mesure au Togo¹ etc, on assiste un peu partout, grâce à des élections législatives libre-

¹ Au Togo, seules les élections législatives de 1994, ont permis à l'opposition de participer à la gestion du pays. Il s'agit du Comité d'Action pour le Renouveau (CAR) de Maître Yawovi AGBOYIBO et l'Union Togolaise pour la Démocratie d'Edem KODJO. Et depuis lors, elle a été systématiquement écartée de toutes les élections législatives au seul profit du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), qui détient dès lors la totalité des 81 sièges. V. AYIDA (Komal Danyi), *Le Togo entre révolte et dépérissement*, Africultures, 2004, 159 p., AGBOYIBO (Yaovi), *Combat pour un Togo démocratique*, Karthala, 1999, ATTISSO (Fulbert Sassou), *La problématique de l'alternance politique au Togo*, L'Harmattan, 2001, 175 p.

ment disputées, à la naissance de nouveaux parlements fragmentés entre plusieurs courants politiques opposés¹.

A : Une nouvelle réglementation de la compétition électorale

La source constitutionnelle de toutes les disciplines juridiques a fait l'objet de grands débats dans la doctrine publiciste française. L'idée est désormais acquise pour nombre de juristes de la « constitutionnalisation des branches du droit ». A l'image du droit administratif², du droit civil, du droit pénal, des finances publiques³, le droit électoral⁴ n'échappe pas à ce processus d'imprégnation constitutionnelle des branches du droit. Les constitutions africaines issues des transitions démocratiques s'inscrivent dans ce mouvement. Les textes constitutionnels adoptés au début des années 1990 reconnaissent le suffrage universel comme mode de désignation démocratiquement légitimant des représen-

¹ Il faut dire qu'au Burkina Faso par exemple, lors des élections législatives du 5 mai 2002, sur les 30 partis politiques qui se sont lancés dans la course pour la conquête des sièges à l'Assemblée nationale, 18 partis ou groupes de partis ont réussi à envoyer au moins un représentant au parlement. La majorité parlementaire comprenant trois partis politiques (le Congrès pour la Démocratie et le Progrès, le Parti Africain de l'Indépendance et l'Alliance pour le Progrès et la Liberté) rassemble à elle seule 63 députés et l'opposition divisée en une quinzaine de formations politiques entre les radicaux et les modérés, se partage 48 sièges. Au Bénin, lors des élections législatives de 1999, 16 partis politiques ont réussi à envoyer au moins un représentant à l'Assemblée nationale dont la Renaissance du Bénin (opposition) avec 27 sièges et la majorité composée notamment du Parti pour le Renouveau Démocratique (PRD) d'Adrien HOUNGBEDJI avec 11 députés, le Front d'Action pour le Renouveau Démocratique (FARD-ALAFIA) qui compte dix députés, le Parti Social-Démocrate de Bruno AMOUSSOU avec neuf députés, le Mouvement Africain pour la Démocratie et le Progrès (MADEP) avec six députés et aussi une dizaine de petits partis politiques qui comptent un siège chacun. V. MAHMADOU (Laouel Kader), *Opposition et Majorité, Renouveau dans les parlements africains*, Revue trimestrielle de l'Institut Africain pour le Démocratie, n°9, p. 15.

² V. LUISIN (Bernard), « La constitutionnalisation du recours pour excès de pouvoir », in Sous la direction de MATHIEU (Bertrand) et VERPEAUX (Michel), « La constitutionnalisation des branches du droit », Actes de l'Atelier du 3^{ème} Congrès de l'Association française des constitutionnalistes, Economica, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 1998, p. 73. V. aussi les travaux du Doyen VEDEL (Georges) sur la question.

³ PHILIP (Loïc), « La constitutionnalisation des finances publiques », in Sous la direction Bertrand MATHIEU et VERPEAUX (Michel), « La constitutionnalisation des branches du droit », Actes de l'Atelier du 3^{ème} Congrès de l'Association française des constitutionnalistes, loc. cit., p. 65.

⁴ GHEVONTHIAN (Richard), « La constitutionnalisation du droit électoral », in sous la direction de MATHIEU (Bertrand) et VERPEAUX (Michel), « La constitutionnalisation des branches du droit », Actes de l'Atelier du 3^{ème} Congrès de l'Association française des constitutionnalistes, loc. cit., p. 57.

tants du peuple. Du fait que tous les citoyens doivent participer à l'expression du suffrage, une révision complète des fichiers électoraux des anciens partis uniques s'imposait logiquement.

1 : Le suffrage universel comme nouveau mode de désignation des députés

Michel Ameller disait : « le consentement du peuple, fondement de l'autorité, s'exprime par l'élection »¹. En effet, l'une des avancées notables des parlements africains réside incontestablement dans le fait qu'il est désormais demandé aux populations d'élire leurs propres représentants. Tel n'a pas toujours été le cas. Sous le règne des partis uniques, les parlementaires étaient soit nommés à l'intérieur des instances du parti comme c'est le cas au Zaïre (aujourd'hui République démocratique du Congo) avec le Mouvement Populaire pour la Révolution (M.P.R.), soit élus sur une liste nationale dressée par le Président de la République, liste qui était plébiscitée en même temps que le candidat à la présidence de la République². Dans les Etats africains, où le processus électoral ne mettait que rarement en jeu la place des titulaires au pouvoir, l'élection était un instrument au service du pouvoir. L'une de ses principales fonctions était la légitimation du pouvoir despotique, c'est-à-dire la justification de la domination exercée par les détenteurs des leviers de commandes de l'Etat³, ce dernier étant généralement conquis par la force des armes.⁴

En 1990, à la faveur du pluralisme démocratique, tout change. Le processus électoral est désormais conçu en Afrique comme concurrentiel c'est-à-dire une lutte entre groupes ayant des options politiques différentes qui s'affrontent loyalement pour solliciter le suffrage de leurs concitoyens en vue de la conquête et de l'exercice du pouvoir politique.

Pour le Doyen Vedel, le suffrage universel désigne « l'ensemble des procédés par lesquels le corps électoral fait connaître ses décisions »⁵. L'universalité est le premier ca-

¹ AMELLER (Michel), Parlements, Deuxième édition revue et corrigée, PUF, 1966, p. 10 et s.

² OWONA (Joseph), Droit constitutionnel et régimes politiques africains, Berger-Levrault, 1985, p. 263 et suivant.

³ V. BRAUD (Philippe), Le suffrage universel contre la démocratie, Paris, PUF, 1980, p. 63.

⁴ Qu'il s'agisse des pays d'Amérique latine ou les pays africains, les coups d'Etat sont devenus la procédure traditionnelle de conquête de pouvoir. C'est le Togo qui ouvrira la voie en 1963 avec l'assassinat de son premier président démocratiquement élu, Sylvanus OLYMPIO. V. BENCHENANE (Mustapha), Les coups d'Etat en Afrique, Publisud, 1983, 196 p., PABANEL (Jean-Pierre), Les coups d'Etat en Afrique noire, L'Harmattan, 1984, 188 p.

⁵ VEDEL (Georges), Droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1949, p. 352.

ractère du suffrage. Il signifie que tous les citoyens qui forment le peuple disposent du droit de vote. Théoriquement, le suffrage universel aboutit à la confusion entre le peuple et le corps électoral. La justification idéologique du suffrage universel réside dans la souveraineté du peuple. Si chaque citoyen est souverain à titre originaire, il possède un droit subjectif à exercer la souveraineté, donc à voter. L'égalité est un autre caractère du suffrage. Il découle du principe général dégagé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789¹. C'est la traduction du principe « un homme, une voix ». En d'autres termes, chaque citoyen jouissant du droit de vote a le même pouvoir électoral. Il ne dispose que d'une seule voix.

Le suffrage universel est donc devenu depuis le début du 20^{ème} siècle en occident la forme légitime de conquête et d'exercice du pouvoir. La sacralisation du suffrage universel comme mode d'expression démocratique et légitimant du peuple dans la désignation de ses représentants nécessite qu'on évoque ici, ne serait-ce que très rapidement, ses origines que nous pourrions facilement trouver dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dont l'article 3 très évocateur, prévoit que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ». L'affirmation du principe de l'élection des députés comme d'ailleurs celle du chef de l'Etat au suffrage universel direct émane aussi juridiquement des textes internationaux relatifs aux Droits de l'Homme mais aussi des dispositions très explicites des constitutions africaines en la matière. Il s'agira pour nous ici d'en reproduire quelques unes de ces nouvelles constitutions, histoire de faire ressortir les similitudes qui fondent l'adhésion des Etats africains au principe du suffrage universel.

En effet, toutes les constitutions africaines francophones prévoient l'élection des députés au suffrage universel direct. Chronologiquement, c'est l'exemple du Bénin qui nous permet de dégager la pertinence du caractère fondamentalement novateur du choix du suffrage universel comme mode constitutionnel de désignation des représentants du peuple, non pas dans la formulation du principe, mais dans la rupture que cet Etat opère par rapport à l'ordre constitutionnel antérieur.

¹ V. MELIN-SOUCRAMANIEN (Ferdinand), « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », Préface de VEDEL (Georges), Economica, Paris, 1997, 397 p.

Faut-il rappeler qu'après son indépendance, le Bénin s'illustre dans les coups d'Etat politiques¹ qui en 1972 vont aboutir à l'arrivée de Matthieu Kérékou au pouvoir avec un parti unique, marxiste léniniste². Avec la refondation politique amorcée après la Conférence Nationale des Forces Vives de février 1990, le Bénin adopte une nouvelle constitution par référendum le 2 décembre 1990 qui instaure un régime présidentiel multipartite et prévoit en son article 76 que « les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée de leur mandat est de quatre ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation toute entière et tout mandat impératif est nul ».

Pour le reste, l'article 77 prévoit en substance que « la loi fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants ». Dès lors, c'est l'esprit de cette constitution béninoise qu'il s'agit de retrouver dans le corpus normatif des autres Etats. Pour référence, prenons successivement le cas de quelques autres constitutions notamment celles qui font objet de notre étude, le Burkina Faso et le Togo.

Au Burkina Faso, l'article 80 de la loi fondamentale dispose : « les députés sont élus au suffrage universel direct, égal et secret. Ils exercent le pouvoir législatif. Toute personne élue député doit bénéficier le cas échéant, d'un détachement ou d'une suspension de contrat selon le cas ». La durée de la législature est de cinq ans. L'article 82 précise que « la loi détermine les circonscriptions électorales, le nombre de sièges à pourvoir, le mode de scrutin, les conditions d'élection et de remplacement par de nouvelles élections en cas de vacance de sièges, ainsi que le régime des incompatibilités et des inéligibilités et enfin le statut des députés et le montant de leurs indemnités ».

Pour finir cette énumération indicative, rappelons que l'article 52 de la constitution togolaise révisée du 31 décembre 2002 dispose lui aussi que « les députés sont élus au suffrage universel direct et secret au scrutin uninominal majoritaire à un tour pour cinq ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière. Tout mandat impératif est nul. Tout membre des forces armées ou de sécurité publique, qui désire être

¹ Cf supra., p. 19 et sqq.

² Deux ans après son accession au pouvoir, Matthieu KEREKOU annonça que son pays a choisi la voie du socialisme scientifique, et pour doctrine, le marxisme léninisme : « nous proclamons solennellement ce jour que la nouvelle société où il fera bon vivre sera une société socialiste. Le fondement philosophique et le guide de notre action révolutionnaire, c'est le marxisme-léninisme », *Marchés Tropicaux*, 6 décembre 1974.

candidat aux fonctions de député, doit, au préalable, donner sa démission des forces armées ou de sécurité publique. Dans ce cas, l'intéressé pourra prétendre au bénéfice des droits acquis conformément aux statuts de son corps. Une loi organique fixe le nombre des députés, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants ».

Au delà de quelques nuances sémantiques par ailleurs très peu perceptibles, le suffrage universel direct est désormais constitutionnellement garanti comme le seul et unique mode de désignation des membres du parlement. Un regard rétrospectif jeté sur les dernières élections tant législatives que présidentielles dans nombres d'Etats africains dans le cadre des nouveaux ordonnancements juridiques, nous pouvons objectivement postuler de l'option résolument démocratique des pays africains de faire du citoyen, la source unique d'où émanent la souveraineté et la légitimité de ses représentants¹.

2 : Le toilettage des fichiers électoraux

D'une manière générale, dans les Etats francophones d'Afrique noire, sont électeurs tous les nationaux âgés de dix huit ans révolus à la date du scrutin, jouissant de leurs droits civils et politiques et ne se trouvant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la réglementation de chaque Etat. Les noms des électeurs sont inscrits dans un document le plus souvent informatisé qui porte le nom de fichier électoral. Ce fichier mentionne l'identité de l'électeur et le bureau de vote. Il sert de base à la confection des cartes d'électeurs. Il fait l'objet depuis le début des processus de démocratisation d'une révision périodique. La révision est ordinaire ou exceptionnelle. La révision ordinaire s'opère généralement du 1^{er} octobre au 31 décembre de chaque année. La révision exceptionnelle peut être décidée à tout moment conformément à la réglementation en vigueur dans chaque pays.

¹ COPANS (Jean), *La longue marche de la modernité africaine*, Karthala, Paris, 1990, p. 248 et s. Cette reconnaissance du suffrage universel ne remet pas en cause l'idée que les élections restent marquées dans beaucoup de pays africains par le sceau du néopatrimonialisme qui ne considère pas les élections comme un moyen de renouvellement des élites. « On organise pas une élection pour la perdre » a coutume de dire l'ancien président du Congo Brazzaville Pascal LISSOUBA. Et comme le rappelait le Professeur DOUMBE-BILLE (Stéphane) parlant des élections présidentielles du 11 octobre 1992 au Cameroun : « il ne s'agit pas seulement de trucage des élections. Ce qui est en cause, c'est un véritable détournement du suffrage en faveur du candidat sortant », in *Les transformations au Cameroun : un élargissement prudent*, in ROUSILLON (Henry), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presse de l'IEP de Toulouse, 1995, 201 p.

Elément indispensable à l'instauration de la confiance entre les acteurs engagés dans le processus électoral, la mise en place d'un fichier électoral clair et expurgé de toutes les scories constitue un enjeu pour l'organisation d'un scrutin transparent et une revendication permanente des oppositions africaines. Goodwing-Gill considère à cet égard que « l'inscription des électeurs et la publication des listes électorales véritables jouent un rôle essentiel, car elle contribuent à susciter et à entretenir la confiance de l'électorat et donc d'assurer la tenue d'élections libres et régulières »¹.

En Afrique francophone, l'observation de la scène politique montre l'existence de différentes manœuvres et de tripotouillages visant à rendre illisibles le fichier électoral et par conséquent à altérer la sincérité et la transparence du vote.

Au Togo, le rapport de GERDDES-Afrique relatif aux élections législatives de 1999 relève des « inscriptions frauduleuses sur les listes électorales, inscriptions de personnes inexistantes ou ne remplissant pas les conditions requises (mineurs) au détriment des vrais électeurs »². Dans ce même pays, les listes font souvent l'objet à chaque scrutin de plusieurs retouches par les autorités locales, de tripotage destinés à égarer sur la liste d'un bureau d'une autre localité, d'un quartier à un autre. La confusion règnera en conséquence dans les zones créditées d'intentions de vote en faveur de l'opposition.

Au Bénin, comme le rappelle le quotidien d'information « la Gazette du Golfe » lors des élections législatives de mars 1995, « la stratégie mise au pied pour perpétrer la fraude a consisté à délivrer des cartes nationales d'identité à des étrangers vivant régulièrement sur le territoire national, en particulier dans les zones frontalières (...). Selon maints témoignages recueillis et recoupés au niveau des sous-préfectures, tout porte à croire que les électeurs étrangers ont été recrutés parmi ceux dont la nationalité avait été rejetée...un grand nombre d'étrangers candidats à la nationalité béninoise ont été convoqués par le biais des mairies et chefs de quartiers ; il leur a été promis la liquidation diligente de leur dossier sous réserve de leur acceptation totale et inconditionnelle à voter pour un parti politique donné »³.

¹ GOODWING-GILL (Guy), *Elections libres et régulières, Droit international et pratique*, Genève, Union Interparlementaire, 1994, p. 54.

² GERDDES-AFRIQUE, « Les rapports d'observation du GERDDES-AFRIQUE », in *Africa Democracy and development*, n°6, juin 1999, p. 121.

³ Médiascopie. *Le vote des vrais-faux électeurs béninois*, Gazette du Golfe, n°132, 3-9 mars 1995.

A cette phase préparatoire des élections, le juge constitutionnel, sur saisine des partis d'opposition, est souvent intervenu, pour censurer les irrégularités commises et prévenir celles qui pourraient l'être lors de l'établissement des cartes électorales. Ainsi, la Cour constitutionnelle du Bénin, dans une décision du 27 février 1995, a estimé comme susceptible de porter atteinte à la sincérité du scrutin législatif 1995, la disparition de 20.000 cartes d'électeurs¹, l'établissement des listes électorales parallèles², la délivrance de cartes d'électeurs effectuées dans des circonstances de nature à jeter le doute sur la régularité des opérations concernées³. La cour a aussi ordonné la rectification du rôle électoral pour l'inscription supplémentaire d'un requérant dès lors que ce dernier a justifié de son absence sur le territoire national pendant la période d'inscription sur les listes électorales pour les élections législatives de 1999⁴.

Ces quelques exemples montrent que le risque existe d'une manipulation du fichier électoral même dans les pays qui enregistrent de réelles avancées en matière démocratique à l'instar du Bénin et du Sénégal mais de fortes campagnes de sensibilisation et d'éducation civile souvent organisées sur le continent noir avec l'appui des organisations non gouvernementales permettent de remédier à ces problèmes⁵.

B : Les droits des nouveaux partis politiques dans l'organisation des élections

Dans tout Etat démocratique, l'autorité des pouvoirs publics ne peut être fondée que sur la volonté du peuple exprimée suite à des élections régulières, libres et sincères. Ces élections doivent être organisées périodiquement conformément à la réglementation de chaque pays. Les partis politiques, qui depuis 1990, comptent parmi les acteurs déterminants de l'Etat démocratique, disposent dans les Etats d'Afrique noire francophone du droit de vérifier que les conditions pour une élection transparente sont respectées. Ce droit de contrôle s'étend du droit de surveiller toutes les décisions prises à toutes les étapes du processus électoral et en cas d'irrégularités constatées ou présumées, de les contester devant

¹ Décision EL -P-95-008 du 27 février 1995.

² Décision EL-P-9-010 du 27 février 1995

³ Décision EL-P-95-011 du 27 février 1995.

⁴ Décision EL-99-008 du 26 mars 1999.

⁵ Il s'agit du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le GERDDES-Afrique, la Fondation Fridrich Ebert, la Fondation Konrad Adenauer qui organisent souvent des campagnes de sensibilisation dans le cadre de la transparence des élections.

les organes ou les autorités compétentes. Ainsi, pour la première fois depuis les indépendances, des droits nouveaux sont reconnus aux partis politiques aussi bien dans l'organisation (1) que dans la contestation des élections (2).

1 : Les droits dans le déroulement des élections

La transparence et la neutralité juridique des processus électoraux en Afrique exigent au préalable un cadre normatif approprié. Depuis le début de la vague de démocratisation en cours sur le continent africain, il existe un corpus législatif et réglementaire capable de répondre à ces préoccupations. Sur un plan purement général dans l'organisation des élections, il y a lieu de faire remarquer la participation des partis politiques à trois étapes importantes du processus électoral : le droit de vérifier la fiabilité des listes électorales que nous avons abordé plus haut, le droit de vérifier la distribution des cartes électorales¹ et surtout le droit de faire partie des commissions électorales chargées d'assurer la transparence et la sincérité du vote.

La plupart des pays engagés dans la voie du processus démocratique sont passés d'un régime monolithique à un régime pluraliste et il est évident qu'avec le régime de parti unique, s'est instauré un climat de méfiance vis-à-vis de l'administration chargée traditionnellement de l'organisation des élections ou de suspicion à l'égard du pouvoir en place. C'est cette nécessité de préserver la transparence des élections et l'égalité de traitement des candidats des vellétés partisans de l'administration ordinaire qui a inspiré la création de commissions électorales nationales indépendances dont la responsabilité est de mettre le processus électoral en conformité avec la loi, en faisant preuve d'équité et d'égalité envers tous les participants au scrutin. Ces organismes ad'hoc ne se substituent pas entièrement aux services du ministère de l'intérieur avec lesquels ils sont condamnés à collaborer. Leur mission commence dès que leur composition est arrêtée, elle expire avec l'achèvement du processus électoral, à une date fixée par décret présidentiel. Cette expérience d'inspiration anglo-saxonne, à l'ordre du jour aujourd'hui partout en Afrique noire francophone, a donné aussi bien au Bénin, au Togo au Burkina Faso comme dans les autres Etats de la sous-région des résultats mitigés sur le terrain de la politisation par l'administration du suffrage universel. Mais l'institution est devenue le passage obligé du rétablissement d'une confiance minimale entre les compétiteurs.

¹Ce droit est affirmé au Togo, Article 29 du nouveau code électoral. V. article 45 de la loi n°2006-25 portant règles générales des élections en République du Bénin

Au Bénin, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) est une autorité administrative indépendante des pouvoirs publics. Selon la loi 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale, celle-ci est « chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats qu'elle met à la disposition du ministre chargé de l'intérieur, pour transmission à la Cour constitutionnelle ». La CENA est affranchie de la tutelle du ministre de l'intérieur. Ce dernier se trouve dans l'obligation légale de mettre à la disposition de l'autorité indépendante tous les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. La CENA bénéficie d'une totale autonomie quant à la gestion de son budget, de sa mémoire administrative, du patrimoine électoral, de la liste électorale ainsi que du matériel électoral. Elle élabore et adopte son règlement intérieur et élit son président. Elle est représentée au niveau départemental par une commission électorale départementale et au niveau de chaque circonscription électorale par une commission électorale locale chargée de l'organisation et de la gestion des élections¹.

Si les pouvoirs de la CENA n'ont pas diminué, sa composition a nettement évolué. Alors que la CENA de 1995 comprenait dix sept membres, celle de 1999 passait à vingt trois pour atteindre vingt cinq en 2001. Quatre entités sont représentées dans cette institution. De 1995-2001, les représentants du gouvernement sont passés de sept à trois, ceux de l'Assemblée nationale de sept à dix dont cinq de l'opposition et cinq de la majorité, ceux de la magistrature d'un à deux et ceux de la Commission béninoise des Droits de l'Homme de deux à un. Le parlement béninois qui décide de la composition de la CENA est donc le grand gagnant de cette évolution numérique².

¹ DIARRA (Abdoulaye), Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire, Cas du mali, du Sénégal et du Bénin, Afrilex, 2000, p. 11.

² La constitutionnalité même des compétences conférées à la Commission Electorale Nationale Autonome s'est posée au Bénin. A l'occasion, la Cour constitutionnelle a rendu une décision importante en se prononçant sur la conformité à la constitution de la CENA. En l'espèce, le Président de la République contestait dans sa requête le principe de la création par l'Assemblée nationale, pour chaque consultation électorale, d'une nouvelle commission électorale autonome et les attributions conférées à cet organe. Le juge constitutionnel béninois a estimé que « la CENA s'analyse comme une autorité administrative autonome indépendante du pouvoir législatif et exécutif. Sa création est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler, dans l'administration de l'Etat, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels et au parlement, pour l'exercice d'attribution

La nouvelle Commission Electorale Nationale Indépendante du Togo, issue de l'Accord Politique Global signé entre majorité et opposition pour mettre un terme aux violences électorales détient depuis le 2 février 2007 du législateur les attributions suivantes : la préparation technique et matérielle des opérations référendaires et électorales, l'organisation matérielle des élections, l'élaboration des procédures et actes pouvant assurer la régularité des opérations électorales, la formation des agents électoraux, la supervision et le contrôle des opérations de vote à l'occasion des élections présidentielles, législatives et communales, la centralisation et la proclamation des résultats provisoires, l'acheminement des procès verbaux à la Cour constitutionnelle et la gestion des observateurs nationaux et internationaux¹. Elle est composée de 19 membres dont 9 membres de l'opposition, neuf de la majorité et un représentant du gouvernement qui exerce aujourd'hui les fonctions de président de l'institution.

Les attributions de la CENA du Bénin et de la CENI du Togo sont sensiblement identiques à celle de l'Observatoire National des Elections au Sénégal. Aux termes de l'article 6 de la loi adoptée par l'Assemblée nationale du Sénégal, l'ONEL est chargé, entre autres, des missions suivantes : la supervision et le contrôle de la gestion des fichiers électoraux, de la révision des listes électorales. L'ONEL doit en outre « superviser et contrôler, avec les partis politiques, la mise en place du matériel et des documents électoraux » et assurer le ramassage et la transmission des procès verbaux des bureaux de vote. Les membres de l'ONEL qui représentent l'ensemble des partis politiques animent la vie publique sénégalaise et exercent leurs fonctions de façon indépendante. Ils ne peuvent « recevoir ni solliciter d'instruction ou d'ordre d'aucune autorité publique ou privée ». Ils jouent un rôle de médiateur entre les partis politiques, les autorités administratives et les candidats. Ils ne sont liés aux pouvoirs publics par aucun lien hiérarchique².

On le voit, l'organisation et le fonctionnement des commissions qualifiées d'autonomes ou d'indépendantes montrent qu'on est bien en présence d'institutions dotées

concernant le domaine sensible des libertés publiques ; en particulier des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes ». Pour la cour, « la création de la CENA est bien constitutionnelle car rien dans la constitution ne s'oppose à la création par l'Assemblée nationale d'une CENA, qu'en procédant comme elle l'a fait, l'Assemblée nationale n'a fait qu'exercer l'une de ses prérogatives constitutionnelles et n'a donc pas pu violer le principe de la séparation des pouvoirs ». DCC 34-94 des 22 et 23 décembre 1994.

¹ Article 11 du nouveau code du 2 janvier 2007 modifiant la loi portant code électoral du 12 janvier 2005.

² Article 6 de la loi du 28 août 1997 créant l'ONEL au Sénégal.

de pouvoirs d'organisation et de décisions et surtout affranchies de toute subordination administrative ou ministérielle. Il est par ailleurs important de noter que la gestion des élections par ces autorités indépendantes composées des partis politiques aussi bien de la majorité que de l'opposition constitue une étape décisive de l'évolution démocratique de ces Etats.

2 : Les droits en matière de contestation des élections

Tout parti politique ayant présenté des candidats ou une liste de candidats peut contrôler la régularité des opérations électorales. Bien plus, il peut contester les résultats provisoires par une requête adressée au juge compétent dans les délais et les formes prescrits. Le juge compétent et le délai de recours sont variables selon les Etats et à l'intérieur d'un même Etat selon la nature de l'élection¹. Dans les Etats qui font l'objet de notre étude, les partis politiques ont cherché à contrôler depuis le début du processus de démocratisation les résultats des différents scrutins sur deux fronts. Ils ont, en règle générale, eu recours au contrôle juridictionnel mais parfois aussi à la contestation dans la rue ou à l'agitation sociale qui est plus grave, car elle vise en réalité à jeter le discrédit sur les résultats des élections. Il y a lieu de rappeler aussi que dans les Etats concernés, les contestations devant le juge constitutionnel sont étonnamment faibles et inefficaces².

En règle générale, les irrégularités constatées lors des élections politiques passées dans les Etats d'Afrique noire francophone relèvent de plusieurs insuffisances : imprécision des textes en vigueur, faible qualification et inexpérience des agents électoraux, manque d'expérience des partis politiques en matière d'organisation, faible niveau des ressources financières de l'Etat et des partis politiques, volonté déterminée des anciens partis uniques de rester en place quoiqu'il en coûte et violation des conditions d'éligibilité fixées par les lois électorales de chaque pays. Il s'agit par exemple de la condition de domicile d'une

¹ Au Bénin, ce délai est de 10 jours à partir de la proclamation des résultats pour les élections législatives (article 55 de la loi n°99-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la cour constitutionnelle). Ce délai est ramené à 5 jours à partir de la proclamation provisoire des résultats pour les élections présidentielles. V. article 21 de la loi n°011-2000/AN portant composition, organisation, attributions et fonctionnement du Conseil constitutionnel et la procédure applicable devant lui au Burkina Faso ; article 32 de la loi organique n°97-01/PR du 8 janvier 1997 portant organisation et fonctionnement de la cour constitutionnelle du Togo.

² V. LISSOUCK (Félix-François), *Pluralisme politique et droit en Afrique noire*, p. 360 ; SALAMI (Ibrahim), *La protection de l'Etat de droit par les cours constitutionnelles*, p. 321.

durée d'un an avant le jour du scrutin prescrite par l'article 11 de la loi béninoise du 27 janvier 1995. Ainsi, dans une décision du 5 mai 1995, la cour constitutionnelle de ce pays a jugé qu'un candidat aux élections législatives qui ne remplit pas la condition de domicile fixée par la loi est inéligible¹ ; dans une autre décision allant dans le même sens, la cour a déclaré inéligible un député et son suppléant au motif que les pièces produites par ledit député n'établissent pas qu'il a résidé effectivement sur le territoire national pendant au moins un an avant la date du scrutin².

Seules les irrégularités d'une certaine gravité peuvent entraîner l'annulation du scrutin. Cette jurisprudence que certains qualifient d'« influence déterminante »³ permet au juge électoral d'assurer la sincérité du scrutin. L'annulation n'est prononcée « que si les faits invoqués par le requérant ont une influence suffisante pour fausser le résultat ». Les élections législatives de 1995 et de 1999 puis les présidentielles de 2001 ont permis au juge constitutionnel béninois d'affiner les contours de cette jurisprudence applicable déjà en France⁴. Deux conditions sont exigées pour qu'une élection soit annulée : il faut d'une part que l'irrégularité soit d'une gravité telle qu'elle ait porté atteinte à la liberté ou à la sincérité du scrutin, de l'autre, que l'écart des voix entre le candidat battu et le candidat élu soit étroit. Dans ce sens, le Conseil constitutionnel du Faso a été saisi à plusieurs reprises lors des élections législatives de mai 2002 des irrégularités commises dans le déroulement de la campagne électorale. Ces requêtes, dans leur grande majorité portaient sur les faits de corruption, d'achat de consciences, des campagnes effectuées en dehors de la période fixée à cet effet, d'entrave au bon déroulement de la campagne. Elles ont été rejetées par le Conseil constitutionnel parce que les requérants n'étaient pas en mesure d'apporter la preuve des faits allégués, ou que ces faits, mêmes établis, ne sont pas constitutifs de manœuvre qui aient pu altérer la sincérité ou influencer le vote des électeurs⁵. Répondant aussi à un moyen tiré de l'utilisation des attributs de l'Etat au cours de la campagne électorale, le conseil a jugé notamment que « le titre de président de l'assemblée nationale n'est pas un attribut de l'Etat ; qu'en tout état de cause, il n'est pas établi que l'usage de ce titre a influencé les résultats du scrutin, qu'il existe en l'occurrence un important écart de voix entre

¹ Décision EL-95-092 du 9 mai 1995.

² Décision EL 95-099 du 24 mai 1995.

³ V. dans ce sens FAVOREU (Louis) et PHILIP (Loïc), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 12^{ème} éditions, Dalloz, 2005 p. 22.

⁴ ROUSSEAU (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 2006, p. 213.

⁵ Décision EL-2002-023 du 28 mai 2002.

les suffrages recueillis par le parti du candidat élu et ceux obtenus par le parti du requérant ». Cette jurisprudence d'influence déterminante n'est pas appliquée au Togo malgré les dispositions de l'article 189 alinéa 1^{er} du code électoral qui précise clairement : « dans cas où la cour constitutionnelle constate des irrégularités graves de nature à entacher la sincérité et à affecter le résultat d'ensemble du scrutin, elle en prononce l'annulation ».

Ainsi le bourrage des urnes par le président du bureau de vote de la première circonscription électorale de Vogan ou le saccage d'un bureau de vote par les force de l'ordre dans la première circonscription de Haho lors des élections législatives de 1999 n'ont pas été jugés par la Cour constitutionnelle suffisants pour recevoir application de l'article 189 du code électoral¹. De même, le non respect de l'heure légale d'ouverture ou de fermeture des bureaux de vote ainsi que de dépouillement des suffrages à l'extérieur de certains bureaux de vote n'est pas de nature selon le juge constitutionnel de ce pays à vicier les résultats d'ensemble du scrutin². Selon la cour constitutionnelle togolaise, le simple fait de dénoncer de graves irrégularités telles que « les votes multiples, la distribution anarchique et fantaisiste des cartes de vote, la composition anormale des bureaux de vote ayant conduit à la partialité des membres des bureaux qui orientent le choix des électeurs » ne suffisent pas à obtenir l'annulation du scrutin³. Il appartient au requérant de rapporter la preuve des faits allégués. A supposer même, ajoute la cour, que les irrégularités relevées dans les bureaux de vote en cause, soient établies et nulles, « les voix exprimées eu égard à l'écart de voix séparant les deux candidats, ne saurait en rien modifier les résultats d'ensemble de la circonscription électorale concernée »⁴.

Paragraphe 2 : Des efforts insuffisants dans la représentativité sociologique des assemblées parlementaires

Rendue nécessaire par le processus de démocratisation enclenché en Afrique depuis les années 1990, la rénovation des parlements a également induit une meilleure représentativité sociologique des assemblées qui, par ailleurs, reste très timide tant au niveau de la répartition par sexe (A) que par âge (B).

¹ Décision n° E-004 du 12 mars 1999.

² LISSOUCK (Félix-François), *Pluralisme politique et droit en Afrique noire*, op. cit., p. 360.

³ Décision N° E-005/98 du 8 juillet 1998 portant proclamation des résultats des élections présidentielles du 21 juin 1998.

⁴ Ibid.

A : La répartition par sexe au sein des assemblées : la persistance de la sous représentation des femmes

« La participation équitable des femmes à la prise de décision ne répond pas seulement à une exigence de justice ou de démocratie, elle est aussi une condition nécessaire à la prise en compte des intérêts des femmes »¹. Une participation équitable à la vie publique est un des principes qui fondent la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1979 et entrée en vigueur depuis 1981. Aujourd'hui, un quart de siècle après sa signature et sa ratification par plus de 170 Etats, les femmes continuent dans toutes les régions du monde à être marginalisées et sous-représentées dans tous les domaines de la vie publique, notamment au sein des assemblées parlementaires.

En Afrique, malgré les déclarations lénifiantes des gouvernants sur la place des femmes dans la gestion des affaires de l'Etat, la participation politique de celles-ci reste très limitée. Le constat est valable aussi bien au Bénin, au Burkina Faso, au Togo que dans les autres pays du continent (1) ; les explications sont aussi les mêmes (2). Mais les femmes représentant plus de la moitié de l'électorat, il y a lieu d'adopter les législations hardies dans chaque pays notamment par l'introduction du système des quotas, pour améliorer leur participation au sein des assemblées parlementaires et plus largement dans les fonctions politiques (3).

1 : Le constat de l'exclusion des femmes au sein des assemblées parlementaires

Alors que le nombre des femmes est sensiblement supérieur à celui des hommes en Afrique, elles se trouvent manifestement sous-représentées au sein des instances politiques². Ce constat fait, on remarque même que dans certains pays comme le Bénin, par exemple, le taux de représentation des femmes au sein du parlement va en décroissant. Ce taux était de 9% dans l'Assemblée Nationale de la Révolution, parlement marxiste-

¹ Plan d'Action de Beijing de 1995.

² Selon les statistiques publiées par INDEX MUNDI 2004, la population totale du Bénin est de 7.250.033 habitants pour 3.588.766 hommes contre 3.661.266 femmes ; au Burkina Faso, la population totale est de 13.574.820 pour 6.583.787 hommes contre 6.991.032 femmes ; au Togo, la population totale est de 5.556.812 contre 2.695.053 hommes contre 2.861.759 femmes.

léniniste de 1987 ; il est de 8.43% à la suite des élections législatives d'avril 2007¹. Au Burkina Faso, le processus d'accès des femmes au parlement a suivi un cheminement lent et demeure limité depuis les indépendances : une seule femme a été élue lors des élections législatives de 1977, quatre en 1992, dix en 1997, 13 lors des dernières échéances électorales du 5 mai 2002 et 17 en 2007². Les dernières statistiques sur le pourcentage des femmes dans les parlements nationaux des Etats objet de notre étude restent très mitigées et se présentent de la manière suivante :

Pays	Date de dernières élections	Nombre de sièges à l'Assemblée	Nombre de femmes élues	Pourcentage
Bénin	Avril 2007	83	7	8.43%
Burkina Faso	Mai 2007	111	17	15.32%
Togo	Octobre 2007	81	7	8.64%

Sources : Union Interparlementaire.

2 : Les obstacles à la participation des femmes au parlement

Nombreux sont les obstacles qui limitent ou empêchent la participation des femmes aux assemblées parlementaires. Ils vont du poids des traditions sociales encore très pesantes dans les sociétés africaines aux blocages induits par les appareils politiques qui gouvernent nos pays.

¹ ADEMOLEKUN (Ladipo) et LALEYE (Mouftaou), Etude comparée des parlements africains, septembre 2002, p. 12.

² TIENDREBEOGO-KABORE (Alice), Burkina Faso, Les obstacles à la participation des femmes au parlement in Les femmes au parlement, au delà du nombre, International IDEA, 1998, Stockholm, p. 39. Voir aussi le site internet de l'Union Interparlementaire.

a : Le poids des traditions sociales

Faiblement politisées, les femmes convoitent moins que les hommes les fonctions législatives. Cette attitude est le résultat des traditions sociales dans les trois pays fortement marquées par des mentalités paternelles et où l'on a souvent considéré les femmes comme d'éternelles mineures incapables de vouloir et de décider pour elles-mêmes et a fortiori pour une nation toute entière. Les femmes sont souvent confinées dans les tâches domestiques, l'éducation des enfants de sorte qu'elles se trouvent plus occupées que les hommes pour mener parallèlement d'autres activités fussent-elles politiques. Dans les sociétés africaines, notamment dans celles qui ont subi l'influence de l'islam, nombreuses sont les femmes qui, se considérant comme inférieures aux hommes, sont persuadées qu'elles n'ont pas le droit de participer à la prise des décisions politiques, domaine réservé de l'homme et se confinent dans leurs rôles traditionnels de mères et de ménagères. Cette situation se trouve confortée à l'école, où les savoirs transmis tant dans les programmes scolaires que dans les campagnes d'alphabétisation se limitent à l'espace domestique et n'abordent que très peu les déterminants socio-économiques et culturels qui influencent négativement la vie des femmes comme les conditions de travail, les croyances séculaires anachroniques, la pauvreté et le chômage.

A côté de ces obstacles sociologiques, existent également des paramètres psychologiques qui constituent autant de raisons de leur sous-représentation dans les institutions politiques que ce soit au sein du gouvernement, au parlement ou des partis politiques. Dans la plupart des Etats africains, la gestion de la cité faite de prévarication, de corruption, de détournements de fonds publics, d'abus de biens sociaux, et d'impunité totale, conforte une partie de l'opinion en particulier les femmes dans l'idée que la politique corrompt. Ces pratiques contrastent avec les valeurs cardinales qui fondent toute société humaine, à savoir le bien, l'honnêteté, le respect de la chose publique et dont les femmes se veulent être l'incarnation, va ébranler leur confiance et leur capacité à entrer dans le jeu politique. Il ressort de là que la politique est devenue synonyme de pratiques ou de valeurs masculines que les femmes trouvent aliénantes et rebutantes et acceptent d'en être exclues.

b : Le poids des appareils politiques

Diverses études ont montré que si les femmes sont sous-représentées dans les assemblées parlementaires, c'est aussi parce qu'elles sont moins présentes dans les strates de la population où se recrutent de façon privilégiée les candidats à la députation¹. Elles sont très peu nombreuses à détenir des postes de direction tant dans le secteur public que privé et dans une moindre mesure à exercer une profession libérale. Certes, elles sont relativement nombreuses dans le secteur de l'enseignement, vivier privilégié des candidats aux élections législatives, mais il faut noter que même dans ce domaine, elles manquent de notoriété politique. Les femmes n'ayant généralement ni une carrière partisane ni le prestige des notables locaux, les partis politiques hésitent à les envoyer au front électoral parce qu'ils n'ont aucune garantie qu'elles pourraient leur rapporter des sièges au parlement. Les femmes font ainsi les frais de la mauvaise volonté des appareils politiques dominés par les hommes qui n'entendent pas lors des investitures se faire supplanter par des femmes, aussi engagées soient-elles.

Enfin, l'absence de ressources financières reste un autre obstacle chez les femmes. La clientélisme politique exigeant d'importants moyens financiers que très souvent les femmes n'ont pas, elles sont considérées dans les états majors des partis politiques comme drainant potentiellement moins d'électeurs que les hommes. Le poids économique, qui contribue à l'autonomie personnelle pour faire des choix politiques et à plus forte raison pour se porter candidate, reste ici aussi, un facteur décisif qui écarte les femmes des enceintes nationales de décision.

3 : Les palliatifs pour une plus grande féminisation du parlement

La présence des femmes au sein des assemblées reste aujourd'hui un signe fort dans la démocratisation des institutions parlementaires. Même si ce déficit de représentativité n'est pas le propre des parlements africains², il faut trouver des voies et moyens destinés à renforcer la représentativité des femmes dans les hémicycles et plus généralement dans les sphères de prises de décision. Dans cette optique, deux solutions sont envisagées par la

¹ Les femmes au parlement, au delà du nombre, International IDEA, 1998, loc. cit., p. 22.

² En France par exemple, malgré le vote de la loi sur la parité, le pourcentage des femmes à l'Assemblée nationale est de 18.54 à la suite des élections législatives de 2007, selon des statistiques publiées par l'Union Interparlementaire. V. TOULEMONDE (Gilles), Les institutions politiques comparées, Ellipses, 2006, 151 p.

doctrine : l'uniformisation des systèmes électoraux par l'adoption dans chaque pays de la représentation proportionnelle et la pratique des quotas.

La représentation proportionnelle¹ implique toujours en théorie que les circonscriptions dans lesquelles ont lieu les élections ont une plus grande magnitude, c'est-à-dire un plus grand nombre de sièges à pourvoir, ce qui entraîne pour les partis politiques présents lors des élections un grand nombre de sièges à gagner. La magnitude de la circonscription et celle du parti sont deux données fondamentales qui affectent la stratégie globale du parti lors des investitures. Lorsqu'il n'y a qu'un seul siège à pourvoir dans la circonscription, ce qui est le cas dans tous les systèmes à scrutin majoritaire uninominal, le parti ne peut gagner au plus qu'un seul siège par circonscription. Dans ces conditions, le parti n'a aucun moyen d'équilibrer ses chances ; les états d'âme et la volonté de féminisation du parlement cèdent le pas à la lucidité politique qui exige d'attribuer l'investiture au candidat réellement en position de remporter les élections. Mais, lorsque plusieurs sièges peuvent être gagnés dans une circonscription, le parti n'a plus les mêmes difficultés ni les mêmes pressions politiques pour respecter un équilibre. Les positions gagnantes sur la liste en compétition pourront être distribuées en tenant compte des divers intérêts internes du parti.

Mais la question qui se pose en pratique est de savoir si les pays qui utilisent la représentation proportionnelle enregistrent une augmentation plus forte de la représentation féminine que ceux qui utilisent le système majoritaire. On peut en douter d'autant plus que le Burkina Faso ou le Bénin, par exemple, qui utilisent la représentation proportionnelle lors des scrutins législatifs, n'ont pas réalisé une progression significative du taux des femmes au parlement comparativement au Togo où l'on utilise le scrutin majoritaire. Au Burkina Faso, la première élection législative post parti unique de 1992 donnait quatre femmes élues, celle de 2002 a vu passer le nombre à 13 et les dernières élections législatives de mai 2007 ont porté l'effectif à 17 soit 15.32% de l'effectif total de l'assemblée. Le

¹ Le droit électoral reconnaît deux systèmes importants dans le calcul des suffrages et la répartition des sièges entre les candidats ayant participé à une élection. Il s'agit bien entendu de la représentation proportionnelle et du système majoritaire. Dans le premier cas, les sièges sont attribués proportionnellement aux voix obtenues par les candidats avec des modalités de la plus forte moyenne ou du plus fort reste, dans le second, les sièges sont attribués au candidat ou à la liste ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés à l'issue du premier ou du second tour. V. entre autre, LASCOMBE (Michel), *Le droit constitutionnel de la Cinquième République*, 8^{ème} édition, 2002, 376 p., PACTET (Pierre) et MELIN-SOUCRAMANIEN (Ferdinand), *Droit constitutionnel*, p. 439 ; CHANTEBOUT (Bernard), *Droit constitutionnel*, 23^{ème} édition, 2006, 592 p.

Togo qui utilise le système majoritaire, les chiffres sont relativement identiques, quatre femmes lors des élections législatives de 1994 et 6 en 2002 et 7 à la suite des dernières élections législatives de 2007 sur un total de 81 sièges. Somme toute, on peut conclure sur ce point que le scrutin uninominal ne facilite pas à lui tout seul la promotion des femmes dans les enceintes parlementaires et que seule une volonté politique clairement affirmée peut assurer aux femmes, une véritable promotion dans les instances parlementaires.

Sur un autre plan, on assiste depuis quelques années en Afrique à l'émergence du système des quotas comme il en existe dans les pays développés à l'instar de la France depuis la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 qui prévoit que : « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives »¹. Le principe du quota des femmes repose sur l'idée que les femmes doivent être présentes, selon un certain pourcentage, dans les divers organes de l'Etat, que ce soit sur les listes de candidatures, dans les assemblées parlementaires, dans les commissions ou au gouvernement. Quelques rares pays ont commencé à intégrer ce principe dans leurs législations nationales et les résultats pour l'heure sont très encourageants. Selon les statistiques publiées par l'Union Interparlementaire, le Rwanda qui applique la règle des quotas, est incontestablement aujourd'hui, en première ligne dans cet effort de féminisation du parlement. Le pourcentage des femmes à l'Assemblée nationale rwandaise est passé de 7% en 1993 à presque 50% en 2003, ce qui place ce pays au premier rang mondial en terme de représentation des femmes. L'Afrique du Sud aussi a enregistré des efforts spectaculaires dans ce domaine, le pourcentage des femmes est passé de 2,4% durant l'apartheid à 32.75% en 2004².

De manière informelle, certains pays appliquent aussi le système des quotas à travers leurs partis politiques. Il en est ainsi des partis politiques affiliés à l'Internationale Socialiste comme par exemple le FRELIMO au Mozambique où le pourcentage des femmes au parlement avoisine les 30%³.

¹ Article 3 alinéa 5 nouveau de la constitution française du 4 octobre 1958.

² Union Interparlementaire, 2002. Site Internet : <http://www.iup.org>

³ Le respect du système des quotas, sans être une condition d'affiliation des partis politiques à l'Internationale Socialiste, reste quand même fortement encouragé par l'organisation comme « seul mécanisme destiné à assurer un bond qualitatif des femmes vers les sphères de prise de décision », Pierre MAUROY, ancien Premier ministre français et Président de l'Internationale Socialiste, Le Monde, 10 juin 1999, p. 5.

Au Sénégal en 2007, la représentation des femmes à l'Assemblée nationale est d'environ 22%. Ce pourcentage est en partie dû aux quotas adoptés par le Parti Socialiste conformément aux dispositions de l'Internationale Socialiste. Lors des investitures aux élections législatives de mai 1998, deux tiers des coordinations départementales du parti ont strictement appliqué cette règle des quotas. Certaines communautés rurales ont même assuré la parité tandis que d'autres n'ont investi aucune femme. La commission nationale des investitures a veillé pour que le principe soit respecté¹. Si le système des quotas permet d'augmenter le nombre des femmes dans les instances parlementaires, il n'est tout de même pas à l'abri des critiques de certains parlementaires qui l'accusent de nourrir et d'entretenir les divisions ethniques et régionales. M. Charles Ndlovu, député zimbabwéen, pense par exemple que « les quotas entraîneront une plus grande ségrégation au sein de notre société »². Pour Madame Mata Sy Diallo, ancienne vice-présidente de l'Assemblée nationale du Sénégal, « les quotas ne peuvent être qu'une solution transitoire, un palliatif. Ils ne peuvent être le fondement d'une véritable démocratie »³.

Mais quelle que soit la pertinence de ces prises de position, la généralisation de la loi sur la parité dans tous les Etats africains reste la seule solution possible pour assurer un partage égal des responsabilités dans les sphères de prise de décisions entre les femmes et les hommes. Les pouvoirs publics doivent encourager les partis politiques de par les lois de financement sur les partis politiques à prendre les mesures hardies en vue d'accorder une position éligible, aux femmes qui souhaitent se porter candidates.

B : Le rajeunissement des assemblées

Contrairement à la question de la représentation des femmes au sein des assemblées qui a eu une réponse très mitigée dans les nouvelles législations africaines, le processus de démocratisation des parlements s'est traduit par un assouplissement des conditions d'âge des candidats qui, était fixé à 30 ans dans la plupart des Etats africains sous le régime du parti unique, est aujourd'hui ramené à vingt un ans au Burkina Faso⁴, vingt cinq ans au

¹ DIOP (Aïssata), Les quotas en Afrique francophone : des débuts modestes in Les femmes au parlement, au delà du nombre, International IDEA, loc. cit., p. 133.

² Courrier International 2000, N°487 du 2 au 8 mars, p. 35.

³ In Union Interparlementaire, 1997. Vers un partenariat entre hommes et femmes en politique : quotas et mesures de discrimination positive pour compenser le déséquilibre entre hommes et femmes, New Delhi, février, p. 54.

⁴ Article 146 de son code électoral

Togo et au Bénin¹ ou encore à dix huit ans au Gabon². Cette évolution a sans nul doute été guidée par le souci d'une meilleure représentation de la jeunesse, les derniers recensements organisés dans les pays d'Afrique au sud du Sahara ont révélé que les jeunes constituent aujourd'hui la principale composante de la société puisque près de 80% de la population a moins de quarante ans. Certes dans ce processus de démocratisation des institutions, rien n'est encore acquis et des efforts considérables restent à faire pour parachever le processus d'affermissement des institutions.

Les deux tableaux qui suivent, montrent les efforts qui ont été accomplis aussi bien au Bénin qu'au Burkina Faso, dans le sens du rajeunissement du parlement.

Législatures	Moins de 39 ans	Entre 40 et 49 ans	Entre 50 et 59 ans	Entre 60 et 69 ans	Plus de 70 ans	Nombre total de députés
Première législature	6 députés (9%)	32 députés (50%)	19 députés (30%)	6 députés (9%)	1 député	64
Deuxième Législature	8 députés (10%)	32 députés (41%)	32 députés (41%)	6 députés (8%)	1	79 ³
Troisième législature	2 députés	22 députés (27%)	39 députés (48%)	17 députés (21%)	1	81 ⁴

Source : Etude comparée des parlements africains : cas du Bénin, Ladipo ADAMOLEKUN et Mouftaou LALEYE, Septembre 2002

¹ Article 45 du code électoral de 2001 du Bénin et article 50 du nouveau code électoral togolais de janvier 2005.

² L'article 168 de la loi n°14-90 du 15 août 1990 portant code électoral du Gabon avait fixé en son article 9 l'âge minimum pour être candidat aux élections législatives à 25 ans. C'est la loi organique du 15 avril 1996 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale qui a porté cet âge à 18 ans.

³ Il manque l'âge de quatre députés

⁴ Il manque l'âge de deux députés

Répartition des députés par âge au Burkina Faso. Deuxième législature 1997-2002¹.

Moins de 39 ans	Entre 40 et 49 ans	Entre 50 et 59 ans	Entre 60 et 69 ans	Plus de 70 ans
14 députés (14%)	48 députés (8%)	34 députés (34%)	2 députés (2%)	2 députés (2%)

Source : Archives de l'Assemblée nationale du Burkina Faso. Ce tableau a été conçu à partir des éléments bibliographiques des élus

Au total, il apparaît clairement que les parlements dans leur nature et leur composition actuelle tranchent radicalement avec les parlements monocolores des anciens partis uniques dont le rôle restait purement protocolaire et relevait plus d'un conformisme destiné à satisfaire les théoriciens de la démocratie au sens occidental du mot qu'à servir à autre chose².

Aujourd'hui, à la faveur du processus démocratique, les parlements sont devenus des assemblées plurielles où s'affrontent des opinions politiques opposées. Désormais, sur le continent africain, l'axe fondamental du système politique sera la rivalité au sein de l'espace politique entre le gouvernement et sa majorité d'un côté, l'opposition de l'autre. Cette nouvelle donne politique va se matérialiser par un ensemble de dispositions normatives prises dans un certain nombre de pays dont le but est non seulement de reconnaître les prérogatives de l'opposition ainsi que ses obligations mais aussi de lui assurer une protection permanente.

Section 2 : Les tentatives d'institutionnalisation de l'opposition

Jusqu'à la vague de démocratisation qui a emporté avec elle les régimes autoritaires qui avaient cours sur le continent noir, le titulaire originel de la souveraineté à savoir le peuple était un être passif. En réalité, il n'était qu'un instrument plus ou moins de légitimité des gouvernants. Les partis uniques de fait ou de droit ne lui donnaient aucun « pouvoir

¹ Données disponibles pour 100 députés. Il manque 11 députés.

² Pour plus de détail, voir l'excellente thèse du Professeur VIGNON (Biova Yao) sur le constitutionnalisme en Afrique, Poitiers 1988. V. aussi TALL (Moctar), Le parlement dans les Etats d'Afrique noire francophone. Essai sur le Burkina Faso, La Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo, Thèse droit, Poitiers, 1986.

d'ingérence »¹ sur la manière dont les affaires publiques étaient conduites par les oligarchies civiles ou militaires qui contrôlaient le pouvoir de l'Etat. L'opposition dans ce cadre, était considérée comme une hérésie ou une anomalie pour le bon fonctionnement des institutions. Porteuse de valeurs destructrices du système monolithique en vigueur, elle était opprimée et brimée par la majorité au pouvoir.

Le renouveau du parlementarisme va tenter de combler ses lacunes en consacrant des droits nouveaux et des privilèges aux partis politiques d'opposition. Celle-ci doit être protégée dans son existence et dans son action de tous les jours. Si la situation de l'opposition dépend du bon vouloir des autorités gouvernementales et de la majorité, le risque est grand d'une persécution et d'une exclusion de l'opposition politique. Aussi, plusieurs Etats sont engagés dans la voie d'une adoption d'un statut de l'opposition afin de pacifier et de sécuriser les rapports entre les acteurs du jeu politique. Il s'agira d'aborder des mesures visant à institutionnaliser l'opposition (paragraphe 1) et ensuite il sera dressé un panorama de la pratique de l'opposition après presque deux décennies de multipartisme (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'instauration progressive d'un statut de l'opposition

Le renouveau démocratique des Etats d'Afrique noire francophone a eu pour corollaire l'avènement des parlements multicolores. Plusieurs sensibilités politiques issues des premières élections multipartites sont représentées dans les assemblées parlementaires. La renaissance de l'institution parlementaire marque l'entrée en scène d'un nouvel acteur : l'opposition. En effet, les régimes monolithiques rejetaient l'opposition, présentée comme un obstacle au développement économique. Elle fut considérée comme un risque de ralentissement du progrès social, mieux un gaspillage d'énergie dans la construction de l'unité nationale. L'opposition fut alors combattue et traitée comme une nuisance à la cohésion nationale. Les dirigeants des anciens partis uniques avaient, depuis l'indépendance, contraint l'opposition politique à choisir entre l'exil ou la prison².

¹ MBODJ (El Hadj), Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique noire, *Juridis Périodique*, n°41, janvier-février-mars 2000, p. 34.

² POKAM (Hilaire de Prince), L'opposition dans le jeu politique en Afrique depuis 1990, *Juridis Périodique*, n°41, janvier-février-mars 2000, p. 53.

L'adoption par le constituant de la transition démocratique du régime présidentiel ou du régime semi parlementaire implique l'émergence de l'opposition dans les systèmes politiques africains. Autrement dit, les régimes politiques africains se réclament de la démocratie, ce régime implique un pouvoir de compétition et de contestation. Il est donc normal que les pouvoirs publics définissent un cadre permettant à l'opposition d'exercer ses activités sans entraves afin de participer librement au jeu politique.

Malgré son entrée dans l'espace public, le rôle de l'opposition apparaît encore limité par un ensemble de pesanteurs spécifiques aux institutions politiques africaines. Réduite à sa plus simple expression, cette opposition est à la recherche d'une identité nouvelle. La participation de l'opposition à la consolidation de la démocratie nécessite un statut, élément indispensable pour l'accomplissement de ses missions. Dans les développements qui vont suivre, le statut de l'opposition trouve sa source dans un ensemble de textes qui organisent la conquête du pouvoir et le statut des titulaires des mandats électifs. Il s'agit concrètement de la constitution, des chartes des partis politiques, des codes électoraux, des règlements intérieurs des assemblées, des usages et coutumes mais aussi depuis quelques années l'adoption de textes de lois qui codifient les droits et obligations des partis politiques de l'opposition.

A : La notion d'opposition

L'opposition d'une manière générale peut être définie comme l'ensemble des forces politiques qui se dressent contre le pouvoir en place, aussi bien dans les assemblées qu'en dehors de celles-ci. Ces forces surveillent, critiquent et agissent contre les partis ou le groupe de partis au pouvoir¹. Selon Olivier Duhamel et Yves Meny « dans les régimes démocratiques, l'opposition désigne les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le gouvernement »². Deux idées sont associées à la présentation traditionnelle de l'opposition : le pluralisme des partis (théorie de la démocratie) et le statut de l'opposition. Ainsi Pascal Jan souligne que « l'opposition est l'alpha et l'oméga d'un

¹ Pour une approche plus complète de la question, voir entre autres : BURDEAU (Georges), « L'évolution de la notion d'opposition », RIHP consti., 1954, p. 119 et s ; COLLIARD (Jean-Claude), « L'opposition parlementaire », in Les cahiers français, n°174, janvier-février 1976, p. 53 ; JAN (Pascal), « Les oppositions », Pouvoirs, n°108, 2003 ; Débat entre PORTELLI (Hugues) et SIRINELLI (Jean-François), « La majorité et l'opposition », RDP, 1998, numéro spécial les 40 ans de la Cinquième République, p. 1640.

² DUHAMEL (Olivier), MENY (Yves), « Dictionnaire de droit constitutionnel, PUF, mars 1992, p. 677.

même concept, celui d'un régime démocratique pluraliste à la base duquel se trouve une constitution adoptée directement par le peuple souverain ou par les représentants dûment mandatés. Elle jouit alors de moyens garantis ou non formellement par les textes constitutionnels ou législatifs pour apporter la contradiction à la majorité parlementaire et au gouvernement et espérer par les voies légales les remplacer »¹. La reconnaissance de l'opposition et la place plus ou moins grande qui lui accordée dans la vie politique sont devenues les critères décisifs pour déterminer de la réalité de l'ouverture démocratique d'un pays.

Ainsi définie, l'opposition présente un caractère d'utilité publique². Elle est investie d'une véritable mission de service public dans la mesure où par son pouvoir de critique et de contre-proposition, elle modère les ardeurs de la majorité et offre aux citoyens une alternative à la politique définie et appliquée par la majorité parlementaire. Porteuse de valeurs stabilisatrices et non subversives, ainsi que des idées et des projets de société alternatifs à ceux véhiculés par la majorité, l'opposition doit avoir la possibilité de porter son message au peuple et conquérir ses suffrages à l'occasion d'élections pluralistes transparentes, loyales et sincères.

Nous évoquerons ici l'opposition parlementaire (1) et l'opposition extraparlamentaire (2).

1 : L'opposition parlementaire

La démocratie représentative fait du parlement le principal cadre organisationnel d'expression de la souveraineté du peuple, le lieu d'affrontement et de confrontation des représentants choisis par les citoyens pour prendre part à la détermination de la volonté nationale. C'est donc au parlement que les droits de la minorité doivent être protégés³. Qu'est ce donc que l'opposition parlementaire et quelles sont ses fonctions ?

L'opposition parlementaire est celle qui est représentée dans l'enceinte même du parlement. Elle est constituée par l'ensemble des partis politiques ou de groupements de partis politiques qui ne participent pas au gouvernement ou qui ne soutiennent pas son

¹ JAN (Pascal), « Les oppositions », Ibid., p. 28.

² L'expression est de SEURIN (Jean-Louis), Cours de droit constitutionnel et institutions politiques, Bordeaux, p. 32.

³ BEACHLER (Jean), « Les démocraties », Paris, Calmann-Lévy, 1985, p. 125.

action. En effet, à l'issue des élections législatives, il existe des partis politiques ou coalitions de partis politiques minoritaires c'est à dire qu'ils ne disposent pas de la majorité de députés nécessaires à la conduite des affaires gouvernementales et qui sont représentées à l'Assemblée nationale. Ces partis ont la vocation de s'opposer à la politique de la majorité parlementaire qui soutient le gouvernement.

Ainsi, l'opposition parlementaire exerce une fonction tribunitienne de critique de la politique déterminée par la majorité, modération et de surveillance qui lui permet cependant d'influer sur le destin des textes débattus au sein du parlement en référence au rôle des tribuns de la plèbe dans la Rome antique¹. Elle se caractérise par la régularité de ses votes hostiles notamment lors des scrutins les plus significatifs comme le vote du budget et ceux engageant la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement. Outre la participation au contrôle de l'action gouvernementale, les membres de l'opposition disposent de droits prévus par les règlements intérieurs des chambres. Comme tout parlementaire, les membres de l'opposition disposent du droit de parole et du droit d'amendement reconnu par les textes constitutionnels. Dans l'hémicycle, les députés peuvent prendre la parole librement, exprimer les doléances et les vœux de leurs mandants, fustiger les décisions du gouvernement qu'ils estiment contraires à l'intérêt général, l'inciter à intervenir dans tel ou tel domaine, l'obliger à répondre à toutes leurs sollicitations et rendre compte de tous ses actes². L'opposition doit aussi bénéficier d'un temps de parole suffisant lui permettant de formuler ses critiques à l'encontre de la politique gouvernementale en général et du texte adopté en particulier. Une telle possibilité accroît la qualité du travail législatif car une longue discussion qui précède l'adoption de la loi garantit que tout a été dit pour ou contre la mesure adoptée. Une décision est meilleure quand elle est prise par le plus grand nombre.

L'avènement d'une opposition au parlement est ainsi de nature à enrichir tant l'activité normative de l'Assemblée que sa fonction de contrôle du pouvoir exécutif. Lors de la première législature togolaise où l'opposition était présente, sur les 13 propositions déposées sur le bureau de l'Assemblée, 10 venaient de l'opposition c'est-à-dire non inspirées par le Président de la République. Au Bénin, durant la troisième législature (1999-

¹ V. DIOP (El Hadj Omar), *Les partis politiques dans le processus de transition démocratique des Etats d'Afrique noire francophone, Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal*, op.cit., p. 55 et s.

² DUVERGER (Maurice), « Le rôle de l'opposition dans un parlement actif », *Le Monde* 3 juin 1973.

2003), le parlement a enregistré 10 propositions de lois venant des groupes parlementaires de l'opposition. Même si elles n'ont pas abouti, ces initiatives traduisent un changement relatif de mentalité¹. S'agissant du contrôle de l'action gouvernementale, les députés de l'opposition aussi bien béninoise depuis 1991, togolaise entre 1994 et 1999 et burkinabé depuis 2002, ont ressuscité la pratique des questions écrites et orales qui était tombée en désuétude. Dans ces trois pays, les questions orales ont connu un regain d'intérêt comparativement à la pratique sous les partis uniques. Au Bénin et au Burkina Faso notamment, elles ont parfois abouti à la création des commissions d'enquête, ou même à la dissolution de certains organismes publics dont la gestion était contestable.

A vrai dire, et comme on essayera de le démontrer plus loin, ces actions méritent d'être fortement relativisées. Si elle participe aux délibérations du parlement, l'opposition se trouve marginalisée et ses initiatives (propositions, amendements) reçoivent peu d'échos favorables au sein du parti au pouvoir même lorsqu'elles paraissent pertinentes². L'activité de contrôle reste en général sans influence sur l'attitude du gouvernement. En somme, au parlement, les députés de l'opposition sont dans l'impossibilité de s'exprimer réellement et pleinement, si leur statut d'opposants n'est pas remis en cause par les effets conjugués des pressions du pouvoir et de l'opposition.

En dehors du parlement, d'autres formations politiques concourent également à l'expression du suffrage et s'opposent à l'action gouvernementale, c'est l'opposition extraparlamentaire.

2 : L'opposition extraparlamentaire

Elle regroupe les partis ou les coalitions de partis politiques qui, après la compétition électorale ne disposent pas de représentation à l'Assemblée nationale. Vu l'importance du parlement dans l'activité et la reconnaissance officielle d'un parti politique, l'opposition hors parlement doit renforcer sa capacité d'animation, de mobilisation pour être représentée dans l'hémicycle. L'opposition extraparlamentaire ne participe au jeu politique qu'à

¹ Sur cette question, voir infra, p. 225 et s.

² On notera que sous la première législature au Togo par exemple, les dix neuf propositions de lois déposées sur le bureau de l'Assemblée émanent toutes de l'opposition. Elles concernent entre autres le statut de l'opposition, l'organisation et le fonctionnement de la cour constitutionnelle, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature ou encore l'organisation de la cour suprême. Mais elles ont toutes été rejetées par la majorité.

travers sa capacité de prendre part aux élections par la présentation de candidats, par la confrontation des idées à travers les médias ou en recourant le cas échéant, à la violence. Une force politique sans représentation parlementaire ne participe qu'épisodiquement au débat politique. Par ailleurs, en Afrique, l'ignorance des droits de l'opposition et l'absence de critiques à l'encontre du gouvernement entraînent une opposition extraparlamentaire. Cette dernière se manifeste par la pression des syndicats, les grèves, les manifestations de rue etc. De même lorsque les conditions offertes à l'opposition pour exercer ses activités sont peu démocratiques et ne lui garantissent pas des chances réelles d'accession au pouvoir cette opposition se radicalise et tente d'utiliser des moyens antidémocratiques pour conquérir le pouvoir.

L'existence de l'opposition parlementaire ou extraparlamentaire suppose une condition sine qua non, l'acceptation du cadre institutionnel. Le rôle de l'opposition extraparlamentaire dans ce sens est prépondérant en ce qu'elle participe activement au renforcement de la démocratie, en dénonçant les abus du pouvoir tels que la mauvaise gestion des affaires de la nation, en informant l'opinion de certaines réalités. Le problème de l'opposition extraparlamentaire est qu'elle existe en dehors du parlement donc ne participe pas au vote des lois qui est l'une des tâches primordiales des parlementaires. Dans ces conditions, l'adoption d'une charte de l'opposition revêt une importance particulière dans les nouvelles démocraties africaines. Elle contribue à apaiser le débat et à instituer la contradiction politique. La contradiction est un élément de dynamisation de la société politique. Par ses critiques, l'opposition oriente et contrôle l'action du gouvernement. L'importance de l'opposition de part son existence et son rôle dans une démocratie justifie amplement sa consécration juridique.

B : La consécration juridique de l'opposition

Dans les démocraties africaines, l'ébauche d'un nouveau statut de l'opposition se généralise. En ce qui concerne les Etats qui font l'objet de cette recherche, le Bénin et le Burkina Faso notamment, des progrès ont été faits dans le cadre de l'insertion de l'opposition qu'elle soit parlementaire ou non dans le dispositif normatif. D'autres Etats sont allés encore plus loin à l'instar du Sénégal et du Mali.

Au Sénégal, la constitution du 22 janvier 2001 présente une innovation importante en matière de garantie des droits de l'opposition. Elle instaure un véritable statut de

l'opposition¹. Le titre V de la constitution s'intitule « De l'opposition ». L'opposition sénégalaise dispose de droits et de garanties reconnus par la loi fondamentale. Elle n'apparaît plus comme une catégorie et une concession du pouvoir. Aux termes du préambule, « le peuple sénégalais souverain affirme... la volonté du Sénégal d'être un Etat moderne qui fonctionne selon un jeu loyal et équitable entre une majorité qui gouverne et une opposition démocratique ; un Etat qui reconnaît cette opposition comme un pilier fondamental de la démocratie et un rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique ». En plus, la constitution garantit aux partis politiques qui s'opposent à la politique du gouvernement le droit de s'opposer. La République leur reconnaît un statut qui fixe leurs droits et devoirs. L'opposition parlementaire est celle qui est « représentée à l'Assemblée nationale par ses députés »². Le constituant renvoie à la loi pour la détermination des règles concernant le statut de l'opposition³. En décidant de constitutionnaliser l'opposition, le constituant sénégalais prend conscience de son importance dans une démocratie. Il institutionnalise la compétition politique. La confrontation des idées devient ainsi une arme absolue de conquête du pouvoir.

Au Mali, l'institutionnalisation de l'opposition se matérialise, outre la charte de l'opposition votée en 2000⁴, par l'existence d'un « ministère chargé des relations avec les institutions et les partis politiques » créé en septembre 1997. Le décret fixant les attributions spécifiques des membres du gouvernement invite le Ministre chargé des relations avec les institutions et les partis politiques à œuvrer à la consolidation du cadre démocratique en valorisant le rôle des partis politiques dans la vie politique et en invitant ou en favorisant des concertations régulières entre le gouvernement et les partis politiques. Un ministère chargé des relations entre les partis politiques constitue sans aucun doute une tribune pour l'opposition. C'est un cadre permanent de dialogue et de concertation entre la majorité et l'opposition politique afin de pacifier des rapports entre les deux entités. De même, ce ministère représente un véritable instrument d'anticipation et de résolution des crises entre la majorité et l'opposition. Enfin, il peut aussi devenir un outil de négociation indispensa-

¹ L'adoption d'un statut de l'opposition était une vieille revendication d'Abdoulaye Wade, ancien leader de l'opposition. Faisant suite à cette exigence et animé par le souci d'approfondir la démocratie sénégalaise, le Président Abdou Diouf avait lancé l'idée d'une codification des droits et libertés de l'opposition dans une charte.

² Article 58 de la constitution du 22 janvier 2001.

³ Article 67 de la constitution du 22 janvier 2001.

⁴ Loi n°00-047/du 13 juillet 2000 portant charte des partis politiques de l'opposition en République du Mali.

ble à la prise en compte des revendications de l'opposition notamment celles relatives aux mécanismes de régulation du processus électoral (instauration d'une commission électorale par exemple).

Animé par le souci de moraliser la vie politique et d'assainir les mœurs politiques, le législateur béninois a adopté lui aussi une réforme d'envergure du droit des partis politiques. Ainsi, la nouvelle charte des partis politiques encadre rigoureusement les conditions de création des partis politiques. L'objectif est de réduire sensiblement le nombre élevé des formations politiques qui, loin de traduire le développement de la conscience civique, engendre confusion et querelles intestines et préjudicie à l'accomplissement du rôle des partis politiques. De même, l'interdiction du nomadisme ou de la transhumance politique fut instaurée mais la Cour constitutionnelle avait invalidé les dispositions concernant ce phénomène. Dans le prolongement de cette réforme, la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition a été adoptée. Cette loi définit l'opposition « comme l'ensemble des partis, alliances ou groupes de partis politiques qui, dans le cadre juridique existant, ont choisi de professer pour l'essentiel des opinions différentes de celles du gouvernement en place et de donner une expression concrète à leurs idées dans la perspective d'une alternance démocratique »¹. Elle confère à l'opposition quatre missions : critiquer le programme, les décisions et les actions du gouvernement, développer des programmes propres, proposer des solutions alternatives à la nation et œuvrer pour l'alternance au pouvoir par des voies légales².

Au Burkina Faso, à l'instar des autres statuts de l'opposition, la loi burkinabé confère à l'opposition un statut juridique dans un cadre démocratique et pluraliste aux fins de contenir le débat politique dans les limites de la légalité et d'assurer l'alternance démocratique au pouvoir³. Élément essentiel de la démocratie, l'opposition dans ce pays est aussi politiquement reconnue, juridiquement protégée et a en conséquence des droits et des obligations. Ainsi par exemple, au niveau de l'Assemblée nationale, l'opposition constitue des groupes parlementaires, elle est présente dans le bureau de l'Assemblée nationale, participe aux commissions générales avec possibilité de présider certaines de celles-ci, contrôle l'action du gouvernement à travers les questions orales, les questions écrites avec

¹ Article 2 de la loi portant charte de l'opposition.

² Article 4 de la loi précitée.

³ Loi n°007-2000/AN du 25 avril 2000 portant statut de l'opposition au Faso. J.O n°30, 2000.

ou sans débat, les questions d'actualité, les interpellations ou les motions de censure¹. Le Président de la République et le chef du gouvernement peuvent même consulter l'opposition sur des questions d'intérêt national ou de politique étrangère². Quant aux obligations mises à sa charge, l'opposition doit contribuer au développement de l'esprit démocratique, au respect de la constitution et des institutions, à la défense des intérêts supérieurs de la Nation, à la culture de la non-violence comme forme d'expression démocratique et à la promotion de la concertation directe dans le cadre d'un dialogue politique sur les questions d'intérêt national³.

Au Togo, la constitution ne mentionne pas l'opposition et il n'existe pas de loi portant statut de l'opposition. Mais la reconnaissance de l'opposition résulte de la charte des partis politiques du 12 avril 2001 même si tout le monde s'accorde à dire que les relations entre le pouvoir et l'opposition dans ce pays sont loin d'être pacifiées. Les dispositions relatives aux ressources financières des partis politiques prévoient l'allocation de ressources publiques aux formations politiques qui ont recueilli au moins 5% des suffrages sur le plan national aux dernières élections législatives⁴. En décidant de financer les partis politiques proportionnellement à leur nombre de députés, le législateur togolais consacre en d'autres termes l'opposition. En effet, l'aide publique qui est attribuée en fonction de la représentation parlementaire bénéficie aussi bien à la majorité qu'à l'opposition parlementaire. Dans ces conditions, on constate une reconnaissance implicite de l'opposition.

Reste régler la question du leadership de l'opposition c'est-à-dire la désignation d'un chef de file qui devrait être l'interlocuteur entre le gouvernement, sa majorité et la minorité parlementaire. Dans le cadre des instruments législatifs et constitutionnels que nous venons d'analyser, le chef ou le leader de l'opposition n'est pas désigné par le chef de l'Etat mais constaté par l'électorat. C'est le chef du principal parti d'opposition qui a le privilège d'être le leader de l'opposition. Il doit être un personnage officiel et doit avoir une place de choix dans le protocole républicain fixé par décret sur la préséance. Le chef de l'opposition perçoit à ce titre un traitement et bénéficie d'avantages financiers et matériels. Ce chef devrait avoir droit à une couverture médiatique des manifestations liées à l'accomplissement de sa mission. Il doit disposer d'un droit de réplique aux interventions

¹ Article 4 de la loi précitée.

² Article 7 de la loi précitée.

³ Article 11 de la loi précitée.

⁴ Article 18 alinéa 2 de la loi n°91-04 du 12 avril 1991 portant charte des partis politiques.

médiatisées du chef de l'Etat ou du Premier ministre. Il devrait être invité à toutes les manifestations officielles de la République et traité, chaque fois que de besoin avec les égards et honneurs dus à son rang¹.

Au Burkina Faso, la législation relative à l'opposition prévoit la nomination par le Président de l'Assemblée nationale d'un chef de l'opposition². Mais les modifications souvent intervenues dans le poids des rapports de forces politiques à l'intérieur de l'hémicycle suite aux transhumances et au débauchage des députés de l'opposition par la majorité CDP ont longtemps retardé la désignation du chef de l'opposition. L'intronisation de Me Gilbert OOUEDRAOGO en juillet 2004 comme leader de l'opposition n'a pas fait l'unanimité. De même au Bénin sous les deuxième et troisième législatures (1995-2003), en l'absence de législation consacrant les droits et obligations de l'opposition parlementaire, c'est Rosine Vieira SOGLO, présidente de la Renaissance du Bénin, principal parti d'opposition au gouvernement à l'assemblée qui s'est autoproclamée chef de l'opposition sans concertation avec les autres forces politiques de la minorité parlementaire ce qui a abouti aux mêmes contestations qu'au Burkina Faso.

Les querelles de leadership, le clash des ambitions somme toute inhérentes à la compétition politique sont sources de division de l'opposition dans les jeunes démocraties africaines. Afin d'éviter l'exacerbation de ces sources de division dans la classe politique préjudiciable au changement souhaité, le législateur béninois de 2002 en adoptant la loi sur le statut de l'opposition, a opté pour une solution beaucoup plus éclatée et diffuse de chef de l'opposition. A cet effet, « est considéré comme un des chefs de l'opposition, tout chef de parti politique de l'opposition dont le nombre de députés à l'Assemblée nationale constitue de façon autonome un groupe parlementaire. Est également considéré comme chef de l'opposition, tout chef d'un groupe de partis de l'opposition constitué en groupe parlementaire à l'Assemblée nationale. Est enfin considéré comme l'un des chefs de l'opposition, tout chef de parti, alliances de partis ou groupe de partis politiques de l'opposition représentés ou non à l'Assemblée nationale mais ayant totalisé à l'issue des dernières élections

¹ MBODJ (El Hadj), Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique noire, op. cit., notre note p. 52.

² Article 12 et 13 de la loi n°007-2000/AN portant statut de l'opposition au Burkina Faso.

législatives 10% des suffrages exprimés. Les chefs de l'opposition choisissent en leur sein un porte parole »¹.

A la lumière de ces développements, il apparaît que la consécration constitutionnelle ou législative de l'opposition constitue une garantie fondamentale du droit de l'opposition contre les éventuels agissements des autorités publiques. Elle n'est ni un luxe, ni un accessoire mais une pièce centrale de la démocratie. Par son action, elle réalise l'alternance. Au cœur de toute démocratie pluraliste se trouve la dialectique majorité et opposition. C'est ce conflit qui est le moteur qui cimente la véritable démocratie libérale à laquelle aspirent les Etats africains. Ainsi Jean-Louis Seurin considère que « le système qui consiste à résoudre les principaux conflits politiques d'une société en autorisant un ou plusieurs partis d'opposition à rivaliser avec les partis au pouvoir est certainement une des découvertes sociales les plus grandes et les plus inattendues sur lesquelles l'homme soit jamais tombé. Il y a deux siècles encore, personne n'avait prévu ce système ; aujourd'hui, on a presque tendance à regarder l'existence d'un parti d'opposition comme le trait caractéristique de la démocratie et on considère que l'absence de ce parti témoigne, même si cette preuve n'est pas toujours concluante, du manque de démocratie »². C'est aussi l'opinion de Georges Burdeau lorsqu'il considère que « l'existence d'une opposition libre, agissante est aujourd'hui encore tenue pour le critérium d'une démocratie véritable »³.

Après ces analyses sur les dispositions constitutionnelles et législatives sur l'opposition, il apparaît dès à présent nécessaire d'examiner la pratique de l'opposition dans les nouvelles démocraties africaines. Quelle est réellement la situation réservée à l'opposition dans les Etats qui font objet de notre étude ? Comment l'opposition est-elle traitée par le parti majoritaire qui incarne momentanément le pouvoir étatique ? Pour répondre à ces différentes questions et rendre compte des rapports entre l'opposition et le pouvoir, il convient maintenant d'insister sur la situation réservée à l'opposition dans les nouvelles démocraties africaines.

¹ Article 7 de la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition.

² SEURIN (Jean-Louis), *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, SEDEIS, Paris, 1980, pp. 16-17.

³ BURDEAU (Georges), *Traité de Sciences Politiques*, Tome 6, LGDJ, 1987, p. 612.

Paragraphe 2 : Les difficultés d'être opposant en Afrique : de la persécution à la récupération politique

Les systèmes politiques africains antérieurs à la transition démocratique étaient marqués entre autres par le monopartisme, l'absence d'alternance pacifique et la dévolution du pouvoir par la force. La transition démocratique du début des années 1990 apparaît donc comme une ère nouvelle ou la restauration du multipartisme et, son corollaire, les élections compétitives impliquent l'acceptation et la tolérance de l'opposition. En réalité, il n'en est rien dans la majorité des Etats. Les pouvoirs autoritaires peu habitués à être contestés acceptent difficilement l'idée même d'opposition ou de partage du pouvoir. De fait, ils déploient toutes les stratégies pour se pérenniser au pouvoir. Le rejet de l'opposition et les tentatives de récupération des éléments les plus récalcitrants constituent les ressources politiques indispensables à la conservation du pouvoir.

A : La persécution de l'opposition politique

Le rejet de l'opposition se manifeste d'abord par la négation même de l'idée d'opposition. En effet, la répression du mouvement démocratique de contestation des pouvoirs autoritaires témoigne non seulement de la volonté de ne faire aucune concession aux forces d'opposition mais également d'annihiler toutes velléités de changements politiques. Les libertés individuelles et collectives sont systématiquement bafouées par ceux-là mêmes qui ont la charge de les faire respecter. Dès lors, on assiste à une véritable persécution de l'opposition.

Au Burkina Faso, au début du processus de démocratisation du pays, les leaders de l'opposition sont arrêtés et traités comme de vulgaires malfrats. Ainsi interdits de manifestations publiques, ils ont été le plus souvent brimés et emprisonnés sans jugement. De même, le Président Blaise Compaoré considérait ses opposants « comme des agitateurs en quête de notoriété, dont certains se découvrent une dimension nationale »¹. En Côte d'Ivoire, le 18 février 1992, Laurent Gbagbo, leader du Front Populaire Ivoirien (FPI) et quelques uns de ses camarades ont été arrêtés et incarcérés, sans que leur immunité parlementaire ne soit levée. Il leur a été reproché d'avoir organisé une marche, c'est-à-dire

¹ Cité par KIEMDE (Paul), « Réflexion sur le référendum constitutionnel et les élections présidentielles et législatives de 1991 et 1992 », in OTAYEK (René) et al. , *Le Burkina entre révolution et démocratie (1983-1993)*, Karthala, Paris, 1997, p. 353.

d'avoir exercé une liberté fondamentale reconnue dans toutes les sociétés démocratiques du monde. Au Gabon, le Président Omar Bongo considérait ses adversaires politiques comme ceux qui manquent de culture gouvernementale et de sens tactique lorsqu'ils exigent la supervision des élections présidentielles du 6 décembre 1998 par les Nations Unies¹. A cet égard, il a su manier à la fois la carotte et le bâton afin de « phagocytter » certains opposants. Les irréductibles sont persécutés ou simplement corrompus. Le président Bongo est allé plus loin en payant la caution de deux opposants lors d'une campagne électorale².

Au Sénégal, le 1^{er} mars 1988, le leader de l'opposition Abdoulaye Wade aujourd'hui président de la République a été arrêté et emprisonné dès le lendemain des élections présidentielles et l'état d'urgence décrété. Il était accusé d'atteinte à la sûreté de l'Etat et condamné puis libéré sous la pression de la rue et de la communauté internationale. Puis, il fut de nouveau arrêté en 1993 en compagnie de Landing Savané, accusé d'avoir commandité l'assassinat du vice-président du Conseil constitutionnel, Me Babacar Sèye avant d'être blanchi par la justice.

Cette même stratégie consistant à réduire les opposants au silence par l'emprisonnement est aussi utilisée en Guinée. Ba Mamadou Boye, leader de l'Union pour la Nouvelle République (UNR) avait été incarcéré en 1998 au motif d'incitation des populations à la révolte, pourtant il avait réalisé le meilleur score de l'opposition à l'élection présidentielle de décembre 1998. Après lui, c'est le tour du leader du Rassemblement du Peuple de Guinée, Alpha Condé de connaître l'univers carcéral. Il a été arrêté le 16 décembre 1998 c'est-à-dire le lendemain de l'élection présidentielle à laquelle il était candidat de son parti. Il a été jugé et condamné en septembre 2000. Accusé de porter « atteinte à l'autorité de l'Etat et à l'emploi illégal de la force armée », il a été arrêté sans que son immunité parlementaire n'ait été levée. Condamné pour des faits qualifiés de crimes au moment où ils ont été commis et jusqu'alors non amnistiés, il ne remplit plus les conditions d'éligibilité aux fonctions de président de la République ou de député même s'il a été grâcié en mai 2001 par le Président Lansanna Conté³.

¹ Interview accordée à Jeune Afrique Economie du 14 septembre au 4 octobre 1998, p. 81.

² TEDGA (Paul-John), Ouverture démocratique en Afrique noire ? L'Harmattan, Paris, 1991, p. 170.

³ « Guinée. imbroglio électoral », in Jeune Afrique l'Intelligent, n°2152 du 8 mai au 14 avril 2002, p. 103.

Un autre facteur de persécution de l'opposition réside dans le recours systématique à l'assassinat politique des responsables les plus gênants. Le Togo constitue ici une bonne illustration. On se souvient encore des tentatives répétées d'assassinat du Premier ministre de la transition Me Joseph Kokou Koffigoh avec comme pour point d'orgue les événements du 3 décembre 1991¹, l'attentat contre la personne de Gilchrist Olympio, l'une des figures de proue de l'opposition togolaise, en meeting dans le nord du pays et grièvement blessé le 5 mai 1992, l'assassinat de Tavio Amorin, président du Parti Socialiste Panafricain (PSP) le 23 juillet 1992, la prise en otage par l'armée loyale du Général Eyadema des membres du Haut Conseil de la République (parlement de transition) et une série de chasse à l'homme visant principalement à neutraliser les responsables de l'opposition et tous ceux qui aspirent au changement politique.

Cette propension du pouvoir à écraser toujours l'opposition est aux antipodes de la démocratie. Mais elle n'est pas le seul moyen. Il y a aussi la marginalisation de l'opposition dans la gestion de la vie publique des Etats.

B : La marginalisation de l'opposition

La marginalisation de l'opposition prend d'abord la forme de son exclusion dans certaines institutions parlementaires elles-mêmes. Le Niger qui a eu un début de démocratisation très difficile, offre l'exemple le plus éloquent à ce sujet. Cette exclusion a pris d'abord la forme contestable de l'élection du Président de l'Assemblée nationale, Moumouni Adamou DJERMAKOYE en mars 1993, en l'absence des députés de l'opposition MNSD-Nassara qui ont décidé de boycotter les travaux parlementaires en raison de l'inexistence d'un règlement intérieur pour la nouvelle Assemblée nationale. Moumouni Adamou DJERMAKOYE fut tout de même élu mais cette élection a été une première fois annulée par la cour suprême du Niger pour vice de procédure. Un nouveau scrutin organisé cette fois avec la présence de l'opposition et l'élaboration d'un règlement intérieur confirmera une nouvelle fois Monsieur DJERMAKOYE dans ses fonctions de président de l'Assemblée nationale nigérienne. L'exclusion de l'opposition dans la gestion du parlement a atteint son paroxysme avec le refus de la majorité présidentielle d'accepter

¹ Les militaires fidèles au Président Eyadema ont pris d'assaut la primature, siège du gouvernement où s'est réfugié le Premier Ministre Joseph KOFFIGO. Face à la violence de l'assaut donné par les militaires et leur détermination à enterrer le processus de démocratisation enclenché dans le pays, le Premier ministre était obligé de se rendre pour disait-il éviter au pays un bain de sang inutile.

l'opposition dans le bureau de l'Assemblée nationale forte de trente trois membres sur les quatre vingt trois que compte l'assemblée nigérienne. L'Alliance des Forces du Changement (majorité au pouvoir) a aussi opposé une fin de non recevoir à la demande de l'opposition d'inscrire dans le règlement intérieur de la chambre, la représentation nécessaire de l'opposition au parlement. Sous le régime de la cohabitation, la nouvelle majorité MNSD-PNDS issue des élections anticipées de 1995, dans une attitude revancharde, applique la même recette dont elle a été victime en excluant du bureau de l'assemblée les députés qui soutiennent le Président de la République. La nouvelle majorité a préféré attribuer les postes de premier et deuxième vices présidents à des députés non inscrits qui ont servi d'appoint au MNSD et PNDS pour l'obtention de la majorité de 43 députés.

Au total, sous les deux premières législatures au Niger, le fonctionnement du parlement est loin d'être démocratique. Les droits des minorités politiques n'ont jamais été respectés, ce qui va d'ailleurs entraîner un sérieux désordre au sommet de l'Etat et comme si l'histoire se répétait, l'arrivée de l'armée au pouvoir à la suite du coup d'Etat du Général Ibrahim MAINASSARA le 27 janvier 1996, pour, disait-il « mettre fin à une cohabitation douloureuse et instaurer la démocratie dans le pays ». Et comme on pouvait s'y attendre, les militaires n'ont pas non plus réussi à clarifier le jeu politique au Niger. Nonobstant l'adoption par voie référendaire d'une nouvelle constitution le 12 mai 1996, les nigériens vont constater le retour terrible des années de plomb faites d'atteintes graves et répétées des droits individuels et collectifs, l'opposition pourchassée et réduite au mutisme total¹.

Au Togo, mis à part la parenthèse 1994-1998 où l'on a vu siéger pour la première fois les députés du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), parti au pouvoir depuis 1967 et ceux de l'opposition en l'occurrence le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR)

¹ La crise politique et institutionnelle qui avait secoué le Niger au début de son processus de démocratisation entre 1993 et 1996 a été excellemment démontré par ABDERHAMANE (Issa Boubacar) dans son ouvrage « crise institutionnelle et démocratisation au Niger », CEAN, Bordeaux, 1996. Dans cet ouvrage, l'auteur passe en revue les grands moments de cette crise qui a conduit pour la première fois en Afrique depuis 1990, à la remise en cause du processus démocratique avec le retour des militaires au pouvoir. En effet, au Niger, les premières élections législatives organisées en février 1993 ont consacré l'émergence de quatre formations politiques à savoir le Mouvement National pour la Société et le Développement (MNSD), de la Convention Démocratique et Sociale (CDS), du Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme (PNDS) et l'Alliance Nigérienne pour la Démocratie et le Progrès (ANDP). Ces quatre partis politiques totalisent 70 sièges sur 83 mais aucun n'a la majorité absolue pour gouverner, d'où celle alliance entre le PNDS, le CDS et l'ANDP, le MNSD s'étant retrouvé dans l'opposition.

de Maître Yawovi AGBOYIBO et l'Union Togolaise pour la démocratie (UTD) d'Edem KODJO, l'opposition a systématiquement été écartée de la vie publique et même lors des élections législatives de 1999 et de 2002. Dans ce pays, les dirigeants du RPT mettent tout en œuvre pour neutraliser l'opposition soit par des manœuvres d'intimidation et de répression, soit par une détermination unilatérale des règles du jeu politique entraînant de ce fait le boycott de l'opposition. Cette stratégie de terreur mise en place par le pouvoir vise en fait à décapiter toutes les structures d'inspiration démocratique qui ont commencé par voir le jour à la suite de la conférence nationale souveraine de 1991¹.

La forte marginalisation de l'opposition s'observe aussi dans l'exclusion de ses cadres dans la gestion de la vie publique. Cette exclusion consiste à dégager de l'administration des cadres de l'opposition soupçonnés, à tort ou à raison, proches de l'opposition pour les remplacer par ceux qui sont restés fidèles au parti au pouvoir et dont la plupart est intellectuellement très limitée pour assurer efficacement leurs nouvelles responsabilités. Cette forme d'exclusion concerne aussi bien les postes stratégiques que les postes mineurs sans intérêts évidents c'est-à-dire au niveau des secrétaires généraux des ministères, des directeurs des administrations centrales, des directeurs des entreprises publiques et parapubliques mais aussi des petits secrétaires de bureaux et des plantons².

Obligés de tolérer l'opposition parce qu'exigée par la démocratie pluraliste et indispensable pour se donner une visibilité internationale, les pouvoirs en place tentent d'en récupérer les éléments les plus dociles au travers des gouvernements d'union nationale ou de « majorité élargie ». Ces formes de gouvernement constituent une nouvelle donne dans l'étude des oppositions en Afrique³.

¹ V. TETE (Godwin), *La Démocratie à la togolaise*, 2005, L'Harmattan, 214 p. ; Association Survie, Avril 2005, *Le choix volé des togolais, Rapport sur un coup d'Etat électoral perpétré avec la complicité de la France et de la communauté internationale*, op. cit., 110 p. ; DOSSOUVI (Logo) *Lutter pour ses droits au Togo*, L'Harmattan, 2005, 156 p.

² LOUEL (Mahamadou Kader), « Renouveau du parlementarisme, responsabilités et devoirs de l'opposition dans les parlements africains », in Fondation Friedrich Ebert et Institut Africain pour la Démocratie (IAD), « L'opposition dans les parlements africains », Actes du séminaire parlementaire régional sur « Rôle, droits et responsabilité de l'opposition dans les parlements africains », Ouagadougou, 15-16 novembre 1996.

³ Pour faire le point sur le sujet voir : BURDEAU (Georges), *L'évolution de la notion d'opposition*, RIHP comp., 1954, p. 118 ; BELOTTEAU (Jacques) et GAUD (Michel), *La marche vers le pluralisme politique*, in AC, n°158, 1991, p. 53 ; CONAC (Gérard), *Les processus de démocratisation en Afrique*, in

C : La récupération de l'opposition dans des gouvernements d'union nationale

La récupération de l'opposition prend d'abord la forme d'une cooptation de certains de ses membres dans les gouvernements de majorité présidentielle. Inaugurée au Sénégal au début des années 1990, ce système de gouvernement est contestable et écarte la perspective de l'alternance politique¹. Qualifiée d'« entrisme » ou de « gouvernement de majorité présidentielle élargie », cette méthode de gouvernement consiste à associer l'opposition à la gestion du pouvoir sur la base du programme politique du parti ayant remporté les élections.

En effet, à la suite des élections législatives ou présidentielles, le parti au pouvoir, vainqueur de la compétition lance un appel aux formations politiques de l'opposition qui le désirent, d'occuper des portefeuilles ministériels. Autrement dit, à la suite de ces élections aux termes duquel s'est pourtant dégagée une majorité claire en faveur d'un parti, le chef de l'Etat estime nécessaire de faire appel à des adversaires politiques pour former le gouvernement. Pourtant, en principe, en s'appuyant sur sa majorité parlementaire, la majorité présidentielle peut, à elle seule, constituer l'exécutif et mettre en œuvre la politique pour laquelle les électeurs ont accordé leur confiance². Le gouvernement d'union nationale se justifie dès lors que la majorité présidentielle issue du processus électoral éprouve du mal sous les contraintes de l'environnement politique et les conditions mêmes d'organisation du scrutin à gouverner seule. Aussi, s'élargit-elle en s'appuyant aussi bien sur la majorité parlementaire que les forces politiques d'opposition pour former un gouvernement dont les bases politiques dépassent la cadre arithmético-électoral de la majorité présidentielle³.

Sous la direction de CONAC (Gérard), « L'Afrique en transition vers le pluralisme politique », *Economica*, 1993, pp. 11-41.

¹ DIOP (El Hadj Omar), *Les partis politiques dans le processus de transition démocratique des Etats d'Afrique noire francophone*, Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal, Thèse droit public, op. cit., p. 456.

² FALL (Ismaila Madior), « La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : l'exemple des Etats francophones d'Afrique subsaharienne », Thèse droit public, décembre 2001, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, p. 232.

³ Le gouvernement d'union nationale est différent de la cohabitation. Cette forme de gouvernement résulte d'une discordance des majorités présidentielles et parlementaires à la suite d'une élection législative. Le Président de la République se trouve en face d'une majorité politique opposée et est obligée de composer avec elle. C'est la coexistence pendant une durée plus ou moins longue, d'une part d'un Président de

En Afrique noire francophone, ces méthodes consensuelles de gestion du pouvoir se généralisent de plus en plus. Au Sénégal, l'opposition accède au pouvoir en 1991 et en 1996 par l'élargissement de la majorité présidentielle afin d'aboutir à une cogestion du pouvoir entre majorité et opposition. La formule de gouvernement de majorité présidentielle élargie a permis l'entrée des leaders de partis de l'opposition au gouvernement pour n'occuper le plus souvent que des postes non stratégiques. C'est le cas d'Abdoulaye WADE, d'Amath DANSSOKO et d'Abdoulaye BATHLIY qui ont tous répondu à l'appel du président Abdou DIOUF.

Au Gabon, l'expérience du gouvernement consensuel s'est tellement amplifiée au point que J. D. GESLIN se demande « où est passée l'opposition de ce pays ? » Puis de répondre très amer qu' « elle a changé de camp ». Les figures de proue de l'opposition sont tombées en disgrâce auprès des militants. Echéance après échéance, son manque d'audience auprès des militants est manifeste, aussi manifeste que la défection des leaders les plus influents, souvent en faveur de la coalition des partis qui se réclament proche du PDG au pouvoir¹. Le leader de l'opposition, le Père Mba ABESOLE passé aujourd'hui dans le camp présidentiel prône dorénavant « une opposition conviviale, conciliante ou latérale qui donnerait une démocratie de même nature. C'est-à-dire un système politique où l'on accepte différent, chacun mettant sa différence à la disposition de l'autre pour faire émerger une nouvelle dynamique de progrès communautaire »².

la République, d'autre part de la majorité parlementaire et par conséquent d'un Premier ministre et du gouvernement, le plus souvent opposés. L'expérience française constitue une illustration à cet égard. En effet, elle a connu des gouvernements de cohabitation de 1986 et 1988 avec un Président de la République de gauche, François Mitterrand et un Premier ministre de droite Jacques Chirac ; de 1993 à 1995 entre le Président de la République toujours de gauche François Mitterrand et un Premier ministre de droite Edouard Balladur et de 1997 à 2002 entre un Président de la République de droite Jacques Chirac et un Premier ministre de gauche Lionel Jospin à la suite de la dissolution manquée d'avril 1997. Pour une étude complète de la cohabitation en France, V. GOUAUD (Christiane), *La cohabitation*, Ellipses, 1996 ; COLLIARD (Claude Albert), *Les pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle*, RDP, 1989, p. 156.

¹ NAGADI (Benjamin), « L'opposition au Gabon : le haut et le bas », in « Refonder l'Etat au Gabon, Contribution au débat », Dominique Etoughe et Benjamin Nagali (dir.), L'Harmattan, Paris, 2003, p. 43.

² ABESOLE (Paul Mba), Propos recueillis par Jean Dominique Geslin, in *Jeune Afrique Intelligent*, n°2140 du 15 au 21 février 2002, p. 25.

Cette cooptation de l'opposition dans les gouvernements de majorité présidentielle élargie s'observe aussi au Togo notamment lors des élections législatives de 1994. En effet l'opposition togolaise est sortie vainqueur des législatives avec quarante deux sièges dont trente six pour le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR) de Me Yawovi AGBOYIBO et six pour l'Union Togolaise pour la Démocratie (UTD) d'Edem KODJO. Ce dernier contre toute attente, apporte son soutien au Rassemblement du Peuple Togolais, parti du Général EYADEMA. Il sera ainsi nommé Premier ministre en violation d'un accord qu'il aurait passé avec le leader du CAR pour la gestion du pouvoir après les élections législatives. La conséquence de cette situation est l'approfondissement des divisions de l'opposition que le Général Eyadema n'a pas manqué d'exploiter pour reconquérir le pouvoir qui lui échappait après la conférence nationale¹.

Ces formes de gouvernement, également appelées de façon impropre gouvernement de coalition, indépendamment de leur efficacité relative, sont en rupture avec les principes classiques du droit constitutionnel. Il s'agit beaucoup plus de ce que la presse togolaise appelle des « gouvernements de partage du gâteau national ». Ils ne sont en effet fondés ni sur l'application d'un programme commun, ni sur un dosage de la représentativité des différentes forces politiques. Ces gouvernements correspondent à la représentation alimentaire que le personnel politique se fait de l'Etat encore perçu comme un énorme gâteau pour lequel on fait tout ce qui est nécessaire afin d'obtenir la plus grande part. Pour les hommes politiques, se servir de l'Etat passe inexorablement avant servir l'Etat. Ainsi, être à la tête d'un ministère même si on vient de perdre les élections avec son parti, être nommé directeur d'une société publique ou parapublique est synonyme pour la personne en question de se retrouver assis, avec à la portée de la main, des rentes dont la nomination à ce poste à donner tacitement l'autorisation de prendre. L'Etat africain retrouve ainsi, sous

¹ L'acceptation de cette nomination par Edem Kodjo a semé de l'incompréhension au sein de la classe politique et même dans la population. Beaucoup se demandaient encore la signification en Afrique de l'opposition comme R. DANIOU qui écrivait : « en Afrique, on est rarement opposant par conviction politique, quelque fois parce qu'on cherche à améliorer son statut social personnel. L'opposition se réclame du peuple mais elle ne s'intéresse qu'à l'or du palais. Comment expliquer qu'un homme conduise la politique de l'Etat à la tête d'un gouvernement et qu'il se réclame à la fois de l'opposition. La position du Premier ministre togolais est très caractéristique non pas de l'anti-eyademaïsme mais des anti-eyadema. Attitude confuse, comportement ambigu, mais assez suffisante pour expliquer le psychodrame togolais depuis le déclenchement du mouvement démocratique », in Afrique, unité de mesure démocratique, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 158.

cette forme, sa fonction néo-patrimoniale, clientéliste et prébendière¹. Jean-François Médard conclura que « rechercher le pouvoir, c'est rechercher la richesse, et rechercher la richesse, c'est rechercher le pouvoir, puisque souvent Afrique, l'un mène à l'autre et réciproquement »².

De même, la formation de gouvernement d'union nationale introduit un élément majeur de discorde au sein de l'opposition tout en jetant la confusion entre la majorité et l'opposition à l'heure du bilan de l'action gouvernementale. Les élites au pouvoir « utilisent cette imposition démocratique pour renforcer leur pouvoir, mais aussi dans un certain nombre de cas pour constituer des modèles de gouvernements spécifiques ou en tout cas en décalage par rapport au modèle importé »³. Cette ruse des autorités au pouvoir visant à composer avec les responsables de l'opposition ne donne à ces responsables aucune chance de les remplacer et décrédibilise l'opposition. Elle ne favorise pas l'alternance au pouvoir. En principe, le gouvernement doit être celui de la majorité choisie par les électeurs. Dans ces cas, la souveraineté du peuple n'est pas respectée et de surcroît l'alternance n'est pas favorisée. Ce trait donne à la démocratie sa légitimité et sa force. La majorité au pouvoir est conduite à considérer que sa primauté est loin d'être provisoire et qu'elle peut tout se permettre car ce qu'elle fait avec les responsables de l'opposition, aucune majorité ne pourra le défaire⁴.

Enfin, une autre faiblesse essentielle de cette formule réside dans l'absence de responsabilité. Les deux camps se jettent mutuellement la responsabilité en cas d'échec des politiques menées. C'est un système qui ignore la notion de responsabilité politique, il est donc dangereux pour la démocratie qui est un système où l'opposition doit exister et exer-

¹ MEDARD (Jean-François) synthétise d'ailleurs l'idée que l'essence même du patrimonialisme se ramène à l'idée que toute autorité gouvernementale et les droits économiques correspondants tendent à être traités comme des avantages économiques privativement appropriés. V. MEDARD (Jean-François), *Etats d'Afrique noire, formation, mécanismes et crises*, Karthala-CEAN, 1991, p. 327. V. aussi KANTE (Babacar), « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique », *Revue Penant*, 1996, p. 34.

² MEDARD (Jean-François), *loc. cit.*, p. 345.

³ DARBON (Dominique), « La démocratisation en Afrique subsaharienne », débat organisé à l'IEP de Bordeaux le 24 juin 1994, *RIP comp.*, Vol. 1, n°3, 1994, p. 494.

⁴ POKAM (Hilaire de Prince), *op. cit.*, p. 46.

cer sa fonction tribunitienne et son rôle d'alternative pour accéder au pouvoir un jour afin de mettre en œuvre son programme politique¹.

Conclusion chapitre 1

Aujourd'hui, avec les grandes mutations que l'Afrique a connues au début des années 1990, avec à peu près partout l'élaboration de nouvelles constitutions, un jour nouveau s'est levé sur les parlements. Aux parlements monolithiques, vont se succéder des parlements pluriels dont les membres sont élus au suffrage universel direct lors des élections libres, démocratiques et concurrentes.

L'opposition bénéficie d'un cadre juridique plus favorable que par le passé à l'exercice de ses activités. L'institutionnalisation progressive de l'opposition se matérialise par l'adoption dans certains pays d'un statut de l'opposition et son intégration à part entière dans les assemblées parlementaires. Toutefois, l'efficacité de son action est remise en cause par les brimades et les persécutions dont elle fait l'objet. Il est donc plus que nécessaire de renforcer les capacités d'action de l'opposition par la généralisation dans tous les Etats, de statuts garantissant leurs droits et devoirs avec à l'horizon de réelles possibilités d'alternance.

¹ LOUEL (Mahamadou Kader), op. cit., p. 60.

Chapitre 2 : La portée du pluralisme politique dans le nouveau parlementarisme

Dans la recherche de la définition du pluralisme politique, il est possible de séparer les deux termes avant de les assembler. Ainsi, en considérant d'abord le pluralisme, la notion renvoie à l'idée de diversité. Ainsi, parle-t-on par exemple de pluralisme juridique qui suppose l'existence de règles ou de normes relevant de plusieurs ordres juridiques. De même, on évoque le pluralisme culturel pour marquer la diversité des manifestations intellectuelles, des valeurs, des manières de penser et de vivre propres à un groupe de personnes, ou à une nation, qui s'acceptent, s'opposent et cohabitent au sein d'un même pays. Il y a à la base de la notion de pluralisme, l'affirmation à la fois de la liberté d'opinion et de croyance mais aussi un « système qui enracine cette liberté dans sa structure sociale »¹. Le pluralisme se distingue ainsi de l'unicité et de l'uniformité.

Ainsi identifié, le pluralisme lié à la politique, désigne un système qui accepte l'existence et l'exercice de la libre expression des différents courants d'idées politiques², en particulier la reconnaissance des différents partis politiques. C'est d'ailleurs le sens que donnent le juge constitutionnel et la doctrine publiciste française³. Dans ce sens, le pluralisme politique et la revalorisation du travail parlementaire pourront s'analyser sous un double point de vue quantitatif et qualitatif. Sur le plan quantitatif d'abord, il s'agira de constater l'existence et la reconnaissance du nombre de partis politiques qui concourent au fonctionnement du parlement dans ses différentes instances. Sur le plan qualitatif, le pluralisme politique et la revalorisation du travail parlementaire renvoient à l'efficacité destinée à tourner la page des pratiques connues sous les partis uniques. Nous analyserons ici la question de l'autonomie des assemblées ainsi que l'intégration de l'opposition dans les instances de direction et de travail parlementaire.

¹ BURDEAU (Georges), *Traité de Science politique*, Tome 7, p. 559.

² WALZER (Michael), *Pluralisme et démocratie*, p. 160.

³ V. les décisions suivantes : n°79-104 DC du 23 mai 1979, Territoire de la Nouvelle Calédonie, Rec. p. 27 ; n°81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981, loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion, Rec. p. 35 ; n°84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, Entreprise de presse, Rec. p. 78. V. aussi pour ce qui concerne la doctrine, ETIEN (Robert), *Le pluralisme : objectif à valeur constitutionnelle*, Rev. adm., novembre 1986, p. 458.

Section 1 : L'autonomie des assemblées parlementaires

Dans les systèmes politiques contemporains, l'autonomie des assemblées est considérée comme l'un des traits essentiels de la démocratie¹. Elle s'inscrit en application du principe selon lequel autant que le pluralisme, le fonctionnement des institutions doit garantir une différenciation entre les pouvoirs et l'équilibre nécessaire du jeu démocratique. En Afrique, la question de l'autonomie des assemblées, longtemps tabou du fait de la subordination des assemblées à la volonté des exécutifs, est réapparue avec l'adoption des nouvelles chartes fondamentales dans les années 1990. Les constituants ont compris que les parlementaires ne peuvent plus librement voter les lois, contrôler efficacement l'action du gouvernement, déterminer utilement pour chaque année les ressources et les charges de l'Etat, être le réceptacle des grandes préoccupations des populations dont ils sont les représentants, s'ils sont encore soumis aux desiderata du pouvoir exécutif (Paragraphe 1).

Toutefois, cette autonomie, pour ne pas la voir sombrer face aux réalités quotidiennes et aux contingences politiques, doit être textuellement protégée. Les immunités parlementaires, les indemnités parlementaires et autres avantages consentis aux députés (paragraphe 2), ont ici pour but de donner aux élus le maximum de libertés et d'indépendance dans l'accomplissement de leurs missions.

Paragraphe 1 : La réglementation de l'autonomie des assemblées

Cette réglementation repose sur trois piliers fondamentaux : politico-institutionnelle (A), administrative (B) et financière (C).

A : L'autonomie politico-institutionnelle des assemblées

Dans le cadre du nouveau constitutionnalisme, l'autonomie politico-institutionnelle des assemblées parlementaires reste un élément très déterminant, car elle conditionne comme on le verra, l'exercice concret des autres dimensions de l'autonomie. L'Assemblée nationale est une institution distincte de l'institution gouvernementale ou de

¹ SAWADO (Marcinkus Tenga), La voix de l'Assemblée, Mensuel d'information de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, n°021, mai 2000, p. 10.

l'Administration. Contrairement à la pratique qui avait cours sous les partis uniques et qui faisait du parlement un « service public classique » soumis à l'autorité du Président de la République et du gouvernement, les nouveaux parlements restent par le jeu de la séparation constitutionnelle des pouvoirs, l'unique institution qui ne soit, sous une forme ou une autre, une émanation du pouvoir exécutif.

Le trait le plus caractéristique de cette autonomie désormais reconnue au parlement, se traduit par la compétence exclusive qu'aura chaque assemblée d'établir son propre règlement intérieur¹. Texte de valeur capitale, le règlement intérieur des assemblées est en quelque sorte, la loi de base de fonctionnement du parlement. Il détermine l'organisation et le fonctionnement du parlement, les modalités d'élection de ses organes dirigeants et des structures qui concourent à l'activité parlementaire, définit les procédures législatives et du vote des lois de finances et enfin, fixe les modalités du contrôle parlementaire². C'est d'ailleurs pourquoi il est obligatoirement voté et exécuté par chaque assemblée dès son entrée en fonction,³ dans les mêmes conditions que les lois organiques, soumis en amont comme elles au contrôle de constitutionnalité⁴. Comme le souligne fort bien le Professeur Jean RIVERO, « le règlement intérieur est la traduction de la vérité évidente que là où les hommes sont réunis pour délibérer, il est impossible qu'une loi ne vienne pas diriger leurs délibérations ; loi qui peut difficilement, en pratique, leur être imposée du dehors, et dont l'autorité sera nécessairement accrue si elle est l'œuvre de l'assemblée elle-même »⁵.

¹ Sur le plan extérieur, l'autonomie politico-institutionnelle des assemblées implique que celles-ci entretiennent elles-mêmes leur propre réseau de relations internationales. Bien qu'elle s'inscrive dans le cadre général de la politique étrangère de l'Etat, la diplomatie parlementaire est incontestablement spécifique et autonome. Par exemple, l'Assemblée nationale est seule à déterminer, si oui ou non elle reçoit des autorités étrangères. Il peut même arriver au sein des organisations internationales, que le parlement prenne quelquefois, le contre-pied des positions défendues par le gouvernement. Cette dernière hypothèse induit souvent des dérives, ce que les parlements africains ont jusqu'ici évité. V. SAWADOGO (Marcinkus Tenga), *La voix de l'Assemblée*, loc. cit., p. 10 ; OUEDRAOGO (Constant), *La diplomatie parlementaire du Burkina Faso*, Mémoire de maîtrise, 2000-2001, 86 p.

² Dans sa décision DCC 95-016 des 19, 20, 29 janvier et 14 mars 1995, la Cour constitutionnelle béninoise procède à une définition négative de la nature juridique des règlements intérieurs des assemblées : « juridiquement, les dispositions du règlement intérieur ne sont pas des actes réglementaires ».

³ Article 86 de la constitution du Burkina Faso et article 54 de la constitution togolaise et article 89 de la constitution béninoise.

⁴ Article 155 de la constitution du Burkina Faso.

⁵ RIVERO (Jean), *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, Sirey, 1934, p. 177.

Loi intérieure des assemblées parlementaires, le règlement intérieur reste aussi un redoutable instrument aux mains des députés. Pour Eugène Pierre, « il a plus d'influence que la constitution sur la marche des affaires politiques »¹. En France, sous les Troisième et Quatrième Républiques, les parlements ont souvent utilisé les dispositions de leur règlement pour accroître leurs pouvoirs ou pour obtenir la démission des gouvernements².

Dans les Etats africains, les règlements intérieurs des chambres, souvent élaborés sur le modèle des textes régissant le parlement français, reconnaissent textuellement comme nous l'avons déjà souligné plus haut, des pouvoirs importants aux assemblées. Pour éviter de tomber dans les travers connus sous les Troisième et Quatrième Républiques françaises où les députés s'affranchissaient des textes constitutionnels pour s'octroyer par l'entremise des règlements des pouvoirs que la constitution ne leur confère pas, les nouveaux constituants africains ont eu pour souci de limiter autant qu'ils le pouvaient, les risques d'infléchissement des institutions par la voie des règlements des assemblées. Afin de s'assurer un fonctionnement harmonieux des institutions, les constituants vont introduire

¹ PIERRE (Eugène), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Réédition, 1989, p. 320.

² L'exemple le plus édifiant est donné par le Conseil de la République de la Quatrième République qui a réussi par le truchement de son règlement intérieur, à recouvrer une bonne partie des prérogatives que la constitution lui avait ôtées. A titre illustratif, la constitution n'accordait que peu d'importance à la seconde chambre du parlement ; la navette parlementaire n'existait pas, le Conseil de la République n'avait pas le droit de voter des lois mais formulait simplement des avis. Non content de l'ostracisme constitutionnel dans lequel il est dorénavant contraint d'agir, le Conseil de la République va essayer de développer ses prérogatives par le biais de son règlement. Il a adopté deux résolutions qui vont lui permettre de restaurer sa fonction. Tout d'abord, dix huit mois seulement après l'adoption de son règlement intérieur, les membres du Conseil de la République vont adopter une première résolution par laquelle ils s'octroyaient le titre de « Sénateur ». Bien que cette résolution ne pourrait pas être regardée comme conférant de véritables pouvoirs à la seconde chambre du parlement, elle reste quand même symptomatique de la volonté de cette assemblée d'apparaître comme l'équivalent du Sénat de la Troisième République. La seconde modification réalisée le 14 juin 1949, a contribué à conférer des réels pouvoirs au Conseil de la République. Les nouveaux sénateurs ont introduit dans leur règlement des dispositions les autorisant à procéder à un vote à l'issue d'une question orale avec débat. Cette réforme adoptée sous l'instigation du Sénateur Michel DEBRE, aboutissait à accorder au Conseil de la République, un droit d'interpellation. Ce mécanisme était de nature à lui octroyer la possibilité de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement en dehors des procédures habituelles fixées par la constitution ; même si juridiquement, rien n'obligeait le gouvernement à démissionner en cas de vote défavorable. BRUYAS (Jean), *L'évolution du Conseil de la République (8 décembre 1946-1^{er} août 1949) assemblée fantôme ou sénat ?* RDP, 1949, p. 577 ; ENFERT (Carole), *Le règlement du Sénat sous la Cinquième République*, *Economica*, 1999, p. 303.

dans les nouvelles lois fondamentales, à l'exemple de leurs homologues français depuis 1958, deux mesures phares : d'une part le texte même des constitutions du Bénin, du Burkina Faso, du Togo, du Niger etc reprend un très grand nombre de dispositions régissant dans les détails l'organisation et le fonctionnement des assemblées, notamment la durée du mandat du Président de l'Assemblée nationale, le nombre des commissions, le mode d'établissement de l'ordre du jour, la création de commissions spéciales et l'exercice du droit d'amendement¹ ; d'autre part, tous les textes constitutionnels des Etats obligent dorénavant les assemblées à soumettre leur règlement intérieur au juge constitutionnel afin que celui-ci se prononce sur sa conformité à la constitution² avant toute mise en application.

La juridiction constitutionnelle béninoise fournit une jurisprudence abondante et élaborée en matière de contrôle de constitutionnalité des règlements intérieurs des assemblées. Dans sa première décision consacrée au contrôle de constitutionnalité des règlements intérieurs, le juge constitutionnel relève trois catégories de dispositions ; celles qui sont conformes, celles qui sont conformes sous réserves et celles qui sont déclarées non conformes à la constitution³. Parmi celles déclarées non conformes à la constitution, le juge relève une contrariété entre l'article 4 du projet de règlement intérieur avec la constitutionnalité. La confrontation entre l'article 4 du règlement, qui confie la présidence de la première séance de l'Assemblée nationale au « doyen d'âge assisté du plus jeune député de chaque sexe » et les normes de références conduit le juge béninois à déclarer celui-ci contraire au principe de l'égalité entre les sexes⁴. Ainsi, la République béninoise ne différencie-t-il pas selon le sexe et n'autorise pas les discriminations mêmes positives. Le projet de règlement est donc renvoyé aux parlementaires pour complément. Modifié et adopté le 17 août 1994 par l'Assemblée nationale, il est soumis le mois suivant au contrôle de la cour constitutionnelle, entre temps installée définitivement. Le nouvel article 4, prenant en compte la contrariété concernant l'égalité des sexes relevée par le Haut Conseil, confie toujours la présidence provisoire au Doyen d'âge. Mais celui-ci est désormais « assisté de

¹ Articles 113, 118 et 123 de la constitution burkinabé ; articles 82, 90 et 96 de la constitution togolaise, articles 94, 103 et 113 de la constitution du Bénin.

² Article 61 de la constitution française de la Cinquième République du 4 octobre 1958, article 155 de la constitution burkinabé, article 104 de la constitution togolaise, article 123 de la constitution du Bénin.

³ Décision 3 DC des 17, 26, 27 juin et 2 juillet 1991 du Haut Conseil de la République siégeant en qualité de Cour constitutionnelle et relative au règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

⁴ L'article 26 de la constitution du Bénin ainsi que la charte africaine des droits de l'homme et des peuples posent le principe de l'égalité entre les sexes.

deux jeunes députés remplissant le rôle de secrétaires ». Cette formulation faisant abstraction donc du sexe des députés concernés. A l'occasion de ce deuxième examen, la cour constitutionnelle du Bénin, a estimé qu'il y a lieu de remplacer cette formulation par une autre « plus claire et plus exacte » ainsi rédigée : « la première séance est présidée par le doyen d'âge assisté des deux plus jeunes députés faisant office de secrétaires »¹.

Cette mesure de contrôle a priori des règlements des chambres, très contestée par certains auteurs africanistes² et certains députés³ comme portant atteinte à la souveraineté parlementaire, reste pour notre part très utile pour les jeunes démocraties africaines, par ailleurs très fragiles. L'intervention prévue des juridictions constitutionnelles dans le processus d'élaboration des règlements intérieurs, loin de porter atteinte aux pouvoirs du parlement, constitue plutôt une soupape de sûreté, car elle est de nature à limiter sans nul doute la fougue de certaines majorités de circonstance à vouloir s'accaparer de certains pouvoirs que la constitution ne confère pas aux chambres.

B : L'autonomie administrative des assemblées

Michel Ameller dans son ouvrage resté très célèbre sur les parlements⁴ estimait que « l'institution parlementaire n'est pas seulement un vocable utile à la présentation des thèses doctrinales de droit constitutionnel. C'est aussi une réalité concrète ». Sous cette entité politique dont on a beaucoup écrit, se développe toute une infrastructure souvent complexe dont la pratique a fini par dessiner les contours d'une manière sensiblement uniforme à travers les pays. Pour assurer avec efficacité son travail constitutionnel, le parlement se donne un chef aidé par un bureau, utilise une administration, élit ses propres organes dont la nature et les caractères originaux répondent en Afrique comme partout ailleurs au même

¹ Décision DCC 95-010 des 13 et 14 décembre 1994 et 21 février 1995. L'ajout était souligné dans la version originale de la décision de la cour constitutionnelle.

² GBEGNONVI (Roger), Un député, pour quoi faire ? (Position doctrinale et expérience du Bénin), in L'Education des populations en matière de vote, Cotonou, 1995 ; SONDA (Jean-Marie), Moyens et contraintes du mandat de député en Afrique, op. cit., p. 46.

³ Des parlementaires que nous avons eu à interroger dans le cadre de notre étude sur la question, à l'instar du Député Mahama SAWADOGO ancien président de la commission des affaires étrangères et de la défense et membre du Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), parti majoritaire à l'Assemblée Nationale du Burkina Faso, estime que « le fait de donner au juge constitutionnel la possibilité de contrôler avant son entrée en vigueur le règlement intérieur de l'Assemblée sonne la fin du constitutionnalisme burkinabé ».

⁴ AMELLER (Michel), Parlements, op. cit., p. 16.

objectif commun en dépit de la diversité des régimes politiques. Face la plus visible du fonctionnement des assemblées parlementaires, l'autonomie administrative des assemblées prescrit en règle général qu'aucune autre institution ou autorité n'intervient dans la désignation des responsables de l'Assemblée ou de la mise en place de ses structures. Du Président de l'Assemblée au rapporteur d'une commission, du secrétaire général au simple chef de service, ce principe est valable.

Un autre effet de l'autonomie administrative des assemblées est qu'elle exclut tout recours contentieux à l'occasion des litiges nés des actes d'administration et de gestion des autorités du parlement, agissant à titre individuel ou collectif.

1 : Une présidence indépendante de l'exécutif

Selon Adhémar Esmein, « on ne peut apprécier d'avance le degré d'autorité et d'indépendance que possède une chambre d'après ce signe extérieur : a-t-elle ou non le droit d'élire son président ? »¹. En d'autres termes, le président de l'Assemblée nationale doit-il être nommé ou élu ?

A cette question, l'examen des fondements constitutionnels et réglementaires du mode de désignation du président de l'Assemblée nationale au Bénin, au Burkina Faso et au Togo, autorise une réponse sans ambiguïté. Aux termes de l'article 82 alinéa 1 de la constitution béninoise de 1990, « l'Assemblée nationale est dirigée par un Président assisté d'un bureau. Ils sont élus pour la durée de la législature ».² Sur le plan théorique, l'élection du président dans le cadre du nouveau constitutionnalisme repose sur un double fondement : d'une part le principe de la souveraineté du peuple, et d'autre part le principe de la séparation des pouvoirs.

¹ ESMEIN (Adhémar.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Réédition, 2001, p. 743. Pour cet auteur, le mode de désignation du Président de l'Assemblée nationale constitue un indice significatif du fonctionnement démocratique des régimes politiques.

² L'article 54 nouveau de la constitution togolais du 31 décembre 2002 prévoit les mêmes dispositions pour la durée du mandat du président de l'Assemblée et du bureau. Mais au Burkina Faso, seul le président de l'Assemblée est élu pour la durée de la législature, les autres membres du bureau sont élus pour un an renouvelable. Une loi constitutionnelle adoptée le 27 janvier 1997 a modifié l'alinéa premier de l'article 91 de la constitution de 1991 en remplaçant l'Assemblée des Député du Peuple par l'Assemblée nationale et a séparé la durée du mandat du président de l'assemblée qui couvre toute la législature de celle des autres membres du bureau élus pour un an renouvelable.

L'article 4 de la constitution togolaise, l'article 32 de la constitution du Burkina Faso et l'article 3 de la constitution du Bénin, reprenant pour une large part des principes énoncés par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et dans la constitution de 1791 qui font du peuple le détenteur exclusif de la souveraineté énoncent que « la souveraineté appartient au peuple, il l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple, aucun corps de l'Etat ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». Ainsi, pour des raisons pratiques, la volonté du peuple peut s'exprimer à travers ses représentants, le risque majeur ici étant que le détenteur du pouvoir ne se substitue définitivement au titulaire. Dès lors, tout obstacle au libre exercice de leurs prérogatives par les représentants du peuple constitue en soi une violation flagrante des droits du souverain. Car là où est dénié à l'Assemblée nationale le droit de se donner librement son président, surgit corrélativement l'idée d'un peuple qui n'est pas libre, ou n'est plus tout à fait dépositaire de la souveraineté. Il en est ainsi lorsque le chef de l'exécutif refuse au corps législatif tout pouvoir de nommer son président. C'est également le cas pour toute chambre législative dont la compétence consiste uniquement à proposer un président dont la nomination ne devient définitive qu'après approbation du chef de l'Etat comme ce fut le cas pendant toute la période des partis uniques¹.

Quant au principe de la séparation des pouvoirs, même s'il n'a pas été introduit de manière indirecte dans les constitutions des Etats étudiés, il n'en demeure pas moins un des piliers des nouveaux édifices constitutionnels. Les constitutions béninoise, burkinabé et togolaise, se réfèrent dans leurs préambules, à la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui dispose dans son article 16 : « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ».

La théorie de la séparation des pouvoirs fut élaborée pour la première fois, en tant que principe de gouvernement, par Montesquieu dans l'Esprit des lois². Celui-ci insiste sur la nécessité, pour éviter l'arbitraire du pouvoir, de distinguer les fonctions de l'Etat, et d'affecter à celles-ci des titulaires non seulement distincts, mais indépendants les uns des

¹ C'est aussi le point de vue BERGOUGNOUS (Georges). Pour l'auteur « il paraît a priori logique que les assemblées délibérantes, composées d'élus, soient maîtresses de leur organisation et au premier chef, puissent librement décider du choix de leurs présidents », in *La présidence des assemblées parlementaires nationales, Union Interparlementaires*, 1997, p. 14.

² MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Société des belles lettres, Paris, 1950-1961, 4 tomes, 4 volumes.

autres. Certes, pour éviter les blocages dans le fonctionnement du système, l'auteur préconise un mécanisme de « poids et contrepoids » (check and balance). Mais cette relativisation de l'indépendance des pouvoirs ne saurait signifier toutefois qu'une licence est conférée à l'un pour procéder à la désignation de l'autre. En somme, refuser à l'Assemblée nationale le droit de désigner celui qui la représentera, la dirigera et personnifiera son autorité, constitue un véritable déni au principe de la séparation des pouvoirs et à la démocratie.

L'élection du président ainsi que celle des autres membres du bureau se déroule généralement au cours de la première séance législative sous l'égide du bureau d'âge. Les modalités de son élection sont calquées sur le modèle français : le président de l'Assemblée est élu au scrutin secret, uninominal et à la tribune, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Si cette majorité n'est pas atteinte au premier tour du scrutin, il est procédé à un deuxième tour pour lequel l'élection est acquise à la majorité absolue des suffrages exprimés. Au troisième tour, la majorité relative suffit ; en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.¹

Sur le plan politique, l'investiture du premier responsable du parlement constitue, après l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct, un moment capital de la structuration du jeu démocratique, à l'occasion duquel l'exécutif tente d'obtenir son ralliement ou à défaut sa neutralité. Les tractations entre les différents courants politiques représentés à l'Assemblée et les positions tactiques des principales formations politiques faites d'alliances ou de désalliances pour s'emparer du perchoir témoignent ici du caractère hautement stratégique que constitue la présidence de l'Assemblée même si dans certains pays comme le Togo, le chef de l'Etat n'a jamais eu de difficultés à placer son homme de confiance à la tête d'une institution dont tous les membres lui sont entièrement dévoués. Tous les différents présidents qui se sont succédés à la tête du parlement togolais depuis les élections législatives de 1994 à savoir Dahuku PERE sous la première législature (1994-1999), Messan Agbéyomé KODJO qui aura passé douze mois avant d'être nommé Premier Ministre ou encore Ouattara Fambaré NATCHABA jusqu'au décès du Général EYADMA le 5 février 2005, sont tous des dignitaires du Rassemblement du Peuple Togolais, le parti du défunt président.

Mais si cette question de la dépendance politique du Président de l'Assemblée nationale vis-à-vis du Président de la République au Togo reste très identique au Burkina

¹ Article 12 alinéa 1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo

Faso¹ et à peu de chose près au Bénin sous la présidence de Matthieu KEREKOU depuis son retour à la tête du pays en 1995², il s'en est allé différemment sous la présidence de Nicéphore SOGLO qui a eu toutes les difficultés pour donner les clés du perchoir à ses amis politiques notamment ceux qui ont contribué à son élection en 1991. En effet après sa victoire de 1991, Nicéphore SOGLO voulait voir le secrétaire général du Rassemblement National pour la Démocratie Maître Adjignon KEKE ressortissant du ZOU comme lui, et qui s'était désisté en sa faveur lors des élections présidentielles de 1991, prendre la direction de l'Assemblée nationale. Au même moment, Maître Adrien HOUNGBEDJI, leader du PRD et qui a soutenu la candidature de SOGLO lors des présidentielles, mobilise en sa faveur un grand nombre de députés pour son élection à la tête de l'institution du Palais des Gouverneurs. Les tractations en coulisses entre les deux camps révèlent une fracture très grande au sein d'une majorité qui devait après l'élection du président de l'assemblée oeuvrer pour soutenir l'action gouvernementale. A la veille de l'élection du président de l'Assemblée nationale, les émissaires du président SOGLO ont en vain tenter de dissuader d'Adrien HOUNGBEDJI contre la promesse d'une nomination comme Ministre d'Etat au sein de la future équipe gouvernementale. Le 22 juillet 1991, le candidat du Palais de la Marina fut battu au troisième tour par 37 voix sur 63 votants, Adrien HOUNGBEDJI, chef du PRD avec cinq députés, ayant bénéficié du soutien de certains ténors du parlement à savoir Bruno AMOUSSOU et Albert TOEVOEDRE, accède finalement à la présidence l'Assemblée nationale pour, dit-il, en « sauvegarder l'indépendance ».

Une fois le président élu, reste à régler les questions de son statut, de ses attributions, pouvoirs et prérogatives. Si le président de l'Assemblée nationale est avant tout un député et bénéficie à ce titre des mêmes droits et est soumis aux mêmes obligations que ses collègues, il n'en reste pas moins vrai que l'importance de sa fonction tant au sein de la chambre que dans le cadre plus général des institutions de la République, justifie certaines particularités liées à son statut parlementaire. Celui-ci est fait d'obligations destinées à

¹ Les trois présidents qui se sont succédés au perchoir de l'Assemblée nationale burkinabé, à savoir Bongnessan Arsène YE sous la première législature (1992-1997), Mélégué TRAORE sous la deuxième législature (1997-2002) et Rock-Marc Christian KABORE depuis 2002 ont été tous des anciens collaborateurs du Président COMPAORE, membres de son parti et plusieurs fois ministres.

² Il s'agit d'Adrien HOUNGBEDJI, de Bruno AMOUSSOU et Alphonse Idji KOLAWOLE tous anciens ministres de Matthieu KEREROU, même si les deux premiers avaient pris leur distance vis à vis de l'ancien Président dans la perspective des élections présidentielles de 2006.

protéger le président des pressions dont il pourrait faire l'objet, de droits et avantages devant lui donner les moyens d'exercer dans des conditions optimales son mandat.

Sur ce premier point, l'article 81 alinéa 1 de la constitution béninoise de 1990, l'article 26 du règlement de l'Assemblée nationale du Togo, font obligation au président de l'Assemblée de « rendre compte à l'Assemblée de sa gestion et de ses activités et de lui fournir toutes les explications qui lui sont demandées ». Il doit répondre aux questions orales et écrites des députés sur ses activités et sur sa gestion, la réponse doit être donnée dans un délai de quinze jours.¹ L'obligation de reddition des comptes se traduit également au début de chaque session, par la présentation par le président d'un rapport sur ses activités. Ce document qui, en pratique, retrace l'ensemble des activités parlementaires du Président et ses missions à l'étranger pour la période considérée, est sanctionné par les députés : « l'Assemblée en délibère et prend acte de ce rapport, soit demande au président de lui fournir toutes les explications et justifications qu'elle juge nécessaires. Elle adopte le rapport ou le rejette à la majorité de ses membres »². Dès lors que la réponse à une question ou un rapport produit ne paraît pas suffisamment clair ou ne rencontre pas l'agrément de la majorité, il peut faire application des quatre derniers alinéas de l'article 84 de la constitution béninoise qu'on retrouve également dans le règlement de l'Assemblée nationale togolaise : « l'Assemblée nationale peut constituer une commission d'enquête chargée de lui faire un rapport circonstancié. Aux termes de ce rapport, l'Assemblée nationale peut demander la démission de son président à la majorité des deux tiers de ses membres. Si ce quorum est atteint, le président de l'Assemblée nationale est automatiquement démis de ses fonctions, tout en conservant son titre de député. L'Assemblée nationale procède dans un délai de quinze jours à l'élection d'un nouveau président »³.

¹ Article 26 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

² Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin, article 21 alinéa 3

³ En réalité, les députés sont très peu regardants sur ces rapports. Comme le souligne le député Saliou YOUSSAO ABOUDOU que nous avons rencontré à Cotonou dans le cadre de notre recherche sur le terrain, « l'essentiel pour nous est que l'Assemblée nationale soit bien dirigée. Notre rôle n'est pas de fouiller dans les poubelles présidentielles pour voir ce qu'a fait le président pour le mettre en difficulté, mais plutôt de l'aider pour un accomplissement harmonieux des missions du parlement ».

2 : L'immunité juridictionnelle des actes des autorités administratives parlementaires, conséquence de l'autonomie administrative des assemblées parlementaires

Le principe de la séparation des pouvoirs qui fonde l'autonomie administrative des assemblées parlementaires postule également, de façon médiate, que les organes directeurs des parlements soient seuls compétents pour connaître des affaires impliquant les assemblées.

L'article 1^{er} du règlement administratif sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée nationale du Bénin pris en application de l'article 16 alinéa 4 du règlement intérieur dispose que le bureau « est saisi de tous les litiges éventuels intéressant l'Assemblée »¹. Par là même, se trouve repris un ancien principe du droit public français qui était applicable dans les territoires d'outre-mer suivant lequel « les actes juridiques émis dans le cadre des assemblées parlementaires, et les actes relatifs à l'activité de ces assemblées échappent à tout contrôle juridictionnel ». En France, jusqu'à la loi du 17 novembre 1958, la théorie des actes parlementaires était comprise de manière absolue. Etaient concernés aussi bien les actes se rattachant à l'exercice des fonctions proprement parlementaires des assemblées, que ceux relatifs à leur gestion administrative et même financière. En d'autres termes, tout acte pris par un organe parlementaire, quelque soit son objet est insusceptible du moindre recours juridictionnel², car l'organe parlementaire n'est pas compris dans la hiérarchie administrative, par conséquent, il ne relève pas du contrôle du juge.

L'évolution qui s'est dessinée en 1958 en France avec l'article 8 de l'Ordonnance du 17 novembre 1958 qui dispose que « l'Etat est responsable des dommages de toutes nature causés par les services des assemblées parlementaires », n'a pas été suivie en Afrique et aucun texte dans le droit positif des différents pays objets de notre étude ne permet un contrôle juridictionnel des actes administratifs et de gestion des assemblées³. La seule exception en la matière se trouve posée par le règlement financier de l'Assemblée natio-

¹ V. aussi l'article 17-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo, voir aussi l'article 17-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

² V. par exemple, CE 26 mai 1950, Vouters, Rec. p. 376 ; CE 17 novembre 1950, Vuillemeys, Rec. p. 560 ; CE 20 mai 1953, Gleyze, Rec. p. 137.

³ Décision de la Cour suprême du Sénégal du 13 avril 1964.

nale du Faso complété par une loi de 1997 portant réforme du code général de la fonction publique. L'article 5 de cette loi confie, en effet, à la juridiction administrative, le règlement de tous les litiges d'ordre individuel opposant les fonctionnaires parlementaires à leur hiérarchie. Il s'agissait ainsi pour le législateur burkinabé, de permettre aux fonctionnaires parlementaires de bénéficier des mêmes droits que les autres fonctionnaires, les principes généraux du droit et les différentes garanties accordées aux autres fonctionnaires, selon les termes mêmes de la loi de 1997. Dans ce cas, c'est le Président de l'Assemblée nationale qui représente l'Etat en application des articles 18 et 19 du règlement de l'Assemblée. Jusqu'à présent, aucune décision même dans ce domaine, ne semble remettre en cause, l'immunité juridictionnelle des actes du parlement.

Mais l'autonomie politico-institutionnelle et l'autonomie administrative telles que nous venons de les analyser, seraient de vains mots si les assemblées n'ont pas la maîtrise de leur budget et de sa gestion.

C : L'autonomie financière des assemblées

Celle-ci est inséparable de l'autonomie administrative. « A partir du moment où l'Assemblée vérifie sa composition, où elle établit sa propre loi interne, où elle régit seule son personnel, il serait anormal que ses ressources soient tariées ou simplement mesurées par l'intervention du gouvernement. Il faut que chaque chambre ait son budget propre, que ce budget soit préparé par elle seule, qu'il soit voté souverainement et enfin, apuré par elle seule »¹. Dans les régimes parlementaires avancés, la question de l'autonomie financière des assemblées soulève peu de discussions. L'indépendance des assemblées, pour être garantie, doit s'appuyer sur des moyens capables de leur assurer une liberté d'action. Dans ces pays, l'autonomie financière est fondée sur « l'idée que les assemblées parlementaires échappent au droit commun financier, qu'elles jouissent d'une autonomie qui est extrêmement étendue ».² En France, les comptes des Assemblées ne sont en effet, soumis à aucun contrôle extérieur, ni d'un contrôleur financier, ni même de la Cour des comptes.

Il en va autrement dans les Etats africains où malgré les prescriptions constitutionnelles, on se rend compte qu'à la pratique, les budgets des assemblées sont encore soumis

¹ AMELLER (Michel), Parlements, op. cit. p. 34 et s., BLAMONT (Emile), Les techniques parlementaires, p. 35.

² PRELOT (Marcel), Droit constitutionnel et institutions politiques, p. 159 et s.

au desiderata des exécutifs, qui, du fait de leurs prérogatives exorbitantes en matière d'élaboration du budget général de l'Etat, imposent encore leurs lois au parlement.

En réalité, l'histoire de l'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique, a suivi une lente évolution et est tributaire du cheminement chaotique du pluralisme démocratique sur le continent. Trois grandes périodes peuvent être distinguées dans l'histoire de l'autonomie parlementaire des assemblées. D'abord, juste après les indépendances acquises pour la plupart en 1960, les assemblées disposaient d'une réelle autonomie organisationnelle, réglementaire et financière. Même si en raison de l'extrême jeunesse des Etats, du manque d'expérience parlementaire et la rareté des ressources disponibles, les assemblées manquaient de moyens financiers pour accomplir efficacement leurs missions, il n'en demeure pas moins vrai que cette autonomie reste une réalité tangible et les assemblées gèrent le peu de ressources à leur disposition sans interférence aucune de la part de l'exécutif. Mais cette période plus ou moins faste pour les assemblées ne durera au mieux que trois ans¹ en raison de l'avènement des partis uniques ou partis dominants et le verrouillage des régimes politiques. Elles sont considérées comme un quelconque service de l'Etat dont les attributions essentielles restent la mise en forme des volontés de l'exécutif. Dans cet environnement de présidentialisation excessive, parler de l'autonomie financière et d'émancipation des assemblées reste un véritable leurre. Enfin le nouveau parlementarisme amorcé en 1990, sera pour les assemblées, un moment de recouvrer du moins en théorie leurs pouvoirs perdus. La consécration du principe de la séparation des pouvoirs va permettre le développement d'une autonomie financière à amplitude inégale selon les pays et dont certaines assemblées vont profiter pour s'administrer de façon plus ou moins indépendante et sans contrainte.

Conformément à l'article 93 de la constitution burkinabé, « l'assemblée jouit de l'autonomie financière. Son président gère les crédits qui lui sont alloués pour son fonctionnement. Le président est responsable de cette gestion devant l'assemblée, celle-ci peut le démettre à la majorité absolue pour faute lourde dans sa gestion »². L'Assemblée nationale dispose ainsi de la possibilité d'évaluer son programme de dépense, dans le document

¹ Il s'agit de la période qui va de 1960 à 1963 année des premiers coups d'Etat et l'arrivée des militaires au pouvoir. BENCHENANE (Mustapha), Les coups d'Etat en Afrique, op cit, notre note p. 9 ; PABANEL (Jean-Pierre) op. cit., p. 53.

² Article 84 de la constitution du Bénin retient peu ou prou la même formulation.

budgétaire à soumettre au Ministre chargé de l'économie et des finances pour son intégration dans les autorisations des dépenses du budget général de l'Etat.

Cette autonomie proclamée par les textes prend forme dans la préparation du document budgétaire, dans la répartition de la dotation par rubrique budgétaire, dans la gestion du personnel, du matériel et des fonds tenus à la disposition de l'assemblée par le ministère des finances. Ce dernier, au début de chaque exercice, envoie au parlement une lettre qui prend la forme d'une lettre de cadrage qui rappelle à la représentation nationale la situation économique du pays en lui demandant par la même occasion d'être réaliste dans ses prévisions budgétaires. Le budget de l'assemblée est préparé par les questeurs et soumis pour avis à la commission des finances et du budget. Le président approuve le projet de budget avec l'accord du bureau et transmet ensuite le document budgétaire au ministère des finances qui, constitutionnellement, n'a pas compétence de le modifier pour insertion au budget général de l'Etat. Les questeurs rapportent les crédits arrêtés devant la commission de finances et du budget. Selon une tradition de droit parlementaire, extrêmement ancienne, le budget des assemblées parlementaires n'est pas soumis à une délibération en plénière. Son adoption intervient globalement dans le cadre du budget de l'Etat. Les documents tels que l'état du personnel et l'état d'exécution du budget précédent doivent accompagner le budget de l'assemblée lors de sa présentation.

Les ressources de l'assemblée étant constituées à 100% des dotations de l'Etat, il apparaît clairement que son autonomie dépend du bon vouloir de l'exécutif qui, arguant des difficultés financières, procède à des abattements importants au moment de leur autorisation, les chambres ne se voient attribuer les crédits dont elles sont dotées que par un acte discrétionnaire du gouvernement. Et les interventions de l'exécutif ne s'arrêtent pas là. Dans le cadre du contrôle de l'exécution du budget de l'Assemblée, il a été institué dans les règlements financiers des Etats africains, un contrôleur financier délégué auprès de la questure et qui est un fonctionnaire du ministère de l'économie et des finances donc hiérarchiquement dépendant de l'exécutif. Même si le contrôle exercé par ce fonctionnaire reste un contrôle de régularité et non d'opportunité des dépenses de l'assemblée, cette immixtion constitue une atteinte portée au principe de l'autonomie financière des assemblées.

Quant à la réalité de l'autonomie de gestion des crédits votés, elle reste variable d'un pays à un autre, réelle au Bénin et au Burkina Faso, fictive au Togo. Au Bénin et au Burkina Faso, une fois le crédit voté par le parlement dans le cadre du vote général du

budget de l'Etat, les fonds sont trimestriellement mis à la disposition du parlement. La responsabilité du budget appartient au président de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 93 de la constitution du Burkina Faso. La sanction de cette autonomie est politique : le président de l'Assemblée nationale peut être démis de ses fonctions à la majorité absolue des députés en cas de faute lourde dans sa gestion. Le traitement des députés, les salaires des fonctionnaires parlementaires, le régime indemnitaire applicable à tous les niveaux, sont déterminés par l'Assemblée elle-même. L'indemnité permanente des députés est fixé par la loi, le bureau de l'assemblée a la compétence de créer l'ensemble des autres indemnités et d'en fixer les montants par des résolutions ou des arrêtés du président.

Au Togo, le déblocage des fonds affectés à l'Assemblée nationale se fait par gouttes successives selon le bon vouloir du Président de la République du fait de l'environnement économique difficile consécutif à la rupture pendant plus d'une décennie de la coopération avec l'Union Européenne, principale pourvoyeuse de crédits pour « déficit démocratique ». Cette situation bloque l'exercice du travail parlementaire, les députés ne peuvent pas avoir et étudier sereinement certains textes de lois du fait de manque chronique de fournitures de bureau et d'absence de ressources humaines qualifiées dans l'exercice de la fonction parlementaire. Aussi l'accumulation des impayés très importants vis-à-vis des divers créanciers (fournisseurs et même les fonctionnaires parlementaires) rend pratiquement difficile le travail parlementaire au Togo.

Paragraphe 2 : La réaffirmation textuelle de l'indépendance des élus

S'inspirant comme à l'accoutumée du droit parlementaire français, les nouveaux constituants et rédacteurs des règlements intérieurs des assemblées, vont édicter un assez grand nombre de règles protégeant le mandat parlementaire. Ainsi, dès la proclamation des résultats définitifs par le juge constitutionnel¹ et la validation des mandats par l'Assemblée nationale,² le député est protégé contre les actions judiciaires que le gouvernement ou les particuliers pourraient être amenés à intenter contre lui dans l'exercice de sa fonction parlementaire. Il s'agit de deux immunités : l'irresponsabilité et l'inviolabilité parlementaire (A).

¹ Article 2 du règlement de l'Assemblée nationale du Togo

² Article 5 alinéa 1 du règlement de l'Assemblée nationale du Burkina Faso

Dans le même ordre d'idées, pour garantir cette indépendance des élus et éviter que des citoyens ne soient « écartés des enceintes législatives pour des raisons pécuniaires », les nouveaux textes qui régissent désormais le droit parlementaire en Afrique adoptent le principe de l'indemnité parlementaire comme faisant partie intégrante du nouveau statut des élus. L'octroi d'un traitement aux députés vient mettre fin à la gratuité du mandat parlementaire sous les partis uniques (B).

A : Les immunités parlementaires

Les immunités parlementaires se définissent comme des privilèges qui, à travers le parlementaire, garantissent le libre exercice du mandat en le protégeant contre les poursuites judiciaires intentées soit par le gouvernement, soit par de simples particuliers¹. Les textes en la matière sont très clairs : « aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé, à l'occasion des opinions ou votes émis par lui, dans l'exercice de ses fonctions »².

Deux immunités sont traditionnellement reconnues : l'irresponsabilité (1) et l'inviolabilité (2). Ces immunités que nous allons scruter de très près, s'appliquent à des faits bien différents et n'ont ni les mêmes caractères, ni le même régime juridique. La première concerne les actes de la fonction parlementaire, la seconde, les autres actes, c'est-à-dire ceux que ne couvre pas l'irresponsabilité.

1 : L'irresponsabilité parlementaire

Parmi les privilèges tendant à assurer aux membres des assemblées la pleine liberté dans l'exercice de leur fonction, l'irresponsabilité est sûrement le plus caractéristique, celui qu'on pourrait considérer comme portant atteinte la plus vive à la règle de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Les particuliers, les fonctionnaires au moins dans le cas de faute personnelle par opposition à la faute de service sont personnellement responsables de leurs actes. Le fondement d'une telle règle, si exorbitante en droit commun peut se trouver dans le fait que le député exprime l'intérêt général. Le député représente la nation toute entière, il doit pouvoir agir librement sans redouter des conséquences dommageables de ses actes publics. Lorsque le député parle, écrit ou vote par exemple, cela dans le cadre de ses fon-

¹ BURDEAU (Georges), Droit constitutionnel, LGDI, 26^{ème} éd., p. 590

² Article 26 de la constitution française du 4 octobre 1958, article 90 de la constitution du Bénin, article 53 de la constitution du Togo, articles 95 et 96 de la constitution du Burkina Faso.

tions législatives ou de contrôle, il doit pouvoir agir sans craindre d'éventuelles conséquences que pourraient lui faire encourir l'accomplissement de ses actes¹.

Mais l'irresponsabilité ne concerne que les actes accomplis dans l'exercice de la fonction de député. De sorte que la responsabilité du député pourra très bien être engagée lorsqu'il participe en dehors ou à l'intérieur du parlement à d'autres activités que celles relevant de sa fonction. L'irresponsabilité se limite exclusivement aux actes de la fonction de député. Les effets de l'irresponsabilité sont très étendus dans la mesure où le parlementaire ne peut être poursuivi ni pénalement, ni civilement. L'irresponsabilité est perpétuelle, c'est-à-dire qu'elle couvre le député durant toute la durée de son mandat et continue pour ces mêmes faits à le couvrir, même après la perte de son mandat c'est à dire jusqu'à la fin de ses jours.

La question que l'on se pose ici est de savoir si l'irresponsabilité s'étend aussi aux opinions politiques émises par le député dans l'exercice de ses fonctions. Dans la plupart des Etats qui ont accepté les principes démocratiques, sur la base des principes de liberté d'expression et d'opinion, aucun député ne peut être poursuivi pour des opinions politiques émises ayant un lien avec l'exercice de la fonction parlementaire. Il en va autrement au Togo où il existe une responsabilité politique individuelle des parlementaires devant le parti et devant le Président de la République à côté de la règle constitutionnelle de la responsabilité politique collective du parlement devant le Chef de l'Etat à travers le droit de dissolution². Les députés insoumis encourent non seulement l'exclusion du parti mais aussi de l'Assemblée nationale³.

En 2002, la publication de deux documents, le premier signé le 24 mars 2002 par Dahuku Péré, le second par Messan Agbéyomé Kodjo, le 27 juin 2002, dans lesquels ces deux hauts dignitaires du RPT, anciens présidents de l'Assemblée nationale, dénoncent ce qu'ils appellent « les dysfonctionnements de l'Etat et la gestion népotique du pouvoir par le clan Eyadema », « l'instrumentalisation de la justice à des fins politiques » et le « populisme suranné de la part du RPT, parti unique » qualifié au passage de « parti barbare avec

¹ PRELOT (Marcel), Droit parlementaire français, Cours IEP, p. 103.

² Article 68 de la constitution togolaise.

³ GICQUEL (Jean), Le présidentielisme-negro africain : l'exemple camerounais, in Mélanges offerts à BURDEAU (Georges), LGDJ, pp. 701-725.

des méthodes de direction anachroniques et obsolètes »¹. Même si les autres dirigeants du parti ont essayé de minimiser cette rébellion ouverte², il n'en demeure pas moins vrai que ces deux prises de position ont ébranlé le parti car c'est bien la première fois que des hommes du sérail assez haut placés entrent en dissidence ouverte contre leur chef. La contre offensive du RPT contre ce « casus belli » déclenché par Agbéyomé et Péré ne s'est pas fait attendre. « Un chef qui trahit n'a droit qu'au poteau » pourrait-on lire dans le réquisitoire gouvernemental. Les deux hommes vont être exclus du RPT et renvoyés sans autre forme de procès de l'Assemblée nationale. La pratique politique togolaise permet au parti et à son chef de prononcer l'exclusion des déviationnistes du parti et donc du parlement puisque les textes fondateurs du RPT précisent que toute personne exclue du parti est déchue de plein droit de son mandat de député à l'Assemblée nationale.

En définitive, l'irresponsabilité des députés consacrée par l'article 53 de la constitution togolaise ne s'étend pas dans le domaine politique. En conséquence, le parlementaire qui ne sera jamais poursuivi civilement ni pénalement pour les opinions émises dans l'exercice de ses fonctions, pourra pour les mêmes motifs voir sa responsabilité politique engagée devant le chef de l'Etat, président national du parti. Le danger dans le régime politique togolais est que le pouvoir en place est arrivé à faire prévaloir la responsabilité politique du parlementaire sur le principe d'irresponsabilité parlementaire. Politiquement, l'irresponsabilité parlementaire existe pour les députés qui acceptent l'ordre établi et le modèle de gouvernement en place mais ne joue pas pour ceux qui se mettent délibérément en marge du système par leur comportement critique.

2 : L'inviolabilité parlementaire

L'inviolabilité est une immunité dont l'objet est de protéger le parlementaire contre les poursuites répressives du gouvernement ou des particuliers motivées par des infractions

¹ Afrique Express, n°253 du 30 juillet 2002.

² Le Président Eyadema en parlant d'Agbéyomé Kodjo, disait dans une dépêche de l'AFP : « Ce garçon ne représente rien politiquement. Peut être est-il surmené (...). En tout cas, je ne vais pas faire de polémique et donner de l'importance à ce qui n'en a pas. Je ne vais pas me ridiculiser. Ce garçon est bête avec une lettre majuscule» in Journal Afrique Express, n° 253 du 30 juillet 2002. Ces déclarations du chef de l'Etat lui-même contre celui qui l'a servi pendant vingt cinq ans et qu'il a tour à tour nommé directeur de la Société Nationale de Commerce (SONACOM), Ministre de l'Intérieur, Directeur Général du Port Autonome de Lomé, Président de l'Assemblée Nationale et Premier Ministre traduisent le malaise que ces diverses prises de position ont entraîné au sein du RPT.

étrangères à la fonction et qui seraient inspirées par des considérations politiques. A cet effet, pendant la durée de la session et à moins d'un flagrant délit, un parlementaire ne peut être poursuivi en matière criminelle ou correctionnelle sans autorisation préalable du parlement. Cette seconde immunité procède de la même préoccupation et vise le même résultat général que l'irresponsabilité, c'est-à-dire assurer l'indépendance des parlementaires pour leur permettre d'exercer pleinement et efficacement leur mission. Il ne faut pas que le gouvernement, maître de l'action publique, puisse en faisant arrêter un député, l'empêcher de participer aux travaux de l'assemblée, écartant ainsi un adversaire gênant. Aussi, il faut éviter que, par la menace de poursuites pénales imaginaires ou même fondées, le gouvernement ou les particuliers puissent exercer sur le parlementaire une sorte de pression ou de chantage qui serait de nature à supprimer sa liberté d'action ou le réduire au silence.

L'inviolabilité parlementaire conformément aux textes en vigueur dans les Etats africains, couvre les domaines suivants¹ : elle ne concerne que les faits autres que ceux relatifs à l'exercice de la fonction parlementaire, c'est-à-dire des faits étrangers à la fonction, dans la mesure où ceux ayant un rapport direct avec celle-ci sont couverts par l'irresponsabilité parlementaire dont nous avons parlé plus haut. Elle ne protège le parlementaire que contre les poursuites répressives en matière criminelle ou correctionnelle. En d'autres termes, la règle est ici qu'aucune poursuite de nature pénale ne peut être engagée contre un parlementaire. Seules les poursuites civiles ou les poursuites pour des infractions mineures telles que les contraventions ne sont pas couvertes par l'inviolabilité.

Dans le nouveau droit public africain, l'inviolabilité joue aussi bien pendant les sessions que hors des sessions parlementaires. L'article 96 de la constitution burkinabé dispose : « Sauf cas de flagrant délit, aucun député ne peut être poursuivi ou arrêté en matière correctionnelle ou criminelle qu'avec l'autorisation d'au moins un tiers des membres de l'assemblée pendant les sessions ou du bureau de l'Assemblée en dehors des sessions ». Cet article très proche de part sa rédaction des autres constitutions d'Afrique noire francophone régissant la matière, pose le principe de la permanence de l'inviolabilité tout au long du mandat parlementaire. Cette solution est d'ailleurs celle retenue par la constitution française de la Cinquième République et dont certains auteurs avaient jugé comme étant une

¹ Article 53 de la constitution togolaise, article 96 de la constitution du Faso, article 90 de la constitution béninoise.

« extension abusive de privilèges »¹ pouvant aboutir à une totale impunité d'un parlementaire constamment réélu.

Cette extension dans le droit africain pourrait également être jugée excessive car elle signifie tout simplement que le député est placé au-dessus des lois et règlements du pays. Heureusement, les constituants ont prévu des cas où cette immunité peut être levée et même des cas où elle ne joue pas du tout. Dans le premier cas, l'objet de l'inviolabilité étant d'empêcher l'ouverture de toute poursuite, l'assemblée peut cependant si elle est en session, par un vote, lever l'immunité parlementaire dont bénéficient les députés. Si elle n'est pas en session, cette compétence revient au bureau de l'assemblée. Le problème juridique qui se pose ici est de savoir si l'Assemblée nationale ou le bureau saisi se transforme à cette occasion en une juridiction ? La réponse est négative car en droit, la seule chose demandée à l'Assemblée ou au bureau étant d'autoriser les poursuites, poursuites qui soit dit en passant, relèvent de la compétence des cours et tribunaux répressifs. L'assemblée ne se borne qu'à décider si à la base de la poursuite, il n'y a pas de considérations politiques destinées à empêcher le parlementaire à exercer son mandat. L'assemblée apprécie juridiquement les faits, les qualifie et lève l'immunité pour des motifs bien précis. Si au cours de l'instruction, des éléments nouveaux apparaissent, l'intervention de l'assemblée ou du bureau est encore nécessaire pour en décider de la suite. Si la qualification des faits par l'assemblée ne vise qu'à protéger le député, il faut tout de même souligner que celle-ci comporte des dangers surtout dans un pays comme le Togo, Etat à parti unique de fait où tous les députés sont tous acquis à la même cause, celle du RPT donc du gouvernement, ce qui peut entraîner parfois un risque de dénaturation des faits et donc de fausser la suite des poursuites. L'assemblée pourra ainsi, à travers la possibilité qu'elle a de qualifier les faits, choisir les députés qu'elle entend livrer à la justice ou ceux qu'elle veut disculper.

Dans le second cas, l'inviolabilité parlementaire cesse de plein droit en cas de flagrant délit. Ici, les constituants africains, à l'instar de leurs homologues français, ont estimé qu'étant donné le motif d'inviolabilité qui est d'empêcher les poursuites injustifiées du parlementaire par le gouvernement, elle cesse automatiquement en cas de flagrant délit car dans ce cas l'arbitraire ou les mobiles politiques ne sont pas à redouter. Il s'agit tout simplement d'une évidence qui ne donne lieu à aucune discussion. Mais en dehors de toutes ces hypothèses, notons que la poursuite ou la détention d'un parlementaire est suspendue

¹ BURDEAU (Georges), Droit constitutionnel, op. cit., p. 590

dès que l'assemblée le requiert par un vote à la majorité des deux tiers au Bénin ou la majorité simple au Togo.

B : La situation matérielle des députés

L'octroi d'un traitement aux députés en occident répond à trois raisons essentielles : d'une part, démocratiser l'action politique en donnant surtout aux citoyens de faibles revenus la possibilité de se lancer dans l'action publique, d'autre part, compenser la perte des revenus de certains députés dont les activités précédentes sont tombées sous le coup des incompatibilités et enfin, garantir l'indépendance du mandat parlementaire contre les risques de corruption.

En Afrique, la question de l'indemnité parlementaire a sensiblement évolué. Gratuit dans nombre de pays sous le régime des partis uniques qui estimaient jadis que rémunérer le mandat parlementaire revient à ravalier la fonction de représentant de la nation au rang d'une profession salariée banale qui sera recherchée par des individus besogneux qui s'efforceront de la conserver à tout prix. Le renouveau démocratique a écarté la gratuité du mandat parlementaire au profit de l'indemnité parlementaire. Avec l'accroissement des sessions, les exigences croissantes de la vie démocratique, il est nécessaire de donner aux parlementaires les moyens de subsistance qu'ils ne pouvaient plus tirer des bénéfices de leur appartenance au parti unique ou par le pillage et le détournement massif des ressources de l'Etat. Cela est d'autant plus vrai que parallèlement, un nombre croissant de professions étaient déclarées incompatibles avec le mandat parlementaire. La question de l'indemnité parlementaire a donc bien évolué en Afrique et apparaît aujourd'hui comme un véritable traitement versé au député destiné à lui assurer une vie décente et à le mettre à l'abri de la corruption ou de la tentation.

Conformément aux lois organiques portant détermination et fixation des indemnités parlementaires et autres avantages consentis aux députés adoptés dans les Etats africains francophones, l'indemnité parlementaire est composée de trois éléments : un élément permanent de rémunération qui est le salaire de base qui est égal au traitement à l'indice maximum des cadres de la hiérarchie de l'administration publique générale de l'Etat¹, une

¹ Article 4 de la loi portant détermination et fixation de l'indemnité parlementaire et des autres avantages dus aux députés adopté en 1995 au Togo, l'article 4 de la loi N°2001-30 portant détermination des indemnités parlementaires et autres avantages dus aux députés au Bénin.

indemnité de session et des indemnités spécifiques en rapport avec la fonction exercée par le député au sein de l'institution parlementaire.

Quant au quantum des indemnités, il reste variable suivant les pays. Au Togo, conformément à l'annexe de la loi organique portant détermination et fixation de l'indemnité parlementaire et aux autres avantages à incidence financière dus aux députés du 2 novembre 1995, l'article 2 précise que l'indemnité de base mensuelle des députés est 271.964 FCFA¹. A cela, s'ajoute des indemnités relevant de l'exercice du mandat parlementaire comprenant des indemnités mensuelles compensatrices de téléphone dont le montant s'élève à 15.000CFA, une indemnité de déplacement variable suivant les régions², les frais de fonctionnement de la permanence du député pris en charge par l'assemblée et qui s'élèvent à 50.000 CFA (76 Euros) et enfin des indemnités mensuelles attribuées à certains députés exerçant une fonction responsabilité au sein de l'institution parlementaire³.

A ces avantages pécuniaires, s'ajoutent d'autres avantages notamment une prime d'installation payable au début de chaque législature (Bénin) ou un prêt de 4 millions remboursable en quarante mensualités, consenti par le trésor public à tout député togolais qui

¹ Cette indemnité mensuelle s'élève à 400.000 FCFA au Bénin et 244.291 au Burkina Faso. Il faut dire qu'au Burkina Faso, le législateur est resté très raisonnable dans la détermination des indemnités des députés. Même le Président de l'Assemblée Nationale pour toutes indemnités réunies gagne 461.326 FCFA alors que son homologue togolais gagne plus de 700.000 FCFA par mois.

² Le Togo est divisé administrativement en cinq régions économiques et le montant des indemnités est fixé en fonction de la distance qui sépare la région à la capitale Lomé, siège du parlement. Ainsi les députés ressortissants de la région maritime perçoivent 15.000CFA, ceux de la région des plateaux 20.000 FCFA, la région centrale 25.000 FCFA, la région de la Kara 30000 FCFA et la région des savanes 35.000FCFA. Au Bénin, les frais de déplacement sont calculés à raison de 40 FCFA au Km, pour la distance allant du chef lieu de la circonscription du député au siège du parlement à Porto Novo. Les frais de déplacement sur cette base sont uniquement calculés au début et à la fin des sessions pour un seul aller-retour. Les députés béninois étant supposés résider à Porto Novo pendant toute la durée des sessions. Les déplacements survenus pendant cette période sont à la charge des députés.

³ Les indemnités de sujétions versées aux membres du bureau et aux responsables des commissions s'élèvent à : Président 300.000 FCFA, les vice présidents 100.000 FCFA, les questeurs 70000 FCFA, les présidents des groupes parlementaires 70.000 FCFA, les présidents des commissions permanentes 50.000 FCFA, les secrétaires parlementaires 50.000 FCFA, les vice présidents des groupes, les vice présidents et rapporteurs des commissions 30.000 FCFA.

en fait la demande pour son installation et pour l'acquisition d'un véhicule¹, la sécurité sociale et la couverture maladie, une prime vestimentaire, un logement de fonction pour le président et les questeurs, la mise à la disposition des députés qui en font la demande d'un personnel de protection, un passeport diplomatique pour le député ou encore une assurance-vie souscrite par l'assemblée nationale pour un capital-décès de 30 millions de francs CFA au Togo. Ces indemnités et autres avantages prévus par les textes organiques précédemment cités sont maintenus au profit des députés pendant trois mois après la fin de l'exercice du mandat sauf en cas de démission.

Le régime des impôts aussi varie suivant les pays. Au Burkina Faso, les indemnités parlementaires sont entièrement exonérées d'impôt. Au Togo, seule la moitié de l'élément permanent de la rémunération parlementaire c'est-à-dire 50% de l'indemnité parlementaire est imposable suivant la législation fiscale en vigueur. Le Bénin obéit au même régime, les 11/20^{ème} des indemnités parlementaires sont imposables selon la législation en vigueur dans ce pays ; les 9/20^{ème} non imposables sont considérés comme des frais de mandat².

Section 2 : Le pluralisme politique dans la revalorisation du travail parlementaire

Le parlement en Afrique noire a toujours été le reflet du parti unique. Christine Desouches qui s'était pourtant attachée à décrire le fonctionnement des parlements en Afrique³ n'avait jamais fait de relation entre l'existence du parti unique et le fonctionnement de ces parlements. Or ceux-ci comme d'ailleurs les autres institutions sont largement tributaires de l'environnement partisan. Sous doute, Madame Desouches n'avait pas voulu envisager cet aspect de la question en raison effectivement du contexte politique. Celui-ci ayant évolué, il serait intéressant à ce stade de la réflexion de jeter un regard objectif sur les nouveaux parlements pour apprécier l'intégration des oppositions dans les instances parlementaires.

¹ La fin prématurée du mandat du député n'éteint pas la dette. Celle-ci peut-être recouvrée par tout moyen de droit sur le débiteur ou sur ses ayant-droits.

² Article 2 de la Loi N°2001-30 du 11 décembre 2001 portant détermination des indemnités parlementaires et autres avantages dus aux députés

³ DESOUCHES (Christine), Les parlements, Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 1, p. 57.

Paragraphe 1 : Le pluralisme politique et les formations de travail des assemblées

La contribution de l'opposition à l'activité normative concerne aussi bien sa participation à l'organisation du travail parlementaire, à la production législative qu'au contrôle de l'activité gouvernementale. Dans les trois pays étudiés, et comme nous l'avons montré plus haut, l'organisation interne du parlement est sensiblement identique. On distingue outre le bureau de l'Assemblée, les groupes parlementaires, les commissions et la conférence des présidents. Dans le cadre de la revalorisation du parlement, l'opposition participe à tous ces organes.

A : Le bureau de l'Assemblée

En démocratie, la conduite des travaux législatifs nécessite un minimum d'impartialité afin de garantir le respect des droits des minorités politiques du moment. Ce principe directeur qui préside à l'élection des membres du bureau des parlements se traduit par l'ossature multipartite du bureau de l'Assemblée au Bénin, au Burkina Faso et au Togo sous la première législature de 1994-1999. L'article 8 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo dispose clairement que « le bureau de l'assemblée, les présidents de commissions et les bureaux des commissions sont élus en s'efforçant de refléter la configuration politique de l'Assemblée nationale »¹. Outre le président du parlement, le bureau comprend généralement deux vice-présidents, deux questeurs et deux secrétaires parlementaires², élus dans les mêmes conditions que le président de l'assemblée pour la durée de la législature au Bénin et au Togo, un an renouvelable au Burkina Faso.

Sous la première législature au Togo, les différents partis politiques représentés à l'assemblée, ont su constituer un bureau qui est le reflet fidèle de la nouvelle assemblée issue des élections législatives de 1994. Le perchoir ayant échoué à Dahuku Péré du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), les autres formations politiques vont également pour une fois depuis l'arrivée au pouvoir des militaires en 1967, participer à la gestion consensuelle de l'assemblée. C'est ainsi que le poste de premier vice président et le deuxième secrétaire parlementaire sont revenus au Comité d'Action pour le Renouveau (CAR, oppo-

¹ Article 15-2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

² Le bureau de l'Assemblée nationale du Faso issu des dernières élections législative de 2002 comprend outre le président, cinq vice présidents, deux questeurs et six secrétaires parlementaires.

sition), l'Union Togolaise pour la Démocratie (UTD, majorité parlementaire) occupera le poste de deuxième vice président et le RPT s'adjugeant les deux postes de questeurs en plus de la présidence et celui du premier secrétaire parlementaire. Au Burkina Faso, lors des dernières élections législatives de 2002, malgré le fait que le CDP (majorité parlementaire) et son allié la Convention des Forces Républicaines (CFR) sont arrivés à obtenir 11 sièges au sein du bureau, l'opposition est aussi représentée dans le bureau avec 4 postes dont deux postes de vice présidences et deux postes de secrétaires parlementaires.

Les attributions des membres du bureau sont d'une part collectives et d'autre part individuelles. Concernant les attributions collectives, le bureau de l'assemblée assiste le président dans sa fonction de direction de l'assemblée, il délibère sur l'irrecevabilité des propositions de lois, des amendements qui ne sont pas du domaine de la loi, il fixe l'ordre du jour de l'assemblée ensemble avec la conférence des présidents et prépare avec les questeurs le budget de l'assemblée¹. Quant aux attributions individuelles des membres du bureau, elles restent uniformes dans presque tous les pays. Les vice-présidents ont pour rôle essentiel de suppléer le président de l'assemblée en cas d'absence ou en cas d'empêchement dans l'exercice de ses fonctions et dans l'ordre de leur élection. C'est donc au premier vice-président qu'échoit le rôle de remplacer le président et, à défaut, au deuxième vice-président. Les questeurs sont chargés de la gestion administrative et financière de l'assemblée. Ils exécutent cette mission sous la haute direction et le contrôle du bureau. Ils préparent de concert avec les autres membres du bureau le budget de l'assemblée qu'ils rapportent devant la commission des finances. Quant aux secrétaires parlementaires, ils ont pour mission d'assister le président dans la conduite des débats. Cela consiste à inscrire les députés qui demandent la parole, à contrôler les appels nominatifs, à constater les votes à main levée, par assis levés et à procéder au dépouillement en cas de scrutin public à la tribune. Ils surveillent la rédaction des procès verbaux qu'ils présentent en séance plénière. L'importance du rôle des secrétaires parlementaires a été précisée par la cour constitutionnelle du Bénin dans une décision DCC 98-039 du 1^{er} avril 1998 statuant sur un recours en inconstitutionnalité contre la loi n°98-013 relative à l'amnistie de certains faits commis entre 1990 et 1996 adoptée le 20 février 1998 par l'Assemblée nationale. Dans son attendu principal, la cour considère qu'il ressort des éléments du dossier que les secrétaires parlementaires étaient absents de l'hémicycle lors du vote de la loi défé-

¹ Article 37 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo ; Article 29 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin et Article 43 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso.

rée et qu'il a été pourvu à leur remplacement par un questeur, que le vote de la loi intervenu dans ces conditions doit être déclarée contraire à la constitution pour vice de procédure. Le juge constitutionnel du Bénin, un des plus prolifiques de la sous-région ouest africaine en matière de contrôle de constitutionnalité, tout en censurant la loi d'amnistie qui lui est déférée, précise du même coup l'importance qu'occupe les secrétaires parlementaires dans l'organigramme du bureau dont certains tentent de minimiser l'importance.

B : Les commissions législatives

Les commissions sont des institutions de droit parlementaire, des organes de travail dont le rôle consiste à préparer l'examen des textes législatifs et à assurer l'information de l'Assemblée nationale¹. Il est classique de constater que la séance publique focalise l'attention de l'opinion publique, alors que demeure méconnue l'intense activité des commissions. Ce sont d'abord les commissions qui effectuent l'essentiel du travail d'amendement et c'est au stade de leur examen qu'interviennent les échanges les plus fructueux entre les parlementaires et le gouvernement quant au contenu des projets de loi et à leurs perspectives d'aménagement. Aussi bien au Bénin, au Burkina Faso qu'au Togo, et en fonction de leur domaine de compétence, les commissions apprécient la recevabilité financière des amendements, assurent la continuité de l'activité parlementaire en intersessions, envoient les représentants du parlement au sein des organismes extraparlimentaires, auditionnent les ministres et multiplient au plan international, les contacts avec les pouvoirs publics des Etats étrangers aux fins de dialogue et de coopération.

En raison de leur diversité et de leur rôle, les commissions occupent aujourd'hui une place essentielle au sein des structures parlementaires. Elles restent cependant privées de tout pouvoir décisionnel au plan législatif conformément à la tradition parlementaire héritée de la France et cantonnée à un rôle préparatoire². Un arrêté des Etats Généraux

¹ Il y a toutefois lieu de faire ici une distinction entre les commissions législatives générales et permanentes et les commissions législatives temporaires ou spéciales constituées pour l'étude d'une affaire précise et qui cessent d'exister de plein droit lorsque les projets ou propositions qui ont provoqué leur création sont adoptés, rejetés ou retirés.

² Si le principe du caractère non définitif des actes des commissions s'appliquent dans de nombreux pays africains et même occidentaux à l'instar des Etats-Unis et de la Grande Bretagne, certains systèmes parlementaires à l'instar de l'Espagne et de l'Italie, opèrent une véritable « décentralisation législative » en conférant aux commissions un pouvoir législatif concurrent de celui de la séance plénière. V. TURK

relatif aux délibérations à prendre pour les assemblées de baillage en France – cité par Pauline Türk- établissait par exemple que « les commissions nommées pour préparer les matières, ne peuvent jamais prendre sur elles de rien décider ; la confiance des peuples ayant été accordée non à quelques Députés, mais au Corps des représentants ». Comme le témoignent tous les débats qui ont eu lieu au parlement, la tradition française centralisatrice, jacobine et républicaine, est particulièrement attachée à l'unité de la représentation nationale. Dans cette optique, les commissions ne participent pas à la décision et n'exercent qu'un examen préparatoire à la décision en séance publique. C'est l'assemblée plénière des représentants qui, seule a compétence pour exercer, en lieu et place des citoyens, les prérogatives de souveraineté qui lui ont été délégués. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont font référence les constitutions africaines dans leurs préambules prévoit en effet, que « la loi est l'expression de la volonté générale ». Or celle-ci doit être adoptée au nom du peuple, grâce à un vote de la représentation nationale qui, dans l'expression de la souveraineté, ne peut se fractionner.

L'article 89 de la constitution béninoise de 1990 confie à l'assemblée le soin de déterminer, par son règlement intérieur, « le nombre, le mode de désignation, la composition, le rôle et la compétence de ses commissions permanentes ». Si les constituants africains n'ont pas suivi leurs homologues français qui a fixé à 6 le nombre des commissions permanentes à l'assemblée nationale et au Sénat pour limiter leur prépondérance¹, ils ont par la détermination de l'effectif de l'assemblée généralement faible, implicitement fixé un seuil au delà duquel la fonctionnalité des commissions serait douteuse. Cette limite est d'autant plus rapidement franchie que tous les règlements intérieurs des Etats d'Afrique francophone interdisent aux membres du bureau de l'assemblée de faire partie des commissions permanentes² à l'exception seulement du Burkina Faso où c'est seulement le Président de l'Assemblée nationale qui n'est pas habilité à faire partie d'une commission³. Le

(Pauline), Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du parlement sous la Cinquième République, Dalloz, 2005, p. 52.

¹ Le système des commissions a fait l'objet en France d'un réquisitoire sans précédent lors de l'élaboration de la constitution de 1958. Les nouveaux constituants se sont attaqués à des commissions considérées comme trop puissantes et trop nombreuses. V. dans ce sens, les Travaux préparatoires de la constitution du 4 octobre 1958, La Documentation française, 1987, p. 115.

² Article 31-5 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin, article 37-5 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

³ Article 38-3 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso.

nombre des commissions varie suivant les pays. Il est de cinq au Burkina Faso et au Bénin¹. Au Togo, conformément à l'article 35 du règlement intérieur de la chambre, le nombre des commissions est fixé à sept : la commission des lois, la commission des droits de l'Homme, la commission des finances, la commission du développement économique et de l'aménagement du territoire, la commission du développement socio culturel, la commission des relations extérieures et la commission défense et sécurité.

Les commissions, une fois constituées, chaque député quelle que soit sa couleur politique a la faculté de s'inscrire comme membre à part entière dans un nombre indéterminé de commissions. Il peut même participer sans droit de vote aux travaux des autres commissions. Sur convocation du président de l'Assemblée nationale, chaque commission élit en son sein un bureau comprenant un président, un vice-président, deux rapporteurs et un secrétaire. Chacun de ses postes est pourvu dans les mêmes conditions que le bureau de l'assemblée et son attribution dépend pour une grande part des rapports de forces politiques présentes au sein de l'assemblée même si les textes prévoient la nécessité d'assurer une répartition des responsabilités proportionnellement à l'importance numérique des groupes parlementaires².

Au Togo, lors de la première législature (1994-1999), l'opposition est arrivée à se tailler la part du lion en présidant trois commissions sur les sept que compte l'assemblée. Au Burkina Faso, à la suite des dernières élections législatives de mai 2002, sur les cinq commissions de l'assemblée, le CDP, majorité parlementaire préside trois commissions contre deux pour l'opposition. En raison des attributions importantes que revêt la présidence dans le travail parlementaire, ce poste revient souvent à des personnalités très influentes des partis politiques représentés au sein de l'hémicycle ou encore d'anciens ministres³.

¹ Dans ces deux pays, les commissions s'établissent globalement comme suit : commission des lois, commission finances, commission affaires étrangères, commission défense et sécurité, commission éducation, culture, emploi et affaires sociales.

² Article 39-2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

³ Sous la première législature au Togo, la commission des lois est dirigée par Zeus Ajavon (Union Togolaise pour la Démocratie, majorité), professeur d'université ; la commission des affaires étrangères par Joseph Koffigoh (Convention des Forces Nouvelles, majorité), ancien Premier ministre ; la commission des droits de l'homme par Dodzi Apevon (Comité d'Action pour le Renouveau, opposition), avocat ; la commission des finances par Yaovi Gbone (Comité d'Action pour le Renouveau, opposition), inspecteur

C : Les groupes politiques

Dans le contexte des partis uniques, la création des groupes parlementaires ne s'imposait pas. L'assemblée nationale étant monolithique, tous les députés sont censés appartenir au même parti et il ne peut donc exister de groupes fondés sur les affinités politiques¹. Mais les nouvelles constitutions reconnaissant l'existence de plusieurs partis concourant à l'animation de la vie politique, à l'information et à l'éducation du peuple ainsi qu'à l'expression du suffrage², il est tout à fait normal que les députés aussi bien de la majorité que de l'opposition disposent au parlement d'un organe leur permettant de s'exprimer et grâce auquel ils peuvent exercer librement leur activité parlementaire.

Tout d'abord, ce sont les groupes qui rythment la vie des assemblées, en particulier, ils jouent un rôle essentiel lors des votes par les consignes qu'ils donnent à leurs membres et que ceux-ci sont tenus de suivre au risque de tomber sous le coup de la discipline du groupe. Les groupes jouent également un rôle primordial dans d'autres circonstances. Ils sont à l'origine de l'élection des membres du bureau dont ils se repartissent les différents postes, ils contrôlent les amendements déposés par leurs membres, ils décident d'éventuels dépôts de motion de censure à l'encontre du gouvernement, de la saisine du juge constitutionnel aux fins de contrôler la constitutionnalité des lois votées par le parlement. Leurs présidents participent à la conférence des présidents, ce sont eux qui soulèvent l'exception d'irrecevabilité ou de demande de renvoi en commission ou encore la répartition des temps de parole entre les membres du groupe lors des débats au sein de l'hémicycle.

A voir les prérogatives importantes qu'exercent les groupes parlementaires, il n'est pas étonnant de voir que de nos jours, l'existence de ces structures de travail parlementaire paraisse très naturelle. En réalité, sur le plan des principes, on peut se demander si cette existence ne se trouve pas en contradiction avec la notion même de démocratie représentative qui admet que l'ensemble des représentants élus expriment la volonté de la Nation toute entière ce qui devait a contrario exclure la possibilité de tout regroupement au sein

des finances ; la commission défense et sécurité, Komlan Gbati, (Rassemblement du Peuple Togolais, majorité), ancien ministre et la commission du développement économique, Tcha Katanga (Rassemblement du Peuple Togolais, majorité), ancien ministre.

¹ V. TALL (Moctar), *Le parlement dans les Etats d'Afrique noire francophone. Essai sur le Burkina Faso, La Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo*, op. cit.

² Article 42 alinéas 1-2-3-4 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

des assemblées. La question a été longuement débattue en France où plusieurs auteurs à l'instar du Doyen Vedel estiment que « dans la pureté du principe représentatif, on ne conçoit pas que des groupes politiques aient officiellement leur place dans les assemblées parlementaires. Chaque parlementaire est le représentant de la Nation toute entière, sa mission est de contribuer à l'expression de la volonté nationale par sa parole et son vote, qui, l'un et l'autre, ne relèvent que de sa conscience »¹. Il serait totalement fastidieux d'engager ici une discussion sur la légitimité des groupes parlementaires au sein des assemblées, ce qui ne présenterait aucun intérêt puisqu'à l'évidence, de tels groupes sont inséparables de la pratique et leur existence est admise officiellement aujourd'hui dans tous les textes qui régissent le travail parlementaire. Ils restent selon les mots du Professeur Georges Burdeau, « les représentants des partis politiques sur le plan parlementaire et les intermédiaires permanents entre le gouvernement et l'opinion publique nationale »².

Le seuil du nombre de députés pouvant constituer un groupe parlementaire est fixé en général pour ne pas pénaliser les formations politiques minoritaire. Au Togo, il faut un dixième des membres du parlement (huit députés sous les trois législatures) pour constituer un groupe parlementaire³. Au Bénin, ce nombre est de neuf et dix au Burkina Faso⁴. Si ce nombre est resté constant au Togo et au Burkina Faso, il en est allé autrement au Bénin où l'on a noté de sensibles évolutions au cours des deux premières législatures. En effet, le nombre acquis pour constituer un groupe parlementaire est passé de 15 députés pendant la première législature à 9 sous la seconde législature. Cet abaissement du seuil nécessaire pour constituer un groupe n'est pas sans raison. Le législateur béninois conscient du fait que le système électoral allait entraîner une efflorescence des formations politiques au sein de l'assemblée avec à la clé de graves répercussions sur son fonctionnement, a fixé à 15 le seuil minimum autorisé pour constituer un groupe politique afin d'inciter les partis politiques à aller vers des regroupements, l'objectif étant d'éviter l'émiettement de la classe politique. Seulement, les résultats ont été très inégaux d'un groupe à l'autre. La plupart des partis politiques ont volé en éclat sans oublier la multiplication du phénomène de la transhumance politique. Le constat a donc été que le prix du regroupement se traduisait par une perte ou absence de cohérence et d'hégémonie des groupes. Du coup, en abaissant sous la

¹ VEDEL (Georges), Introduction aux études politiques, Paris, Les cours du droit, 1968, p. 23.

² BURDEAU (Georges), Droit constitutionnel, op. cit., p. 231.

³ Article 27-1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

⁴ Article 24-2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin, article 27-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso.

deuxième législature le seuil de constitution de groupe parlementaire à neuf, le législateur béninois a fait le choix de la cohésion et de l'efficacité des groupes sur la volonté pourtant louable de favoriser des regroupements politiques autour des objectifs communs.

Au Burkina Faso, le seuil de 10 députés nécessaires pour la constitution d'un groupe parlementaire permet aussi aux formations politiques de dépasser leurs traditionnelles querelles pour se retrouver et définir ensemble des stratégies et axes de lutte commune. Pendant longtemps, les partis politiques burkinabé ont passé plus de temps à se combattre entre eux plutôt qu'à s'unir. L'exemple le plus illustratif est sans conteste le déchirement qui a éparpillé pendant des années les forces politiques qui se réclament de l'idéal de Thomas Sankara. Ils sont au moins quatre partis politiques qui se réclament du père de la « Révolution d'Août » au parlement. Mais avec la constitution des groupes politiques au cours de la troisième législature, cette vieille querelle a été mise entre parenthèse car l'ensemble des mouvements sankaristes se sont retrouvés au sein d'un cadre unique d'expression au parlement, le groupe parlementaire « Justice et Démocratie » dirigé par Me Bénéwendé Sankara. A L'UNIR-MS, au FPC à la CPS et l'UDPI se sont joints d'autres partis politiques qui, sans être sankaristes, partagent la même analyse sur la situation politique nationale et internationale. Il s'agit du PAREN du Professeur Laurent Bado, du PAS de Philippe Ouédraogo et de la CNDP d'Alfred Kaboré.

D : La conférence des Présidents

La conférence des présidents ne constitue pas à proprement parler un organe de direction du parlement. Née en France de façon empirique, elle a subi de profondes évolutions au cours de l'histoire parlementaire de ce pays. Pendant longtemps, la règle suivant laquelle la chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour avait conduit l'assemblée, à la fin de chacune de ses séances, à décider des affaires qu'elle discuterait au cours de la séance suivante. Il en résultait des débats parfois longs et difficiles, dont les conclusions pouvaient être remises en cause à tout moment. Cette procédure qui a révélé ses insuffisances, avait conduit les chambres, pour opérer un premier tri des affaires à discuter à créer de manière empirique un organisme nouveau appelé la conférence des présidents qui regroupe le bureau de l'assemblée, les présidents des commissions et les responsables des groupes politiques¹. Peu à peu, sous la pression des nécessités, la fixation et le respect de l'ordre du jour des assemblées sont devenus plus précis, ce qui va amener la chambre des députés, par

¹ COUDERC (Michel) et BECANE (Jean-Claude), De la Conférence des présidents, Rev. Adm., 1989, p. 13.

une résolution prise le 11 novembre 1911 à créer officiellement la conférence des présidents en vue, écrit Eugène Pierre, d'« introduire plus d'ordre et de clarté dans la marche des travaux législatifs »¹. Le principe selon lequel la chambre était maîtresse de ses travaux est certes maintenu mais chaque semaine, la conférence des présidents faisait une proposition motivée sur laquelle la chambre est appelée à se prononcer.

Très lent à entrer dans les mœurs parlementaires sous la Troisième République, c'est sous la Quatrième République que la conférence des présidents acquiert des caractères définitifs. La désorganisation fréquente des programmes de travail proposés, corollaire de la maîtrise par l'assemblée de ses propres travaux, amena l'institution à renforcer l'autorité de la conférence des présidents en adoptant plusieurs résolutions en 1948, 1950 et 1952. La durée du programme du travail établi par la conférence des présidents était portée à quinze jours, ses décisions étaient prises par un système de vote pondéré reproduisant la configuration politique de l'assemblée, ses propositions ne pouvant qu'être acceptées ou rejetées en bloc. Sous la Cinquième République, en dépit des renversements opérés en ce qui concerne la maîtrise de l'ordre du jour par les assemblées et bien que la constitution n'en souffle mot, la conférence des présidents va conserver de ses origines tous les traits qui en font par nature un organe purement parlementaire².

Cette institution sera bien entendu adoptée dans les nouvelles constitutions africaines. Au début du processus de démocratisation, certains pays ont même essayé de conférer d'importantes prérogatives à la conférence des présidents dans la gestion des institutions parlementaires aux côtés des autres organes prévus par les textes constitutionnels et réglementaires qui régissent ces institutions. Au Bénin, lors de l'examen de la première version du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle saisie, avait annulé les dispositions créant « une conférence des présidents dotée de pouvoirs plus importants que ceux que la constitution reconnaît expressis verbis au bureau dont certains membres sont exclus de la conférence des présidents »³. Admettant que la conférence des présidents constituait une institution de la pratique parlementaire qui en définit les fonctions précises, le juge constitutionnel béninois avait tout de même concédé son maintien. Aux

¹ PIERRE (Eugène), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, op. cit., p. 55.

² V. en ce sens : AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), *Droit parlementaire*, 2^{ème} édition, 1996 ; Jean Pierre CAMBY (Jean-Pierre) et SERVENT (Pierre), *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, 2004, 158 p.

³ Décision 3 DC du 2 juillet 1991.

termes de l'article 48 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo, la conférence des présidents se compose du président et de ses deux vice-présidents, des présidents des commissions permanentes et des présidents des groupes politiques représentés au sein de l'hémicycle.

Très représentative de la diversité politique de l'assemblée, la conférence des présidents constitue selon certains auteurs, « la clé de voûte du processus législatif, entre la phase de préparation et celle de la décision »¹. En pratique, la conférence des présidents assure une mission essentielle : « fixer l'ordre du jour des travaux de l'assemblée nationale. Ses propositions sont soumises à l'assemblée qui peut les modifier notamment quant au nombre et au rang des affaires inscrites à l'ordre du jour »². L'ordre du jour comprend généralement les projets et les propositions de lois, les propositions de résolutions, les questions écrites ou orales et les interpellations du gouvernement. Elle ne peut émettre des vœux à caractère politique, prendre des décisions en matières réglementaires, organiser l'Assemblée nationale. C'est d'ailleurs le sens de la décision de la cour constitutionnelle du Bénin du 2 juillet 1991 qui confirme bien que l'essentiel de la compétence de la conférence des présidents ne concerne que la fixation de l'ordre du jour des assemblées.

Mais cette dimension technique des compétences de la conférence des présidents dictée par l'exigence d'un travail parlementaire efficace, peut aussi avoir les répercussions politiques car comme le souligne si bien Eugène Pierre, « établir un calendrier rationnel peut être une opération délicate, cela reste une question d'ordre, de discipline ; cependant l'organe de coordination ou l'autorité qui aura la charge de cette fonction technique sera investi du même coup de pouvoirs politiques »³. La conférence des présidents joue donc un rôle politique lorsqu'elle presse une commission d'étudier rapidement une question afin que celle-ci vienne en séance plénière. Il en est de même lorsque la conférence des présidents s'abstient d'inscrire une proposition de loi à l'ordre du jour ou encore observe à cet égard un retard injustifié qui peut être dommageable pour l'auteur du texte. Certes, il ne suffit pas d'inscrire un texte de loi à l'ordre du jour des assemblées pour qu'il arrive en

¹ AMELLER (Michel), *Parlements*, op. cit., p. 77.

² Article 49 alinéa 1 du règlement intérieur de l'assemblée nationale du Togo. Article 55 alinéa 1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso. Les amendements ne sont pourtant pas acceptés à la proposition d'ordre du jour de la conférence des présidents. Les assemblées se prononcent sur l'ensemble du texte, soit elles l'adoptent ou le rejettent en bloc.

³ PIERRE (Eugène), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, op. cit., p. 234.

discussion en séance plénière et qu'elle devienne loi, mais déterminer le contenu de l'activité parlementaire, choisir les matières qui constitueront l'objet de l'activité législative, c'est choisir un cadre politique d'impulsion et d'orientation de la politique du gouvernement.

La conférence des présidents est présidée par le président de l'Assemblée nationale qui a seul pouvoir pour la convoquer. Cette compétence est une prérogative personnelle du président qui fixe le jour et l'heure de la réunion. Il n'appartient pas à la séance plénière de se prononcer sur l'opportunité de la convocation des présidents, de même, le président est en droit de refuser, à l'exception des séances réglementairement prévues au début de chaque session parlementaire, de convoquer la conférence des présidents, même si l'opposition en fait la demande¹.

Paragraphe 2 : La revalorisation du parlement par la coopération

Les actions de coopération sont d'une très grande importance dans la perspective de réhabilitation du parlement en Afrique. Les modes d'expression de la coopération parlementaire se déploient sous deux formes : la forme bilatérale (A) et la forme multilatérale (B).

A : La coopération parlementaire bilatérale

La coopération bilatérale est celle qui réunit deux acteurs qui décident de créer un cadre permanent leur permettant de partager des expériences et d'échanger sur des questions de préoccupations communes. Généralement, dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement des parlements, ce sont les groupes d'amitié qui sont retenus comme cadres des relations bilatérales formalisées. Ils ont pour but de favoriser les échanges, de renforcer les liens d'amitié entre les peuples concernés. En fonction du dynamisme de leur diplomatie, de leur réseau d'ambassade, du principe de réciprocité ou des intérêts nationaux stratégiques, économiques et politiques, les Etats constituent plusieurs groupes d'amitié soit par pays, soit par zones géographiques ou encore par continent².

¹ Article 56 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

² Aujourd'hui, l'Assemblée nationale togolaise compte 24 groupes d'amitié, 49 au Burkina Faso et 40 au Bénin.

Concrètement, les groupes établissent des contacts avec les représentations diplomatiques des pays correspondants et développent des initiatives avec les groupes identiques créés dans les autres parlements amis. Ils organisent entre autres, des visites d'amitié, d'échange, d'information et de bons offices¹. A ce propos, les parlementaires effectuent plusieurs missions dans les autres pays d'Afrique ou en Asie mais c'est véritablement en direction des pays européens ainsi que les Etats-Unis d'Amérique et le Canada que les parlementaires africains trouvent aide et assistance dans le cadre du renforcement de leur capacité professionnelle. Ainsi, dans le cadre d'un projet intitulé « Appui aux assemblées et au médiateur du Faso », la France a signé avec le Burkina Faso, une convention de financement de deux millions cinq cent mille francs français pour le renforcement de l'Etat de droit. La composante « appui à l'Assemblée nationale » est de un million quatre cent mille francs français consacrés à l'investissement immobilier, à l'achat de matériel informatique, les installations techniques et de la formation². L'Assemblée nationale burkinabé a aussi bénéficié en 1997 de la part de l'Allemagne, d'un appui technique et de matériel de bureau d'une valeur de onze millions de franc CFA. Le parlement allemand appuie aussi les assemblées à travers les fondations Konrad Adenauer et Fridrich Ebert, organisations non gouvernementales qui aident les parlementaires à mieux se former dans le cadre de l'exercice de leur double rôle de législateur et de censeur de l'action gouvernementale. Dans le cadre de la 106^{ème} conférence de l'union Interparlementaire (UIP) qui s'est tenue à Ouagadougou au Burkina Faso en septembre 2001, l'Allemagne a apporté sa contribution en organisant un séminaire sur les problèmes pratiques et juridiques du parlementarisme.

De son côté, l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) a lancé dans les pays ayant le français en partage, une coopération juridique et judiciaire et « a ressenti la nécessité d'insérer son action, d'abord consacrée à l'amélioration des conditions de justice, dans une réflexion plus générale sur l'Etat de droit »³. C'est pourquoi elle s'est dotée en 1990, d'une Délégation Générale à la Coopération Juridique et Judiciaire, ce qui permet d'orienter ses actions dans le sens des « changements politiques, constitutionnels, économiques et sociaux » qui vont marquer l'espace francophone en général, et les Etats d'Afrique noire en particulier, ce qui va aboutir à l'organisation d'un colloque sur le thème

¹ V. OUEDRAOGO (Constant), La diplomatie parlementaire du Burkina Faso, Mémoire, 2000 ; 86 p.

² Convention de financement n°95003300, « Appui aux Assemblées et au Médiateur du Faso ».

³ Ce recentrage de l'action de l'ACCT s'est fait au sommet de Dakar, au Sénégal en mai 1989 au début des processus de démocratisation sur le continent.

suyvant « l'Etat de droit au quotidien : bilan et perspectives dans l'espace francophone »¹. Du rapport de synthèse des travaux présentés par le rapporteur du colloque, il ressort clairement une volonté de promouvoir la transcription du pluralisme politique, en particulier dans la consécration du principe de la séparation des pouvoirs « car l'Etat de droit est un système de pouvoirs et de contre-pouvoirs »². Après avoir fait une critique du fonctionnement des parlements africains marqués par « la prédominance croissante de l'exécutif sur le législatif, se traduisant notamment par la limitation de l'initiative parlementaire », les participants à ce colloque ont estimé que « le parlement doit être l'image, l'instrument et le lieu d'expression de l'Etat de droit, un espace de dialogue, de concertation et de consensus »³.

Par ailleurs, l'Agence poursuit sa coopération de façon indirecte dans le cadre de l'Association Internationale des parlementaires de Langue Française (AIPLF), sous forme de mesure d'accompagnement des processus de démocratisation⁴ tels que des stages de formation sur le thème du processus législatif et du processus électoral, la mise en œuvre de la politique des comptes rendus des débats parlementaires. Cette coopération est fondamentale dans la mesure où elle permet de réhabiliter et de partager une institution qui a toujours été dominée par une autre et qui devrait correspondre à l'idéal que poursuit le pluralisme politique.

B : La coopération parlementaire multilatérale

Au plan formel, la coopération parlementaire multilatérale consiste en la participation des parlements aux organisations interparlementaires (1) et sur le plan pratique en la fréquentation des forums internationaux qui en sont les principaux vecteurs (2).

1 : La participation aux organisations interparlementaires

Dans ce domaine, la coopération se développe à la fois dans le cadre des assemblées parlementaires des institutions supranationales et dans les organisations interparlementaires proprement dites.

¹ Colloque international de Cotonou, Bénin, du 11 au 14 septembre 1991.

² Ibid.

³ Colloque international de Cotonou, Bénin, du 11 au 14 septembre 1991, op. cit.

⁴ Déclaration du Caire et Plan d'action francophone en faveur de la justice, de l'Etat de droit, des droits de l'Homme et du développement (1996-2000), p. 48.

Sur le premier plan, trois organes le conduisent. Il y a d'abord l'Assemblée paritaire ACP-UE composée en nombre égal d'une part des parlementaires européens et d'autre part des parlementaires ou à défaut des représentants désignés des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Organe consultatif, elle a pour but, par le dialogue, de promouvoir une plus grande compréhension entre les Etats membres, sensibiliser les opinions publiques à l'interdépendance des peuples et à celle de leurs intérêts, ainsi qu'à la nécessité du développement solidaire, réfléchir aux questions relevant de la coopération ACP-UE et en particulier aux problèmes fondamentaux du développement, de susciter des recherches et des initiatives et formuler des propositions en vue de l'amélioration et du renforcement de la coopération ACP-UE¹. L'Assemblée paritaire désigne son bureau et arrête son règlement. Elle se réunit deux fois par an en session ordinaire alternativement dans un Etat de l'Union et dans un Etat ACP. Elle peut créer des groupes de travail ad'hoc chargés d'effectuer des travaux préparatoires spécifiques qu'elle détermine².

Ensuite, les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest ont signé à Abuja, au Nigeria le 6 août 1994, le protocole annexé au Traité constitutif de l'organisation relatif au parlement de la communauté. Le protocole définit la nature, la composition et les compétences du parlement. Le parlement de la communauté est l'assemblée représentative des populations. Il comprend 120 membres. Il est garanti à chaque Etat un minimum de 5 sièges et une quarantaine de sièges restants sont repartis sur la base de l'importance numérique de chaque pays. Le parlement peut se saisir de toute question intéressant la communauté notamment en matière de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la politique communautaire de la santé, de la jeunesse et des sports, de l'économie et de l'environnement³.

Enfin, le Parlement Panafricain dénommé auparavant Union des Parlements Africains, a été créé le 18 mars 2004 au sommet d'Adis Abeba. Il regroupe les parlements des Etats aussi bien francophones, anglophones et lusophones. Les objectifs ont été les suivants : rassembler toutes les institutions parlementaires des Etats africains, œuvrer à l'établissement progressif d'une véritable communauté juridique africaine fondée sur les réalités politiques, économiques, sociales et culturelles du continent, favoriser les contacts entre les parlementaires africains d'une part et ceux des autres continents d'autre part. Le

¹ Accord ACP-UE signé à Cotonou le 23 juin 2000.

² Ibid.

³ A/P2/8/94 Protocole relatif au parlement de la CEDEAO.

Parlement Panafricain contribue aussi au renforcement du rôle et du prestige de l'institution parlementaire en s'inspirant des valeurs humaines fondamentales de liberté, d'égalité, de justice et de paix.

La coopération interparlementaire proprement dite, se développe essentiellement à travers l'union Interparlementaire et de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie. L'Union Interparlementaire, créée en 1889, est l'une des plus anciennes organisations parlementaires existant actuellement dans le monde. Elle a pour but de « favoriser les contacts personnels entre les membres de tous les parlements constitués en groupes nationaux, de réunir dans une enceinte commune, à effet de faire collaborer leurs Etats respectifs à l'affermissement et au développement des institutions représentatives »¹. L'Union Interparlementaire traite des grandes questions qui intéressent la communauté internationale et pour lesquelles des propositions ou des solutions peuvent être avancées par la diplomatie parlementaire : la démocratie et les droits de l'Homme, l'égalité homme-femme dans l'espace public et notamment dans les assemblées parlementaires, le développement durable, la sécurité et la stabilité internationale sont les principaux domaines d'activités dans lesquels les parlementaires de l'Union Interparlementaire jouent depuis sa création un rôle important en partenariat avec les autres acteurs des relations internationales. Toutefois, cette coopération reste marquée par le sceau des rapports diplomatiques de prudence et de non ingérence². L'organisation gagnerait en efficacité par une plus grande audace dans la promotion du pluralisme politique dans les parlements d'Afrique.

L'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) est un autre organe de coopération interparlementaire. Bien qu'ayant un but particulier, celui de « favoriser les initiatives de toute nature pour le rayonnement de la langue française »³, l'APF participe à la coopération entre ses différents membres, par la formation du personnel parlementaire, la dotation en équipement de travail, à la formation des députés sur le travail parlementaire conformément à une résolution adoptée lors de l'Assemblée générale tenue à Libreville, au Gabon en septembre 1998.

¹ Article 1 des statuts de l'Union.

² V. LISSOUCK (Félix-François), *Pluralisme politique et droit en Afrique noire francophone*, op. cit. p. 173.

³ Article 2 des statuts de l'organisation.

2 : La participation aux séminaires et conférences

Les séminaires permettent en effet de mettre en commun les besoins, les points de vue et l'expertise sur des thématiques bien précises intéressant les parlementaires. Ce sont en effet des sessions d'échange qui permettent, avec l'appui des experts, aux élus et au personnel parlementaire de comparer les pratiques respectives des divers domaines et plus souvent dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement des institutions parlementaires.

Ainsi, que ce soit au Bénin, au Burkina Faso ou au Togo, les assemblées nationales organisent ou participent à plusieurs séminaires tant sur le plan national qu'international. Sur le plan national, on retiendra le séminaire interparlementaire tenu du 22 au 26 mars 1994 à Ouagadougou sur le thème : « le parlementarisme en Afrique de l'ouest francophone ». Les participants étaient venus du Bénin, au Mali, du Niger et du Togo. Toujours dans la capitale burkinabé, s'est tenu un séminaire organisé par l'UIP à l'intention des parlementaires de l'Afrique de l'ouest et du centre sur le thème : « le fonctionnement d'un parlement dans un contexte pluraliste et démocratique ». Plus d'une centaine de parlementaires venus des différents pays d'Afrique de l'ouest et du centre, ont planché sur des sujets tels que les rapports entre le parlement et l'exécutif, le contrôle de l'action de l'exécutif, la coopération interparlementaire, le parlement et les droits de l'homme. Du 16 au 21 mai 1999, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a organisé un séminaire à Libreville sur les relations entre les partis majoritaires et minoritaires dans les parlements africains. Le séminaire a examiné l'état actuel des rapports entre le pouvoir et les oppositions en Afrique, décrit le rôle et les responsabilités respectifs de la majorité et des oppositions dans la conduite du processus de démocratisation pour constater que dans tous les parlements, spontanément, la majorité répugne toujours à partager les privilèges du pouvoir et l'opposition répugne à renoncer au confort de son irresponsabilité. Au niveau du personnel administratif, un séminaire international regroupant le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Sénégal, le Tchad et le Togo s'est tenu du 21 au 25 août 2000 à Cotonou au Bénin sur le travail parlementaire organisé à l'initiative de l'organisme américain National Conference of States Legislatures (NCSL).

Les assemblées participent aussi à de nombreuses conférences internationales. C'est ainsi qu'en 1994, des parlementaires togolais ont participé à une conférence au Caire en Egypte sur la population et le développement. Du 1^{er} au 2 avril 1998, une délégation de

députés burkinabé a pris part à Harare au Zimbabwe, à la conférence parlementaire sur la contribution des parlements à la démocratie en Afrique. A la fin de la conférence, les représentants des parlements africains ont adopté une déclaration aux fins de rénover et renforcer l'Union des parlements Africains. Du 22 au 24 novembre 1999, à Abidjan, les assemblées nationales de plusieurs pays ouest africains ont pris part à une conférence internationale sur la bonne gouvernance et le développement en Afrique. La rencontre a regroupé aux côtés des parlementaires, de nombreux universitaires, les opérateurs économiques, les institutions internationales et les représentants de la société civile. Ces travaux organisés sous forme d'ateliers étaient centrés sur trois grandes thématiques : la mauvaise gouvernance et les réformes, la promotion de la bonne gouvernance et du rôle de la société civile, les mécanismes de suivi, d'évaluation et de promotion de la bonne gouvernance.

On le voit, la coopération parlementaire, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, offre aux assemblées, des possibilités de maintenir et de renforcer leur efficacité, de participer à l'édification d'une communauté mondiale fondée sur le pluralisme politique, la paix et la justice.

Conclusion chapitre 2

Au début des années 1990, le paysage politique de l'Afrique a changé de façon spectaculaire. La vague de démocratisation a balayé les vieux partis uniques et les a remplacés par des systèmes politiques multipartites, plus concurrentiels, reconnaissant le suffrage universel comme seule source de dévolution et d'exercice du pouvoir politique. Les élections législatives souvent disputées vont permettre à plusieurs partis politiques de faire leur entrée au parlement même si on notera ici et là, à l'exemple du Togo, des difficultés et des atermoiements à engager leurs parlements dans la voie de l'ouverture démocratique. Le nouveau paradigme de la démocratie parlementaire en cours aujourd'hui sur le continent noir reconnaît une autonomie institutionnelle, administrative et financière aux assemblées, des actions de coopération très hardies en direction des parlements mieux structurés politiquement et matériellement ainsi que des efforts faits dans la représentation de l'opposition au sein des instances de direction et de travail parlementaire.

Conclusion Titre 1

L'histoire de l'institution parlementaire en Afrique noire francophone notamment dans les pays qui font l'objet de notre étude, reste largement déterminée par l'évolution constitutionnelle de ces Etats. Par rapport à la décolonisation et aux premières années qui ont précédé les indépendances, les parlements africains ont joué un rôle important dans la mesure où c'est en leur sein qu'on retrouvait la plupart des élites qui ont négocié et obtenu les indépendances. En outre, ce sont ces mêmes parlements qui ont désigné les premiers gouvernements et créé les premières structures administratives de l'Afrique décolonisée.

Par la suite, après les vagues de militarisation des régimes politiques consécutives aux coups d'Etat et à l'instauration des partis uniques, les parlements vont se trouver très affaiblis en raison de la présidentialisation à outrance des exécutifs. Les impératifs de développement économique et d'unité nationale, la répugnance des nouveaux pouvoirs à être contrôlés par un organe délibérant, amenaient les responsables politiques à verrouiller leur régime et à tordre le cou à toute institution ou organe qui pourrait mettre à mal leur suprématie. Au cours de cette période, les parlements ont été mis hors jeu du débat public ou purement supprimés dans certains pays. Et lorsqu'ils ont été recréés, vers la fin des années 1970 par les régimes militaires à parti unique, ils étaient vidés de leur substance. Le but recherché par les nouveaux convertis de la cause parlementaire n'était pas de rebâtir à l'image des premiers parlements de vraies assemblées délibératives, mais plutôt de mettre en place une caisse de résonance servant de chambre d'enregistrement au plan interne et de « soupape démocratique » vis-à-vis des partenaires étrangers.

Aujourd'hui, avec les grandes mutations que l'Afrique a connues au début des années 1990, un jour nouveau s'est levé sur les parlements. Aux parlements monolithiques, vont se succéder des parlements pluriels dont les membres sont élus au suffrage universel direct lors des élections libres, démocratiques et concurrentes, disposant par rapport aux textes d'une triple autonomie (réglementaire, administrative et financière), leur permettant d'exercer réellement leurs fonctions constitutionnelles de représentants du peuple, de législateur et de censeur de l'action gouvernementale.

Organiquement renouvelées par les textes, les nouvelles assemblées issues des réformes constitutionnelles des années 1990, présentent également un nouveau visage au plan fonctionnel.

Titre 2 : La restauration fonctionnelle des assemblées parlementaires

« L'Etat aujourd'hui, c'est ... un Etat sous haute surveillance. Surveillé par une assemblée nationale qui applique ses prérogatives issues de la démocratisation »¹. Si, comme nous l'avons montré, l'ossature des nouveaux régimes constitutionnels dans nombre d'Etats africains à l'instar notamment du Bénin, du Sénégal, du Mali...est éprouvée par les nombreuses crises qui caractérisent les relations entre le législatif et l'exécutif, le développement théorique d'un puissant contre-pouvoir politique représente une avancée décisive dans la constitutionnalisation du fonctionnement de l'Etat démocratique contrairement à la pratique qui avait cours sous les partis uniques. La combativité responsable de certains législateurs jaloux de leurs compétences constitutionnelles a permis de donner vie à la séparation concurrentielle des institutions politiques.

Comme analysé précédemment, les assemblées élues désormais au suffrage direct de leurs concitoyens, sont libres dans les textes de se doter de leurs propres organes de direction et de travail, de se réunir chaque fois qu'il est nécessaire, avec une autonomie réglementaire et financière et bénéficiant d'un certain nombre d'immunités leur permettant d'accomplir sereinement leurs missions constitutionnelles sans la crainte de devoir rendre des comptes à l'exécutif. Les assemblées entendent aussi garder les hautes mains sur la fonction de contrôle, circonscrite par les textes constitutionnels et qui allient extraordinairement bien le principe d'imputabilité des dirigeants politiques et le souci d'assurer une stabilité politique et constitutionnelle des jeunes démocraties africaines.

Cette restauration fonctionnelle des assemblées parlementaires se manifeste dans des domaines aussi variés que l'émergence d'une seconde chambre qui ferait le contre-poids au gouvernement lorsque celui-ci disposerait d'une majorité massive dans la première chambre, le régime des sessions parlementaires, la fixation de l'ordre du jour des

¹ Suivant l'opinion de LALOUPO (Francis) cité par BOLLE (Stéphane) Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution, Thèse droit public, 1997, p. 567.

assemblées, le refus du recours systématique à la législation déléguée et l'accroissement des contrôles que les parlementaires sont appelés à exercer non seulement sur eux-mêmes mais aussi et surtout sur le gouvernement.

Chapitre 1 : Une restauration fonctionnelle textuellement illimitée

Sur le plan fonctionnel, le Professeur Théodore HOLO, considère que le régime présidentiel implique la répartition suivante des tâches : « le parlement se borne à faire la loi mais ne participe pas à son exécution ; l'exécutif se contente d'exécuter la loi sans jamais prendre part à son élaboration »¹. La constitution béninoise du 11 décembre 1990 et le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale portent la marque de cette interprétation maximaliste du principe de la séparation des pouvoirs énoncé par le philosophe anglais John Locke et systématisé par Montesquieu au 18^{ème} siècle dans l'Esprit des lois.

Dans les régimes semi-parlementaires ou semi-présidentiels (Togo, Burkina Faso), même si les constitutions prescrivent une collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif, les constituants, édifiés par les dérives présidentielles des années post-coloniales, vont édulcorer dans les textes, ce principe de collaboration pour garantir le règne du droit, l'autonomie et la fonctionnalité du pouvoir législatif.

Conformément à l'esprit démocratique des nouvelles constitutions en application sur le continent, les assemblées parlementaires cultivent dans les textes une très grande autonomie, incomparable avec les parlements des partis uniques.

Section 1 : L'autonomie fonctionnelle des assemblées quant à l'organisation du travail parlementaire

Sur le modèle de la constitution française du 4 octobre 1958, les constitutions africaines s'inscrivent dans le mouvement contemporain de rationalisation de l'activité parlementaire, dans la mesure où elles comportent certaines normes fondamentales qui limitent à l'excès le pouvoir législatif du parlement et où les règlements intérieurs des chambres sont soumis au contrôle obligatoire préalable de la juridiction constitutionnelle. Ce cadre juridique contraignant a pour effet d'anéantir totalement le large pouvoir d'auto-organisation normalement reconnu aux assemblées.

¹ HOLO (Théodore), Droit constitutionnel. Différents régimes politiques, Juris-Info, n°0006, 5 juillet 1990.

Il convient de relever toutefois que « la loi intérieure » des chambres africaines comporte de nombreuses rubriques mais soustraites de la compétence réglementaire des chambres et dévolues au constituant ou au législateur organique dans le système français. En guise d'exemple, on peut noter que les textes africains laissent le soin aux assemblées elles-mêmes de déterminer le nombre de leurs commissions permanentes alors que la constitution française fixe impérativement ce nombre à six ; les textes africains donnent également compétence aux règlements intérieurs pour autoriser exceptionnellement la délégation de vote alors qu'en France cette réglementation relève d'une loi organique ; ou encore les principales règles de fonctionnement y compris les modalités de constitution des commissions d'enquêtes sont inscrites dans les règlements intérieurs africains alors qu'en France, la matière est régie par l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée par les lois n°77-807 du 19 juillet 1977 et n°91-698 du 20 juillet 1991.

Cette différenciation des sources de droit dans le fonctionnement des assemblées parlementaires françaises et africaines est symptomatique de la place de plus en plus grande que les constituants africains ont voulu conférer au pouvoir législatif. Nous nous emploierons donc à mettre en exergue la traduction parlementaire de cette restauration fonctionnelle des assemblées (paragraphe 1). Toutefois, dans le souci de rendre l'exercice du pouvoir politique effectif quelles que soient les circonstances, les constituants africains vont faire preuve d'un grand libéralisme en attribuant au Chef de l'Etat, des possibilités d'intervention dans certains domaines traditionnellement réservés aux assemblées parlementaires. Les droits de la représentation nationale peuvent être effacés par le recours au référendum ou aux pouvoirs exceptionnels dans les conditions, il est vrai, moins strictes que celles imposées par les articles 11 et 16 de la constitution française du 4 octobre 1958 (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La traduction parlementaire de la restauration fonctionnelle des assemblées parlementaires

A la faveur du mouvement d'émancipation politique né des conférences nationales et de l'adoption de nouveaux régimes politiques, il apparaît de plus en plus clair que les Africains entendent dorénavant rompre avec le passé autoritaire qui a caractérisé le régime des partis uniques et dont les conséquences ont été dévastatrices pour le continent.

Sans vouloir chercher à instaurer un gouvernement congressionnel, c'est à dire un système de suprématie des chambres parlementaires¹, les constituants vont essayer de réduire autant qu'il est possible, l'influence de l'exécutif dans le fonctionnement des assemblées. L'autonomie institutionnelle des assemblées est si forte aujourd'hui, qu'elle bouleverse en théorie toutes les idées reçues sur le système parlementaire en Afrique. Les nouveaux textes constitutionnels prévoient de nos jours la possibilité pour les députés de déterminer eux-mêmes l'ordre du jour de leurs travaux avec à la clé un régime de session plus allongé comparativement à la pratique sous les partis uniques où les sessions trop courtes ne permettent pas une étude approfondie des textes soumis à la délibération des assemblées (A). Bien plus, l'automaticité qui a caractérisé le recours aux ordonnances n'est plus de mise : sans vouloir les supprimer au risque de mettre en difficulté le fonctionnement harmonieux des pouvoirs publics, les constituants vont tout mettre en œuvre pour limiter le recours aux ordonnances en les entourant de conditions drastiques destinées à éviter les abus (B).

A : La détermination de l'ordre du jour des assemblées et la redéfinition du régime des sessions parlementaires

Corollaires indispensables de la souveraineté parlementaire, la détermination de l'ordre du jour des assemblées et la redéfinition du régime des sessions parlementaires constituent des étapes importantes dans le processus de réhabilitation des institutions parlementaires. Aujourd'hui, à la faveur du processus de démocratisation, les assemblées peuvent théoriquement déterminer elles-mêmes l'ordre du jour de leurs travaux dont les sessions sont substantiellement allongées par rapport au système qui prévalait sous les partis uniques.

1 : L'allongement des sessions parlementaires²

Michel Debré, Garde des Sceaux, lors de la présentation du projet de constitution française de 1958 devant l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat, définissait les quatre mesures phares destinées selon lui à instaurer un véritable régime parlementaire en France.

¹ La question du gouvernement congressionnel a été magistralement développée par WILSON (Woodrow), *Gouvernement congressionnel, Etude sur la politique américaine*, Giard et E. Brière, 372 p.

² AMELLER (Michel) définit les sessions parlementaires comme « les périodes de l'année dont le nombre et la durée peuvent varier, au cours desquelles une assemblée peut légitimement se réunir et exercer ses fonctions », *Parlements*, op. cit., p. 140-146.

Il s'agissait pour lui d'une définition stricte du régime des sessions, de la limitation du domaine de la loi, de la réorganisation de la procédure législative et budgétaire et de l'institution de nouveaux mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement.

Sur le régime des sessions qui nous occupe ici, Michel Debré précisait : « les assemblées, en régime parlementaire ne sont pas des organes permanents de la vie politique. Elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions mais aménagées de telle sorte que le gouvernement ait le temps de réflexion et d'action. Le texte qui vous est soumis prévoit deux sessions ordinaires, l'une à l'automne, de deux mois et demi, et destinée avant tout au budget, l'autre au printemps, de trois mois au plus et destinée avant tout au travail législatif. Des sessions extraordinaires peuvent être décidées à l'initiative du gouvernement ou de la majorité du parlement : leur objet et leur durée sont limités. Les unes et les autres sont prolongées d'une manière automatique si le gouvernement n'a pas déposé le budget en temps voulu ou si l'opposition, par une motion de censure, entend imposer un débat de politique générale. De nouvelles élections, un message extraordinaire du Président de la République peuvent amener également de courtes sessions extraordinaires »¹.

Le système des sessions en Afrique, calqué sur le modèle français de rationalisation du travail parlementaire d'avant la réforme du 4 août 1995², restreint lui aussi le pouvoir

¹ Cité par MAGE (Tristan), La révision de la constitution devant le Parlement français du projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum instituant la session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime d'inviolabilité parlementaire à son adoption devant le Congrès, Tome 1, 1995 p. 78.

² La réforme du 4 août 1995 fut la première réforme du septennat de Jacques CHIRAC élu le 7 mai 1995. Deux semaines après son élection, dans le traditionnel message du Chef de l'Etat au parlement, le nouveau locataire de l'Elysée s'engage à « soumettre sans délai un projet de loi constitutionnelle tendant à apporter des modifications nécessaires pour organiser une session unique du parlement ». Il s'agissait selon Jacques CHIRAC de « remettre le parlement à sa vraie place, une place centrale lui permettant de redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique ». Le 31 juillet par le vote favorable de 674 députés et sénateurs RPR et UDF, la constitution de 1958 allait être révisée pour la huitième fois. Outre l'instauration de la session parlementaire unique, le Congrès avait modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire et a élargi le champ du référendum. Neuf ans après l'adoption de cette réforme, le bilan est plutôt mitigé : la charge du travail parlementaire est devenue véritablement excessive. Jean Louis DEBRE, ancien président de l'Assemblée Nationale (2002-2007) dans une lettre de cinq pages adressée

de l'Assemblée nationale de déterminer elle-même les périodes pendant lesquelles elle accomplira valablement ses fonctions.

Lors de la présentation de l'avant-projet de la constitution béninoise, le président de la commission constitutionnelle le Professeur Glelé avait estimé que le dispositif proposé par la commission n'entraînerait pas la paralysie ou le harcèlement du gouvernement car, estime-t-il, « le chef de l'Etat n'est interpellé que pendant les sessions. Chaque session dure trois mois au début de l'année et trois mois à la fin de l'année. Mais entre temps, il a largement le temps de gouverner ».¹ Bien que les constituants africains aient récusé toute permanence du parlement, ils lui ont donné une maîtrise suffisante de ses sessions pour se réunir chaque fois que le besoin se fera sentir.

Toutes les constitutions africaines distinguent les sessions ordinaires des sessions extraordinaires de plein droit et des sessions extraordinaires facultatives. L'article 87 de la constitution burkinabé du 2 juin 1991 dispose : « L'assemblée se réunit de plein droit chaque année en deux sessions ordinaires. La durée de chacune ne saurait excéder quatre vingt dix jours. La première session s'ouvre le premier mercredi de mars et la seconde le dernier mercredi de septembre. Si le premier mercredi de mars ou le dernier mercredi de septembre est un jour férié, la session s'ouvre le premier jour ouvrable qui suit »². L'article 88 ajoute : « L'assemblée se réunit en session extraordinaire sur convocation de son président, à la demande du gouvernement ou de celle de la majorité absolue des députés sur un ordre du jour déterminé. La session extraordinaire est close dès l'épuisement de l'ordre du jour ». L'article 55 nouveau de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 prévoit en des termes

aux 577 députés à la fin de la session parlementaire 2004 a constaté avec amertume « l'emballement de la machine législative » (1248 heures de débat malgré l'interruption d'un mois pour cause d'élections régionales et cantonales) et proposé à ses pairs de revenir à deux sessions législatives par an. Bernard ACCOYER, ancien président du groupe UMP à l'Assemblée s'est dit également favorable aux propositions du président tendant à l'allègement du travail parlementaire. *Le Figaro*, mercredi 4 août 2004, n°18660, p. 5.

¹ « République du Bénin, l'avant-projet de constitution propose un régime présidentiel », *La Croix du Bénin*, 28 avril 1990.

² Cet article est le résultat d'une modification opérée par la loi constitutionnelle du 27 janvier 1997. Elle a consisté à faire passer de soixante à quatre vingt jours la durée de chaque session ordinaire et à fixer l'ouverture de la première session et de la deuxième session respectivement, le premier mercredi de mars et le dernier mercredi de septembre. Les anciennes dispositions adoptées le 2 juin 1991 les avaient fixées respectivement au dernier mercredi de mars et au dernier mercredi d'octobre.

presque identiques la durée des sessions parlementaires : « L'assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. La première session s'ouvre le premier mardi d'avril. La seconde session s'ouvre le premier mardi d'octobre. (...). Chacune des sessions dure trois mois. L'Assemblée nationale et le Sénat sont convoqués en session extraordinaire par leur président respectif sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Président de la République ou de la majorité absolue des députés ou des sénateurs. Les députés et les sénateurs se séparent aussitôt l'ordre du jour épuisé »¹. Ces différents articles font de l'assemblée une autorité à temps partiel, sous réserve, pendant l'intersession, de la réunion mensuelle du Bureau, du droit reconnu aux commissions législatives de continuer à siéger et de la faculté laissée aux commissions d'enquête, de contrôle et d'information d'accomplir leurs missions.

Il faut remarquer ici que contrairement à leurs homologues français qui se sont toujours plaints du régime des deux sessions ordinaires qu'ils considèrent comme inefficaces pour un travail législatif efficient et qui va d'ailleurs nécessiter la révision du 4 août 1995, les députés africains paraissent tout à fait satisfaits car, ce nouveau régime des sessions tranche nettement avec le régime très court des sessions adopté par certaines constitutions à l'époque des partis uniques et qui ne permet pas d'étudier sereinement les textes législatifs et le projet de lois de finances soumis à la délibération des assemblées. A l'époque, la constitution togolaise de 1980² avait fixé à deux mois la durée totale de chaque session,³ et la constitution burkinabé de décembre 1977 avait limité à quarante cinq jours la durée maximum de chaque session parlementaire. Seul le constituant sénégalais faisait exception en permettant à son parlement de fixer lui-même selon ses besoins, la date d'ouverture de ses sessions et la durée de celles-ci⁴.

¹ L'article 87 de la constitution béninoise dispose : « L'assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. La première s'ouvre dans le cours de la première quinzaine du mois d'avril. La deuxième s'ouvre dans le cours de la seconde quinzaine du mois d'octobre. Chacune des sessions ne peut excéder trois mois ».

² Article 39 de la constitution.

³ Article 25 de la constitution de de 1977.

⁴ Article 45 de la constitution sénégalaise de 1963.

2 : Le renforcement des compétences parlementaires en matière de fixation d'ordre du jour

L'établissement de l'ordre du jour constitue pour Michel Ameller « la clé de voûte du processus législatif entre la phase de la préparation des lois et celle de la décision ».¹ Les projets et les propositions de loi, après avoir été déposés, distribués puis étudiés par les commissions législatives, doivent venir en discussion devant l'assemblée plénière et cette étape finale n'est possible que par l'inscription du texte à l'ordre du jour de l'assemblée. Cette inscription n'est pas seulement une formalité. Le rôle des autorités qui exercent ce choix, qu'il soit prévu par les dispositions constitutionnelles ou les textes réglementaires, « s'avère extrêmement important pour l'orientation et la qualité du travail législatif ».² Le droit parlementaire contemporain retient généralement deux solutions quant à la détermination de l'ordre du jour des assemblées avec à la clé des avantages et des inconvénients.

Si l'ordre du jour est fixé par l'exécutif, celui-ci aura beau jeu à se débarrasser des questions gênantes, quitte à faire preuve de césarisme à l'égard du parlement, lorsque la situation politique l'y autorise. Inversement, l'ordre du jour peut-être établi par les chambres elles-mêmes. Mais cette solution, corollaire du principe de la souveraineté parlementaire, peut paraître dangereuse si l'on convient que l'œuvre législative aujourd'hui pour être valable et répondre aux exigences du monde moderne, doit donner la possibilité au gouvernement de choisir le moment de l'examen par le parlement des textes qu'il propose. Toute la difficulté, qui dépasse, il faut le dire, le cadre de la procédure, consiste donc à trouver un *modus vivendi* capable de garantir à la fois l'autonomie des assemblées et les impératifs du pouvoir. Les Etats africains ont depuis longtemps oscillé entre les deux tendances avant d'opter dans la plupart des cas à partir des années 1990, de confier constitutionnellement cette compétence exclusivement au parlement, mis à part bien évidemment le Burkina Faso qui a choisi la méthode française qui consiste à faire dépendre l'ordre du jour des assemblées du pouvoir exécutif quitte à permettre « la discussion d'une proposition de loi deux mois après sa soumission au gouvernement ».³

¹ AMELLER (Michel), *Parlements*, op. cit. p. 197.

² Op. cit., p. 198.

³ Article 118 alinéa 2 de la constitution burkinabé. C'est ce que l'on a appelé en France la « niche parlementaire » ou la « fenêtre parlementaire » et qui est principalement conçue pour l'adoption des propositions de loi. Article 48-3 de la constitution française de la Cinquième République. V. LASCOMBE (Michel), *Droit constitutionnel de la Cinquième République*, op. cit. p. 128.

Sous les partis uniques, les constituants, favorables à des exécutifs forts, ont retenu le système français de la fixation de l'ordre du jour des assemblées. L'article 48 de la constitution de la Cinquième République française repris par presque tous les textes africains¹, autorise le gouvernement à imposer sa priorité dans le travail législatif et même à refuser le cas échéant, l'inscription à l'ordre du jour d'un projet qui ne reçoit pas son assentiment. La prééminence gouvernementale dans la fixation de l'ordre du jour s'explique en Afrique, par la nécessité d'une conduite harmonieuse des affaires du pays mais aussi et surtout par une allégeance totale des députés au gouvernement et à sa politique. L'ordre du jour est ainsi rédigé : « l'assemblée est informée que l'ordre du jour qu'elle tiendra du... au ... comprend... ». Que le texte qui annonce l'ordre du jour des assemblées dise que « l'assemblée est informée » reste très symptomatique du rôle de premier plan que joue le gouvernement et dénote si besoin, qu'en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées, celles-ci ne procèdent ni à une discussion, ni à un vote et qu'elles se bornent simplement à prendre acte de la volonté du gouvernement à les voir statuer sur tel ou tel projet de loi soumis à leur délibération.

Avec le nouveau constitutionnalisme, les choses ont sensiblement évolué dans les textes : l'alinéa 1 de l'article 82 de la constitution togolaise est très clair à ce sujet : « l'Assemblée nationale a la maîtrise de son ordre du jour. Elle en informe le gouvernement ». Au Bénin, c'est le président de l'Assemblée nationale qui élabore la proposition de l'ordre du jour assisté par son bureau après consultation de la conférence des présidents. Ce droit d'initiative reconnu au président de l'Assemblée nationale béninoise s'explique par le fait qu'il est au confluent des informations émanant aussi bien du gouvernement et des instances du parlement à savoir les groupes parlementaires et les commissions. Le gouvernement intervient dans l'élaboration de l'ordre du jour en adressant au Président de l'Assemblée par l'entremise du chargé de relations avec le parlement, des demandes d'inscription prioritaire ou des demandes d'inscription en procédure d'urgence. Le cas échéant, le président de l'assemblée en informe les présidents des commissions compétentes et soumet les demandes gouvernementales à la conférence des présidents.² Le gouvernement peut en outre, exceptionnellement, demander une modification de l'ordre du jour

¹ Article 40 de la constitution camerounaise de juin 1972, article 23 de la constitution sénégalaise de 1963.

² Article 84 alinéa 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin et article 82 alinéa 2 de la constitution togolaise.

par adjonction, retrait ou inversion de texte qu'il juge prioritaire. Le président de l'assemblée en informe immédiatement ses pairs.

Visiblement, dans le cadre de l'élaboration de l'ordre du jour des assemblées, la situation au Togo et au Bénin nous paraît plus favorable que la pratique établie par la constitution de la Cinquième République française reprise par la constitution burkinabé de 1991 « l'ordre du jour des assemblées comporte par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de lois déposés par le gouvernement et des propositions acceptées par lui ». Mais aujourd'hui, pour contourner les pouvoirs du parlement dans la fixation de leur propre ordre du jour, les exécutifs ont tendance au Togo et plus particulièrement au Bénin à multiplier les procédures d'urgence, de sorte que l'assemblée sursoie bien souvent à statuer sur les propositions de lois ou sur les textes qu'elles jugent elles-mêmes prioritaires pour privilégier les projets et les adopter dans la précipitation parce que le gouvernement en a fait la demande. Cette tendance est d'autant plus critiquable qu'elle vide de leur substance les textes constitutionnels régissant la matière et conduit malheureusement à la banalisation de la demande d'examen d'un texte en procédure d'urgence, demande qui doit rester exceptionnelle.

B : Le refus du recours automatique aux ordonnances

Que ce soit en régime présidentiel ou en régime parlementaire, la technicité, l'abondance chaque jour croissante des problèmes à résoudre, l'urgence des décisions à prendre pour le bien être des populations, s'accommodent de moins en moins depuis la fin de la deuxième guerre mondiale de la procédure législative classique empreinte d'un formalisme et d'une lenteur peu adaptée aux situations politiques et économiques du monde moderne. Pour faire face à ces situations, palier à l'indigence et à la lenteur des procédures législatives ordinaires, la quasi totalité des constitutions du monde reconnaissent aux exécutifs la possibilité d'intervenir dans des domaines qui sont normalement du domaine de la loi. Ce dessaisissement des assemblées parlementaires est particulièrement significatif aux Etats-Unis où une interprétation stricte de la nature du régime politique en vigueur interdirait au Président de bénéficier d'une délégation législative. Et pourtant, le Congrès, depuis plus de soixante dix ans, a délégué à plusieurs reprises au Chef de la Maison Blanche le droit de légiférer dans de nombreuses matières jusque là réservées aux lois formelles. La Cour Suprême, juge de la constitutionnalité des lois du pays, contrôle cependant les limites

de ces pouvoirs délégués et pour éviter un auto-dépouillement du Congrès, n'admet pas que des pouvoirs exclusivement législatifs soient délégués.

L'exemple de la France sous la Quatrième République était encore plus frappant puisque la constitution était formelle : « l'Assemblée nationale vote sur la loi. Elle ne peut déléguer ce droit »¹. Les constituants français de l'époque avaient considéré que si la délégation est accordée au pouvoir exécutif, celui-ci peut être amené à en abuser et mettre à mal la suprématie de la représentation nationale. Toutefois, sous la pression des événements de politique intérieure et internationale, le législateur va avoir recours, pour contourner cette disposition, à toute une série de procédés que la juridiction administrative et la doctrine se sont efforcés de justifier par des raisonnements plus ou moins hardis.²

La constitution de 1958 a mis fin à cette situation en institutionnalisant la délégation de pouvoir. L'article 38 dispose : « le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnance pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa de cet article, les ordonnances ne peuvent être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ».

Les nouvelles constitutions africaines n'ont pas fait exception à la règle et ont emprunté à la France la technique des ordonnances. Conformément à l'article 107 de la constitution burkinabé inspiré par l'article 38 de la constitution française du 4 octobre 1958 précitée, « le gouvernement peut pour l'exécution de son programme, demander à

¹ Article 13 de la constitution de 1946.

² Il s'agit en l'occurrence des décrets-lois. Ce sont des décrets que le gouvernement était autorisé de prendre en matière législative en vertu d'une loi d'habilitation dite de « pleins pouvoirs » qui prévoyait une ratification parlementaire ultérieure. La constitutionnalité de ces décrets-lois n'étaient pas évidente sous les deux Républiques, la Quatrième République a voulu même l'interdire en prévoyant en son article 13 : « L'Assemblée Nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit ». Mais le Conseil d'Etat dans un avis daté du 6 février 1953 avait admis que les décrets-lois n'étaient pas contraires à la constitution dès lors qu'ils ne portent pas sur des matières réservées à la loi par la constitution ou la tradition républicaine et qu'ils restaient limités, DUHAMEL (Olivier) et MENY (Yves), Dictionnaire constitutionnel, 1^{ère} édition, PUF, 1992, p. 278.

l'Assemblée nationale l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil constitutionnel. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'assemblée avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans celles de leurs dispositions qui sont du domaine législatif ».¹

Cependant, la crainte de verser encore dans un déni des droits du parlement et qui pourrait annihiler tous les efforts de rééquilibrage des pouvoirs publics constitutionnels², le recours à cette procédure est strictement réglementé par les nouvelles lois fondamentales.

La délégation du pouvoir législatif, suivant les articles 114 et 115 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale togolaise résulte « d'un vote sur un texte exprès d'initiative gouvernementale » et doit franchir les étapes de la procédure législative et être déférée à la cour constitutionnelle pour juger de sa constitutionnalité. Le Président de la République ou le gouvernement est tenu de solliciter l'habilitation pour « l'exécution de son programme », pour une durée limitée, et pour des mesures qui sont du domaine de la loi. Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel français dans une décision du 12 janvier 1977, l'article 86 de la constitution togolaise fait obligation au gouvernement d'indiquer avec précision au parlement lors du dépôt du projet de loi d'habilitation, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre. La référence rituelle aux objectifs de politique générale

¹ Les constitutions béninoise et togolaise présentent des rédactions identiques : l'article 86 de la constitution togolaise dispose : « le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander à l'assemblée nationale, l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ces ordonnances ont prises en conseil des ministres après avis de la cour constitutionnelle. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai défini par la loi d'habilitation, ces ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi en ce qui concerne leurs dispositions qui relèvent du domaine de la loi ».

² Les régimes militaires des partis uniques ont souvent usé des ordonnances pour maintenir leur suprématie sur le parlement, HERMET (Guy), *Les désenchantements de la liberté : la sortie des autoritarismes dans les années 1990*, Fayard, Paris, 1993, 324 p., BANOCK (M.), *Le processus démocratique en Afrique : le cas du Cameroun*, L'Harmattan, Paris, 1992, p. 152.

consignés dans les programmes gouvernementaux ne saurait suffire. Le chef du gouvernement provoquera pour ainsi dire un véritable vote de confiance des députés sur une loi de programme ponctuée par les circonstances. Les députés ont le pouvoir, au cours de l'examen du projet du gouvernement, d'adhérer aux orientations gouvernementales contenues dans le projet, d'amender certaines d'entre elles ou les rejeter en bloc.

Si cette hypothèse reste très peu vraisemblable au Togo du fait de la domestication évidente de l'assemblée monocolore par le gouvernement et le Président de la République, il en va autrement au Bénin où l'article 104 alinéa 2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale subordonne l'octroi de la délégation à la réunion d'une majorité renforcée des deux tiers des membres de l'assemblée. Cette exigence exorbitante à certains égards est de nature non seulement à empêcher les amis du Président de la République d'orchestrer des dessaisissements trop fréquents et vider ainsi de sa substance la procédure des ordonnances qui doit rester malgré tout exceptionnelle mais aussi de favoriser un large consensus de toute la classe politique béninoise sur l'habilitation demandée. Cet article présente toutefois, l'inconvénient majeur de laisser le gouvernement à la merci d'une minorité de blocage légèrement supérieur au tiers des députés alors même que les circonstances du moment nécessitent le vote d'une loi d'habilitation. En violation de toute logique démocratique, l'Assemblée nationale pourrait ainsi refuser au Président de la République élu au même titre qu'elle au suffrage universel direct le pouvoir visé par l'article 192 de la constitution béninoise au cas où un peu plus du tiers des députés membres ou alliés de circonstances de l'opposition s'y opposaient¹.

Les ordonnances peuvent intervenir dans toutes les matières visées à l'article 84 de la constitution togolaise ou 101 de la constitution du Faso sur la délimitation du domaine de la loi. Et une fois le délai d'habilitation expirée, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi en ce qui concerne leurs dispositions qui relèvent du domaine législatif²

Reste la question de la valeur juridique des ordonnances. Actes réglementaires ou actes législatifs ? Ici, la jurisprudence en Afrique et plus particulièrement au Bénin tranche

¹ BOLLE (Stéphane), Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution, op. cit ; p. 540.

² Article 86 in fine de la constitution togolaise, 107 de la constitution burkinabé et 102 de la constitution béninoise.

avec la position qui a cours en France où la jurisprudence administrative et constitutionnelle reconnaît aux ordonnances la qualité d'actes réglementaires donc susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif tant qu'elle n'ont pas été ratifiées¹. En revanche, en Afrique, les cours constitutionnelles sollicitées à l'amont par les textes constitutionnels pour juger de la constitutionnalité des ordonnances prises par l'exécutif, on peut estimer que le constituant a voulu conférer une valeur de lois provisoires aux ordonnances suivant le système en vigueur en Italie et en Espagne.

Encadrées en droit et réservées comme au Bénin dans la situation d'un consensus général sur l'opportunité de son acceptation par la représentation nationale, les ordonnances en Afrique ont connu des sorts différents suivants les pays : souvent appliquées au Togo, au Burkina Faso et même au Bénin sous la présidence de Matthieu KEREKOU qui disposait d'une confortable majorité à l'Assemblée nationale, mais elles n'ont connu aucune application positive au Bénin sous la présidence SOGLO. La seule et unique demande du président SOGLO d'une loi d'habilitation remonte en 1994, année de la dévaluation de 50% du franc CFA. Nicéphore SOGLO, accusé par les parlementaires de n'avoir ni prévu la dévaluation ni pris de mesures pour atténuer les effets sur l'économie nationale décide, par un décret daté du 29 mars 1994 de convoquer le parlement en session extraordinaire aux fins de lui soumettre une loi d'habilitation destinée à juguler la crise économique dans son pays. Cette première demande d'une loi d'habilitation depuis le rétablissement de la démocratie au Bénin a suscité beaucoup de scepticisme chez tous les députés qui craignaient par le vote de cette loi donner un chèque en blanc au gouvernement et l'autoriser à faire du n'importe quoi. Et bien que la commission des finances saisie au fond pour l'étude projet de loi d'habilitation ait donné un avis favorable, le texte du gouvernement n'a pas pu recueillir la majorité qualifiée constitutionnellement prévue pour être adopté. La loi a recueilli 22 voix pour et 37 contre ; certains commissaires ayant renié lors du vote en plénière leurs positions initiales. Si le souci technique qui a animé de ne toucher au budget de l'Etat a pu jouer en faveur du rejet, l'observation d'un député Jean Marie Zohoun paraît plus sûrement traduire les motivations profondes du rejet : « une loi d'habilitation suppose une ambiance de confiance entre les deux institutions »², et il est vrai que celle-ci n'a pres-

¹ CE 3 novembre 1961, DAMIANI confirmé par le Conseil Constitutionnel dans ces décisions 72-73 du 29 février 1972, 85-193 du 8 août 1985 et 86-224 du 23 janvier 1987.

² Cité par BOLLE (Stéphane), Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution, loc. cit., p. 545.

que jamais été acquise sous le quinquennat Soglo (1991-1996) entre l'exécutif et le législatif.

Paragraphe 2 : Le dessaisissement momentané du pouvoir législatif des assemblées parlementaires

« L'Assemblée nationale vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du gouvernement conformément aux dispositions de la présente constitution ». En disposant ainsi en son article 84, la constitution burkinabé a entendu domicilier la fonction législative à l'Assemblée Nationale¹. Mais ce pouvoir matériellement limité du fait du parlementarisme rationalisé comme nous le verrons plus loin dans la deuxième partie de notre étude, l'est aussi organiquement et temporairement. En effet, les nouveaux constituants ont fait preuve d'un grand libéralisme, en confiant au chef de l'Etat, des possibilités d'empiètement sur les compétences du parlement. Il apparaît singulier aux regards des exigences de la construction d'un Etat libre et démocratique en Afrique de reconnaître au chef de l'Etat le pouvoir d'en appeler directement au peuple ou de se substituer au pouvoir législatif dans la résolution de certaines crises du moment. Mais la contrariété entre la logique autoritaire de cet arsenal constitutionnel et les nécessités historiques de la sortie de la dictature tend à s'effacer en pratique. L'affirmation d'un pouvoir parlementaire fort mais désordonné à l'exemple du Bénin relégitime les actes d'autorité extraordinaires du Président de la République qui seuls peuvent équilibrer les rapports entre les institutions.

Les droits de la représentation nationale peuvent donc être momentanément éclipsés par le recours au référendum (A) et aux pouvoirs exceptionnels (B) comme nous le démontrerons, dans des conditions, il est vrai moins strictes que celles imposées par la constitution française du 4 octobre 1958.

A : Le référendum d'initiative présidentielle

« La formule démocratique de la souveraineté du peuple peut servir à édifier l'absolutisme sur les ruines de la République ».² Si les nouveaux constituants africains

¹ La constitution béninoise dispose quant à elle en son article 96 : « L'Assemblée nationale vote la loi et consent l'impôt ». Les mêmes dispositions sont reprises au Togo en ces termes : « l'Assemblée nationale vote en dernier ressort la loi. Elle contrôle l'action du gouvernement ».

² NAU (Yves), Le pouvoir de veto du chef de l'exécutif dans les régimes politiques libéraux, Thèse de droit public, Paris 2, 1985, p. 321.

avaient agréé la condamnation lapidaire de l'institution référendaire prononcée par Yves NAU, ils n'auraient pas, même de manière restreinte, conféré à nouveau au chef de l'Etat le pouvoir de faire appel au peuple qui plus est, sans aval de l'Assemblée nationale. En France, le référendum de l'article 11 permet aux citoyens, en vertu du principe de la démocratie directe, de se prononcer directement sur questions fondamentales pour la vie de la Nation et l'avenir de ses institutions. Dans ce pays, selon l'article 2 de la constitution, le principe de la République est fondé sur le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ; l'article 3 précisant que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Cette définition fait pour ainsi dire l'originalité de la Cinquième République qui réconcilie démocratie représentative et démocratie directe, concepts jusque là antagonistes, même si la Quatrième République avait fait place au référendum mais exclusivement en matière constitutionnelle. L'introduction du référendum législatif dans les nouvelles institutions françaises des années 1958 relève de la même volonté des constituants de renforcer le pouvoir exécutif pour assurer la stabilité gouvernementale.

En Afrique, le référendum de l'article 58 au Bénin ou de l'article 49 au Burkina Faso ou encore de l'article 4 de la constitution togolaise, a aussi et surtout pour objet ou finalité d'allouer au Président de la République, un « droit de veto translatif ».¹ Ce dernier, conformément aux vues de Yves Nau, peut être défini comme « une prérogative consistant à faire trancher par le corps électoral un litige majeur entre le chef de l'Etat et l'assemblée, qui tous deux se réclament de la confiance populaire pour défendre leurs points de vue et notamment le contenu d'un acte législatif ». L'article 49 de la constitution burkinabé dispose : « Le Président de la République peut, après avis du Premier Ministre et du Président de l'assemblée, soumettre au référendum tout projet de loi portant sur toutes questions d'intérêt national. En cas d'adoption de ladite loi, il procède à sa promulgation dans les conditions prévues par l'article 48 ». L'article 58 de la constitution béninoise prévoit quant à elle que : « le Président de la République, après consultation du président de l'Assemblée Nationale et du président de la cour constitutionnelle, peut prendre l'initiative du référendum sur toute question relative à la promotion et au renforcement des Droits de l'Homme, à l'intégration régionale ou sous-régionale et à l'organisation des pouvoirs publics ».

¹ NAU (Yves), Le pouvoir de veto du chef de l'exécutif dans les régimes politiques libéraux, op. cit., p. 322.

Ces deux articles attribuent au profit du chef de l'Etat des pouvoirs entiers en matière de recours au référendum. Les seules conditions résident dans l'obligation qui est faite au Président de la République de consulter préalablement le Président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre ou le président de la cour constitutionnelle selon qu'on est au Burkina Faso ou au Bénin. Ces obligations disparaissent au Togo où les textes constitutionnels ne prévoient pas l'avis du Premier ministre et du Président de l'Assemblée nationale ou encore une décision des juridictions constitutionnelles préalablement à toute initiative présidentielle de recourir au référendum¹.

Au Bénin et au Burkina Faso, l'avis défavorable des autorités constitutionnellement prévues ne lie juridiquement pas le chef de l'Etat qui peut donc passer outre les avis défavorables en appelant directement le peuple au référendum même si l'on sait que dans le premier pays, l'opposition motivée du premier responsable de la Cour constitutionnelle pourrait entraîner des conséquences politiques particulières une fois admise l'existence d'un contrôle de constitutionnalité préventif en matière de référendum. Si le chef de l'Etat fait fi des avis développés par le président de la cour, il pourrait s'exposer à une solidarité de corps s'exprimant au travers de l'annulation du décret organisant le référendum. Le juge constitutionnel du Bénin, sur saisine de tout citoyen² ou même sur auto-saisine en cas de violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques³, pourrait contrôler l'observation de la constitution par le signataire du décret, en particulier en ce qui concerne les conditions de déclenchement de la procédure référendaire, l'objet de la consultation ou encore la formulation de la question. Le contrôle de constitutionnalité préalable à la consultation que des pays à l'instar de la Guinée Conakry⁴ ont institutionnalisé et qui a été envisagé en France par le Comité Vedel⁵ a le triple mérite d'être conforme aux impératifs

¹ L'alinéa 2 de l'article 4 de la constitution togolaise du 31 décembre 2002 dispose de manière laconique : « l'initiative du référendum appartient concurremment au peuple et au président de la République ».

² Article 3 alinéa 3 de la constitution

³ Article 121 alinéa 2 de la constitution

⁴ L'article 45 de la constitution guinéenne dispose : « Avant de convoquer les électeurs par décret, le Président de la République recueille l'avis de la cour suprême sur la conformité du projet ou de la proposition à la loi fondamentale. En cas de non-conformité, il ne peut être procédé au référendum ».

⁵ Le Comité consultatif pour la révision constitutionnelle mise en place par le président François Mitterrand et présidé par le Doyen VEDEL avait préconisé dans son rapport final remis au chef de l'Etat d'introduire dans la constitution de 1958 un article ainsi rédigé : « le projet ne peut être soumis au référendum qu'après constatation par le conseil constitutionnel de sa conformité à la constitution », in Rap-

d'un Etat de droit, d'offrir des garanties suffisantes aux sceptiques du recours au référendum et de permettre à ses partisans de rejeter toute accusation de forfaiture.

Quels que puissent être les avantages de la formule, la Cour constitutionnelle de Bénin pourrait à l'inverse, qualifier le décret décidant du référendum d'acte de gouvernement, en reprenant l'arrêt Brocas du Conseil d'Etat français du 19 octobre 1962 comme elle l'a d'ailleurs fait dans une décision DCC 27-94 du 24 août 1994 au sujet de la décision de mise en oeuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 68 par le président Soglo pour se déclarer incompétente. Quant au contrôle de constitutionnalité a posteriori de la loi référendaire, même fondé en droit¹, il est resté très improbable, la Cour constitutionnelle saisie sur la base de l'article 3 de la constitution ou en ce qui concerne les textes attentatoires aux libertés publiques et aux droits fondamentaux de la personne humaine sur auto-saisine opérerait inéluctablement pour la solution française de non contrôle, la loi référendaire étant « l'expression directe de la souveraineté nationale ».²

Au total, si l'on se réfère d'une part à la théorie de l'acte de gouvernement et à l'impossibilité pour une juridiction constitutionnelle de contrôler les vœux du peuple exprimés au travers du référendum, il apparaît évident que les juges constitutionnel aussi puissants soient-ils auront du mal à empêcher l'organisation d'un référendum par le Président de la République et à barrer la route à un « aventurier » résolu à faire passer au besoin par la fraude électorale la décision d'en appeler au peuple pour la résolution d'un problème engageant l'avenir du pays. Le chef de l'Etat dispose ce faisant d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation qui peut décider d'un référendum sur toute question d'intérêt national³.

Dans les nouvelles chartes fondamentales africaines, les initiatives présidentielles se trouvent renforcées par la possibilité qu'il a de consulter directement le peuple en ma-

port du Président de la République. Proposition pour une révision de la constitution, 15 février 1993, Paris, La Documentation Française, Collection des rapports officiels, 1993, p. 78-80.

¹ L'article 4 alinéa 2 de la constitution prévoit que « la cour veille à la régularité du référendum et en proclame les résultats, examine et tranche définitivement toutes les réclamations ».

² Expression utilisée par le Conseil Constitutionnel français dans ses décisions 62-20 DC du 6 novembre 1962 et 92-313 DC du 23 septembre 1992, pour décliner sa compétence de contrôler la loi relative à l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct et la loi autorisant la ratification du traité de Maastricht, toutes deux adoptées par le peuple français.

³ Article 18 de la constitution béninoise et article 49 de la constitution burkinabé.

tière de promotion des droits de l'homme ou en matière d'intégration régionale et sous-régionale, deux domaines qui sont promis à un grand avenir dans une Afrique souvent pointée du doigt par les organisations de défense des droits de l'Homme pour non respect des libertés publiques et où l'unification, politique et économique de l'Afrique est bien à l'ordre du jour depuis les indépendances plus particulièrement depuis le sommet de Syrte de 1999 et le Sommet de Lomé de l'Organisation de l'Unité Africaine de 2000 créant l'Union Africaine.

Reste que si l'organisation du référendum est aujourd'hui encore un pouvoir propre du chef de l'Etat, le caractère très exorbitant du coût financier qu'induisent les opérations référendaires atténuent bien souvent l'empressement des exécutifs à vouloir organiser un référendum qui doit rester malgré tout exceptionnel c'est-à-dire lorsque le chef de l'Etat et l'ensemble de la classe politique (majorité et opposition) jugeront la procédure parlementaire ordinaire d'adoption du texte en cause inadaptée. Il est bien vrai que le consentement du peuple est requis pour l'approbation par exemple d'une décision engageant le destin national, tel qu'un abandon de souveraineté nationale à une organisation intergouvernementale d'intégration ; il est aussi vrai de solliciter l'arbitrage populaire pour résoudre un conflit ponctuel qui oppose l'exécutif et le législatif et qui serait de nature à mettre à mal le fonctionnement harmonieux des pouvoirs publics, mais il serait nuisible pour les finances publiques des Etats africains d'appeler un peuple au référendum juste pour se prononcer sur une réforme des modes de scrutin qui, de toute évidence, pourrait être réglée par la représentation nationale.

C'est du reste cette dernière que le Président SOGLO avait envisagé pour son pays en avril 1994 dans une situation économique en pleine sinistrose. Cette initiative de Nicéphore SOGLO a entraîné une levée de boucliers au sein du parlement où des voix se sont levées pour dénoncer « une nouvelle forfaiture » du Président de la République. Albert TEVOEDJRE, Président de Notre Cause Commune (NCC) s'est lancé dans une diatribe d'une rare violence contre le projet sogloïste : « il est temps d'alerter l'opinion publique nationale et internationale sur les risques de dérapage évidents vers la dictature, le pouvoir personnel et le banditisme officiel qui menacent aujourd'hui le Bénin » ; le député Charles DJREKPO du PSD dans un ton plus modéré, met en évidence de son côté « les risques d'affaiblissement des autres institutions par les pouvoirs exécutifs dans certains Etats africains avec à la clé des résultats déplorables ».

Pour refuser le projet présidentiel du référendum, deux arguments d'une inégale valeur ont été avancés par les parlementaires béninois : d'un côté on estime au Palais du Gouverneur (siège du parlement) que la législation électorale ressortit de la compétence du pouvoir législatif en vertu de l'article 98 de la constitution du pays et il ne saurait être question pour le Président de la République, sans violer cet article, d'appeler le peuple au référendum. Cette assertion reste très peu sérieuse sur un plan de droit dans la mesure où tout référendum de l'article 58 dépossède naturellement et ponctuellement l'assemblée du droit de légiférer, pourvu que la matière soustraite soit référendable. En revanche, les parlementaires ont à bon droit, et avec l'acquiescement du porte parole du gouvernement, le Professeur Théodore HOLO, de souligner que le projet de référendum reposait sur un vide juridique, la loi organique d'application de l'article 4 de la constitution n'ayant pas été votée¹. Les députés ont en conséquence mis en cause les conseillers du Président de la République accusés de vouloir faire avaler la couleuvre au chef de l'Etat en lui conseillant d'engager un référendum en violation des dispositions de la constitution. Et faute d'avoir pris l'avis favorable de la cour suprême sur le sujet, le gouvernement SOGLO était obligé de retirer son texte.

Accusé d'être mal entouré, de se lancer dans une entreprise en violation de la loi suprême et sans en tenir réellement compte, le président SOGLO n'a jamais reçu de l'Assemblée nationale les moyens juridiques qui pourraient lui permettre de surmonter par un référendum un veto parlementaire. Cette guerre ouverte qui a souvent opposé le chef de l'Etat à la représentation nationale au Bénin va d'ailleurs se poursuivre dans l'application de l'article 68 de la constitution qui autorise le Président de la République à recourir aux pouvoirs exceptionnels lorsque « l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution de ses engagements sont menacés d'une manière grave et immédiate et où le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu ».

B- Le renforcement des compétences présidentielles en période de crise

Les nouvelles constitutions africaines promulguées dans les années 1990, reconnaissent au chef de l'Etat le pouvoir de s'affranchir de la distribution normative des com-

¹ L'article 4 de la constitution béninoise dispose : « Le peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie du référendum. Les conditions de recours au référendum sont déterminées par la présente constitution et par une loi organique ».

pétences prévues par l'article 101 de la constitution burkinabé, l'article 84 de la constitution togolaise ou encore l'article 98 de la constitution togolaise pour accomplir dans une situation de péril national ses obligations de « chef de l'Etat, de garant de l'indépendance, de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et du respect de la constitution, des traités et accords internationaux ». ¹ Ces crises qui peuvent survenir en Afrique vu la fragilité des processus de démocratisation en cours, obligent le Président de la République à mettre pour un temps entre parenthèse le pouvoir législatif et à décréter en conseil des ministres l'état de siège ou d'état d'urgence ou encore à recourir aux pouvoirs exceptionnels prévus par les articles 59 et 68 respectivement de la constitution burkinabé et béninoise.

1 : Les prérogatives présidentielles en matière d'état de siège et d'état d'urgence

L'état de siège et d'état d'urgence sont visés par les articles 94 de la constitution togolaise, l'article 58 de la constitution burkinabé ou encore l'article 11 de la charte fondamentale du Bénin. Toutes ces dispositions prévoient clairement que ces mesures sont décrétées uniquement par le chef de l'Etat en conseil des ministres. Ce sont des régimes restrictifs des libertés et sont à ce titre décrétés en principe pour quinze jours mais pourraient être prorogés au delà de ce délai à la seule autorisation de l'Assemblée nationale qui se réunit de plein droit en session extraordinaire si elle n'est pas en session.

L'état d'urgence est déclaré lorsque des atteintes graves mettent en péril l'ordre public, que les menées subversives risquent de compromettre la sécurité intérieure ou lorsque surviennent des événements présentant un caractère de calamité publique. Dans ce cas, l'autorité civile reste compétente mais ces pouvoirs sont considérablement accrus. Ainsi, les autorités administratives sont investies du pouvoir de restreindre les libertés d'aller et de venir ou encore la liberté de réunion. Elles peuvent décider de la fermeture des lieux publics, de réquisitionner des personnes et des biens. Dans certains cas, le décret déclaratif de l'état d'urgence peut conférer aux autorités administratives, le droit de contrôler l'information, de procéder à des perquisitions et même de prononcer l'internement administratif.

L'état de siège est déclaré en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée. Il implique l'accroissement des pouvoirs réglementaires et de police mais aussi le transfert à l'autorité militaire des pouvoirs de maintien de l'ordre nor-

¹ Article 58 de la constitution togolaise.

malement dévolus à l'autorité civile. L'autorité militaire est en outre investie de certains pouvoirs dont ne disposerait pas en temps normal l'autorité civile : possibilité de perquisition de jour et de nuit au domicile des citoyens, interdiction des publications et des réunions jugées de nature à exciter ou à entretenir le désordre, possibilité de mettre en place des tribunaux d'exception qui pourraient se voir confier la compétence de juger des crimes et délits commis pendant cette période.

2 : Les pouvoirs exceptionnels du Président de la République

Les articles 59 de la constitution burkinabé, 68 et 69 de la constitution béninoise répondent à la double nécessité de doter le Président de la République, sur le modèle de l'article 16 de la constitution française de 1958¹, de pouvoirs exceptionnels propres à garantir la sauvegarde de la République en cas de crise grave menaçant ses institutions, et d'écarter l'exercice abusif et prolongé de ces pouvoirs par l'entremise de l'Assemblée nationale et le cas échéant par la juridiction constitutionnelle. Dans ce cas, même au Bénin où la constitution fonde un régime présidentiel et affirme le principe de la séparation des pouvoirs, l'Assemblée nationale peut voir le Président de la République se substituer à elle et légiférer par ordonnance dans des matières qui en temps normal relèveraient du domaine de la loi. L'article 59 de la constitution du Faso dispose : « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution de ses engagements sont menacés d'une manière grave et immédiate et / ou que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président du Faso prend, après délibération en conseil des ministres, après consultation officielle des présidents de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel, les mesures exigées par ces circonstances. Il en informe la nation par un message. En aucun cas, il ne peut être fait appel à des forces armées étrangères pour intervenir dans un conflit intérieur. L'assemblée nationale,

¹ Dans le discours qu'il a prononcé devant l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat en France, Michel DEBRE justifiant la création de l'article 16 de la constitution disait : « quand les circonstances graves, intérieures ou extérieures et nettement définies par un texte précis, empêchent le fonctionnement des pouvoirs publics, il est normal à notre époque dramatique, de chercher à donner une base de légitimité à l'action de celui qui représente la légitimité. C'est dans l'hypothèse des troubles profonds qu'il faut marquer les responsabilités, c'est-à-dire les possibilités d'action », in Documents d'études, La Documentation Française, édition 2003, n°1 avril 2003, p. 18. Voir également, Documents d'études, La Documentation Française, l'article 16 de la constitution de 1958, documents réunis et commentés par Francis Hamon, N°1.07 édition 1994. Cet article 16 n'a été mise en application qu'une seule fois en France, le 23 avril 1961, afin de faire face à la rébellion militaire qui venait d'éclater en Algérie.

se réunit de plein droit et ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ».

Le recours aux pouvoirs exceptionnels par le chef de l'Etat est subordonné à la constatation d'un état de crise dans le pays et à l'accomplissement de certaines conditions de forme par le chef de l'Etat : il faut d'abord et avant tout que les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution de ces engagements internationaux soient menacés d'une manière grave et immédiate. Il faut ensuite que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics soit interrompu.

Lorsque ces deux conditions sont réunies, le chef de l'Etat peut mettre en œuvre les pouvoirs spéciaux dont il dispose après consultation officielle des présidents de l'Assemblée nationale et de la Cour constitutionnelle. Il en informe la nation par un message. Les mesures prises par le Président de la République, doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les plus brefs délais, les moyens d'accomplir leur mission, la constitution interdit formellement la perpétuation de la concentration de la puissance publique entre les mains d'une seule et unique personne comme il en a été le cas sous les régimes de parti unique.

Les textes constitutionnels prévoient aussi un contrôle politique exercé par le parlement qui se réunit de plein droit en session extraordinaire et ne peut être dissout. Dans ce cas, l'assemblée fixe un délai au delà duquel le Président de la République ne peut plus prendre de mesures exceptionnelles. Ce sont les seules mesures qui limitent, en fait, les pouvoirs exceptionnels conférés au chef de l'Etat et ni les assemblées ni les juridictions constitutionnelles ne sont appelées à participer aux décisions de nature législatives prises par le Président de la République ou en juger de leur opportunité. C'est du reste ce qu'a décidé la Cour constitutionnelle béninoise dans une décision DCC 27-94 du 24 août 1994 en se fondant sur la jurisprudence du Conseil d'Etat français dans un arrêt rendu 2 mars 1962 (arrêt Ruben de Servens). La juridiction constitutionnelle béninoise confirme par cet arrêt que « la décision de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels est un pouvoir discrétionnaire du Président de la République. Par conséquent, le recours à l'application de l'article 68, dès lors qu'il a été exercé dans les conditions prescrites par la constitution est un acte de gouvernement qui n'est pas susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle ». Elle réaffirme par cette décision que la libre appréciation du chef de l'Etat qui n'a d'autres limites que la procédure préliminaire de consultation du Président de l'assemblée

et de la Cour constitutionnelle et qu'en l'espèce leur avis ne lie pas le Président de la République. Mais la cour prend soin de souligner dans ce même arrêt que si le chef de l'Etat a la faculté de suspendre provisoirement et partiellement la loi fondamentale en dessaisissant un ou plusieurs organes constitutionnels de leurs compétences pour assurer le salut de la République et le rétablissement de la normalité constitutionnelle, ces « mesures ne sauraient échapper de manière absolue au contrôle de constitutionnalité ». En d'autres termes, si la **décision** du chef de l'Etat de prendre des mesures exceptionnelles reste un acte de gouvernement donc insusceptible de recours devant le juge administratif et constitutionnel, en revanche, la **mesure** prise reste un acte de nature législative et peut donc faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.¹

Depuis l'avènement du processus démocratique en Afrique, rares sont les pays qui ont fait usage de ces mesures d'urgence : le Togo contre toute attente ne l'a même pas prévu dans la constitution révisée de 2002, le Président du Faso n'a jamais fait usage des pouvoirs que lui confère l'article 59 de la constitution, pas plus que son homologue béninois depuis 1996. Seul Nicéphore Soglo, englué dans un interminable conflit qui l'a souvent opposé à l'Assemblée nationale a fait usage à deux reprises respectivement en août et en septembre 1994 des pouvoirs exceptionnels de l'article 68 pour sortir de l'impasse budgétaire dans laquelle il se débattait peu avant les élections législatives 1995 et présidentielles de 1996. Et à deux reprises, le juge constitutionnel est intervenu pour fixer les règles en la matière en évitant ainsi le dévoiement d'une procédure dont l'usage doit rester très exceptionnel.

Somme toute, les domaines dans lesquels les députés sont appelés à exercer leurs compétences sont organiquement et temporairement limités. Les constitutions le spécifient bien lorsqu'elles disposent par exemple à l'article 85 de la constitution togolaise que « les matières qui ne sont pas du domaine de la loi ont un caractère réglementaire » et qu'en cas de péril grave menaçant les institutions de la République, le chef de l'Etat peut s'arroger

¹ CE Ass, 2 mars 1962 Rubin de Servens, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 11^{ème} édition, n°96, Rec. 143 et DCC 27-94 du 24 août 1994, Recueil p. 111. En l'espèce, le Conseil d'Etat ne s'est pas déclaré incompétent pour connaître la légalité de la mesure prise par le chef de l'Etat d'instituer un tribunal administratif contrairement à la décision qui dit-il est un acte de gouvernement. Le Conseil d'Etat a estimé que cette mesure prise par le Chef de l'Etat en période d'application de l'article 16 porte sur une matière législative. En conséquence, il a rejeté la requête au motif qu'il n'appartient pas au juge administratif de connaître de la légalité d'un acte législatif.

tous les pouvoirs que lui confère la constitution pour rétablir la légalité constitutionnelle. On voit aujourd'hui dans les constitutions africaines que malgré les efforts faits sur le plan de la restauration fonctionnelle des assemblées parlementaires, les constituants ont également aménagé un certain nombre de portes par lesquelles l'exécutif peut se substituer temporairement au pouvoir législatif.

Mais c'est avec les articles relatifs au contrôle parlementaire que la question de la restauration fonctionnelle des assemblées parlementaires reprend tout son sens dans le nouveau constitutionnalisme africain.

Section 2 : L'autonomie fonctionnelle des assemblées quant au contrôle parlementaire

L'activité de contrôle du parlement revêt de nos jours une importance déterminante dans le fonctionnement des Etats en raison de la toute puissance des exécutifs.¹ Fonction complètement disparue sous les partis uniques du fait de la concentration de tous les pouvoirs entre une seule main qui échappe à tout contrôle, les nouveaux constituants pour éviter un terrible retour en arrière, vont essayer de réhabiliter la fonction de contrôle pour l'élever au rang d'une fonction à part entière comme elle l'est dans les démocraties établies². Dans les pays occidentaux, nombre d'auteurs ont soutenu que l'ensemble des activités parlementaires s'analysent comme relevant in fine de leur mission de contrôle, et que leur fonction législative elle-même n'est plus qu'un des aspects de celle-ci.³

La complexité de la législation qui résulte de l'intervention de plus en plus croissante de l'administration dans la vie des Etats modernes et la structuration de la vie politique autour de partis politiques forts et disciplinés ont progressivement transformé le rôle législatif des assemblées de presque tous les pays du monde en des chambres d'enregistrement. Aussi, lorsqu'un député français, anglais ou belge dépose aujourd'hui

¹ V. DENDIAS (M.), le renforcement des pouvoirs du chef de l'Etat dans les démocraties parlementaires, Paris, éd. De Boccard, 1932, 137 p., V. DE LAUBADERE (André), Le renforcement du pouvoir politique et la formule du gouvernement présidentiel, Paris LGDJ, 1980, p. 137, CHANDERNAGOR (André), Un parlement pourquoi faire ? op cit., p. 28, supra notre note p. 1.

² Le contrôle parlementaire reste ici une notion polymorphe dont l'objet s'étend, comme on le verra, de la simple information à la mise en cause de l'existence du gouvernement, en passant par des erreurs voire des fautes ministérielles.

³ CHANTEBOUT (Bernard), Le contrôle parlementaire, La Documentation Française, Paris, 1998, p. 2.

une proposition de loi, c'est moins dans l'espoir qu'elle sera votée que pour attirer l'attention du gouvernement et surtout de l'opinion publique nationale sur les carences relevées ; et lorsqu'il dépose un amendement lors d'une discussion d'un texte de loi, c'est bien uniquement dans le seul but de dialoguer avec le gouvernement sur les mesures qu'il envisage de prendre. Et puisque rien en définitive ne sera décidé contre la volonté du gouvernement, la fonction législative du député n'est en fait qu'un contrôle qu'il exerce sur l'élaboration gouvernementale de la loi.

Ayant compris qu'ils ne pouvaient rien changer dans un contexte institutionnel largement dominé par le parlementarisme rationalisé, les nouvelles constitutions africaines et les règlements des chambres vont codifier de manière très stricte, le contrôle parlementaire. La *summa divisio* en la matière distingue deux types de contrôle : un contrôle interne moins visible que les parlementaires exercent sur eux-mêmes et un contrôle externe. Ce dernier présente une très grande diversité et est généralement classé en deux catégories : d'une part les techniques d'information dont le but est de s'informer pour mieux contrôler l'action du gouvernement, d'autre part les mécanismes de sanction dont une mise en œuvre réussie pourra entraîner la chute du gouvernement.

Paragraphe 1 : Le contrôle interne des assemblées

Le contrôle interne est celui que les assemblées exercent sur elles-mêmes. On ne peut utilement contrôler le gouvernement qu'en étant présent au sein de l'hémicycle. L'assiduité des députés aux travaux du parlement que ce soit en séance plénière ou en commission reste une obligation qui incombe à tous les députés (A). Mais la rigidité de cette obligation est assortie d'une souplesse tenant à un éventail d'excuses légitimes que le député peut invoquer pour s'absenter (B).

A : L'obligation d'assiduité des parlementaires

Cette obligation est inscrite dans les constitutions et dans les règlements intérieurs des chambres. Etant élus et payés pour défendre les intérêts de la population, les députés ne peuvent plus, sans raisons valables, s'absenter lors des travaux du parlement. Si les anciens textes constitutionnels et réglementaires n'ont pas cru bon de frapper le portefeuille des députés pour les inciter à être de plus en plus présents lors des travaux du parlement, les nouveaux textes qui régissent et organisent le travail parlementaire vont reprendre les dis-

positions françaises visant à retenir une partie de l'indemnité de session de tout parlementaire ayant manqué un certain nombre de séances.

Ainsi, les articles 42 et 52 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale togolaise imposent une présence obligatoire aux séances plénières de l'assemblée et aux réunions des commissions. Le non respect de cette règle expose le député à des sanctions pouvant aller d'un rappel à l'ordre de trois absences non valablement justifiées¹ jusqu'à la perte par le député par jour d'absence de son indemnité journalière de session telle que prévue par l'article 3 de l'annexe de la loi organique n°001-96 du 2 février 1996 portant détermination et fixation des indemnités parlementaires et autres avantages dus aux députés. Et c'est dans l'optique d'astreindre les députés à exercer sans discontinuité leur fonction que toutes les constitutions ont revêtu le vote au sein des assemblées d'un caractère personnel.

Si l'absence de fait du cumul des mandats permet aux députés contrairement à leurs homologues français d'être plus présents à l'Assemblée et de donner au principe du vote personnel tout son sens, et si le mode de votation en vigueur dans les chambres ne permet pas aux députés de voter pour leurs collègues absents, il n'en demeure pas moins vrai que les bancs de l'hémicycle sont souvent déserts, surtout si les textes inscrits à l'ordre du jour ne paraissent pas politiquement importants à leurs yeux².

¹ Article 42-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo, article 35-2-c du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin

² V. l'hebdomadaire burkinabé, *Le Pays*, n°3091, jeudi 25 mars 2004, Députés absentéistes, p. 5.

Tableau de présence des députés à l'Assemblée Nationale du Togo sous la première législature (1994-1999).

Date d'étude du texte de loi	Textes de loi inscrits à l'ordre du jour	Nombre de députés présents
7 octobre 1994	Loi portant commercialisation du coton	51 députés présents
15 septembre 1997	Loi portant modification du code électoral	77 députés présents
23 décembre 1998	Loi relative à l'exercice de la fonction vétérinaire	43 députés présents
31 décembre 1998	Loi portant loi de finances gestion 1999.	70 députés présents

Source : Archives Assemblée Nationale du Togo. (Nombre total de députés : 81).

Tableau de présence des députés à l'Assemblée Nationale du Faso sous la deuxième législature (1997-2002).

Date d'étude du texte de loi	Textes de loi inscrits à l'ordre du jour	Nombre de députés présents
12 février 1998	Loi portant composition, attribution et fonctionnement de la chambre des représentants	83 députés présents
7 mai 1998	Loi portant code électoral	92 députés présents
14 décembre 2000	Loi portant autorisation de ratification de l'accord portant création de la Société Islamique pour le Développement	57 députés présents
2 mai 2001	Loi portant financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales	104 députés présents
4 décembre 2001	Loi portant modification de la loi n°015-94 ADP du 5 mai 1994 portant organisation de la concurrence au Burkina Faso	65 députés présents

Source : Archives Assemblée Nationale du Burkina Faso. (Nombre total de députés : 111)

Quoi qu'il en soit, la situation reste plus dramatique en France où, mis à part les votes à main levée ou les scrutins public à la tribune, on a recours au vote électronique lors des scrutins publics ordinaires sur décision du président de l'Assemblée nationale, sur demande du gouvernement ou de la commission saisie au fond du texte en étude ou encore d'une demande écrite émanant d'un président d'un groupe parlementaire. Chaque député dispose sur son pupitre d'un clavier de trois touches « P » (Pour), « C » (Contre) et « A » (Abstention). Ce clavier est activé par une clé dont chaque député est détenteur pour assurer le caractère personnel du vote. L'ordinateur enregistre immédiatement les résultats qui sont annoncés par le président de séance et affichés sur les panneaux lumineux situés dans l'hémicycle. Si ce mode de votation est de plus en plus usité dans les chambres parlementaires françaises, force est de constater qu'il a souvent donné lieu au détournement du vote personnel prescrit par l'article 27 de la constitution de la Cinquième République. En effet, l'article 27 de la constitution dispose : « le droit de vote des membres du parlement est personnel. La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat ».

Malgré cette disposition constitutionnelle claire et précise, on constate dans la réalité lors des votes, une course effrénée d'une poignée de députés présents dans les travées du Palais Bourbon pour assurer le vote électronique de leurs collègues absents. « S'il y a un point où la constitution de la Cinquième République a échoué, écrit avec grande amertume Pierre Avril, c'est bien l'application du vote personnel ».¹ Toutes les tentatives initiées depuis 1958 pour mettre un terme à l'absentéisme parlementaire se sont soldées par de cuisants échecs. Edgar FAURE, quelques heures seulement après son élection au perchoir en 1973, annonce que sur certains scrutins, le vote sur l'ensemble d'un texte par exemple, il n'ouvrira le scrutin que pendant quelques secondes de façon à ce que les députés présents n'aient pas le temps nécessaire pour manipuler les clés de leurs collègues absents. Mais cette tentative n'a eu aucun résultat probant, Edgar FAURE n'a réussi qu'à déchaîner la réprobation de ses collègues qui supportaient avec agacement les contraintes d'une réforme qui, bien que constitutionnelle, leur apparaissait insupportable, et très rapidement, il n'en fût plus question. Les tentatives de Laurent Fabius qui préconisaient en 1990, le respect du vote personnel sur les textes dits importants subiront le même sort.

¹ AVRIL (Pierre), Les français et leur parlement, op. cit., 145 p.

La dixième législature allait être le tournant attendu du renouveau du vote personnel. Le député des Vosges, président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin jurait qu'il était décidé à réussir là où tous ses collègues avaient échoué car estimait-il « la majorité relative dont disposaient les présidents des législatures précédentes les contraignaient à la prudence. En revanche, la majorité écrasante dont dispose la droite aujourd'hui lui donne le devoir d'innover. La conjoncture est favorable et il faut disposer d'une telle majorité pour tenter avec succès de telles réformes de nos méthodes de travail ».¹

La première application de cette réforme seguéniste a eu lieu le 28 septembre 1993 à l'occasion d'un scrutin public demandé par le groupe socialiste, sur une exception d'irrecevabilité, opposée par Martin Malvy au projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle et défendue par Laurent Fabius. Philippe Séguin explique patiemment à ses collègues les nouvelles modalités de l'épreuve : « je prononcerai l'ouverture, le scrutin ne durera que quelques secondes, 3 ou 4, pendant ce bref instant, vous vouliez bien de façon permanente maintenir votre clé tournée jusqu'à la butée et en même temps appuyer sur le plot correspondant au sens de votre vote. J'insiste sur le fait que votre vote ne sera comptabilisé que si cette position est bien maintenue au moment de la clôture ». Une grande révolution secoue la représentation nationale, ont estimé certains députés proches de l'élus des Vosges. L'application de cette réforme remettra sans nul doute en cause les vieilles habitudes du vote des absents qui a malheureusement résisté à toutes les tentatives de réformes.

La nouvelle application du vote personnel n'a pas fait que des heureux, plusieurs députés se répandent en imprécation contre des dispositions qui leur imposeraient une plus grande assiduité à l'assemblée. Pour le député Jean-Pierre Philibert (UDF, Loire). « Philippe Séguin se fait un coup de pub en flattant le sentiment de l'opinion qui se plaint de l'absentéisme parlementaire ». Plus expéditif, Philippe Mathiot (UDF, Ardenne) fustige la mégalomanie galopante « du président de l'Assemblée, tandis que Dominique Baudis, député de Haute Garonne et adversaire malheureux de Philippe Séguin au perchoir de l'Assemblée Nationale parle lui « d'une proposition démagogique, inapplicable, préjudiciable et qui donne au parlement une image grotesque ».

Mais ici aussi, malgré les satisfecits que se décernaient ostensiblement les responsables et les fonctionnaires parlementaires sur l'application du vote personnel telle que

¹ Cité par BOBIN (F.), Le Monde, 17 octobre 1994, p. 4.

voulue par Philippe Séguin, cette réforme, hormis bien entendu les séances de mardi et de mercredi où en raison des questions au gouvernement et la présence de la télévision, n'a pas permis le retour des 577 députés composant l'assemblée¹.

B : Les assouplissements à l'obligation du parlementaire d'assumer en permanence sa fonction représentative

Il aurait été utopique voire irréaliste de la part des constituants africains d'exiger de l'élu qu'il soit en tout temps physiquement présent aux travaux parlementaires. Car de nombreuses circonstances exceptionnelles et légitimes pourraient le contraindre à ne pas respecter cette obligation. C'est pourquoi tous les textes énumèrent de façon limitative les excuses pour lesquelles le député peut s'absenter du parlement et, par voie de conséquence, déléguer son droit de vote à un de ses collègues.

Pour l'essentiel, il s'agit de missions temporaires confiées par le gouvernement, un autre Etat ou une organisation internationale, de la maladie ou d'un événement familial heureux ou malheureux empêchant momentanément le député, d'un cas de force majeure dûment constaté par le bureau de l'assemblée. Ce n'est que dans ces cas que l'excuse est accordée au parlementaire ainsi que la délégation de son vote. Les divers textes constitutionnels complétés par les règlements intérieurs des chambres posent les formalités à accomplir en vue de la validation des délégations. L'article 84-2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso et l'article 63 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo prévoient que nul ne peut donner ou recevoir plus d'une délégation. Celle-ci est personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommément désigné et ne peut être transférée à un autre bénéficiaire. La délégation doit être écrite et porter le nom du délégataire

¹ Dans notre mémoire de DEA sur l'application de vote personnel en France, nous nous sommes interrogés sur le fait de savoir comment le vote des absents, pratique manifestement anticonstitutionnelle a-t-elle pu résister à toutes les offensives destinées à la reformer. Nous avons estimé que toutes les réformes cosmétiques proposées par les divers présidents si elles ont le mérite de poser le problème apparaissent très insuffisantes pour venir à bout du vote des absents. Il faudra à notre avis diagnostiquer plus sereinement les causes de ce fléau avant de leur appliquer la thérapeutique idoine. Ces causes sont entre autres le cumul des mandats, la faiblesse fonctionnelle des assemblées parlementaires face au gouvernement, les relations du parlementaire avec son groupe et enfin les séances de nuit trop longues et trop fastidieuses pour les députés. Voilà les paramètres sur lesquels il faudrait agir si l'on veut véritablement lutter contre l'absentéisme parlementaire, Le vote personnel au parlement français, Mémoire de DEA, Lille 2, 2002, 111 p.

ainsi que la durée de la délégation qui ne peut excéder un mois ; en cas d'urgence, elle est donnée par télégramme, télex, télécopie ou de tout autre moyen approprié sous réserve d'une confirmation par écrit du président du groupe ou du parti politique auquel le délégant appartient (article 63-6 du règlement intérieur de l'assemblée nationale du Togo ou 54-6 du règlement intérieur de l'assemblée nationale du Bénin). A défaut de la précision d'une durée, la délégation expire de plein droit à l'issue d'un délai de cinq jours francs à compter de la date de sa notification au président de l'Assemblée nationale.

Ces assouplissements ont pour but de permettre aux représentants du peuple de concilier les exigences de la vie parlementaire avec l'obligation pour eux d'être proches de leurs électeurs. Depuis la libéralisation des régimes politiques en Afrique et l'organisation des élections législatives au suffrage universel direct, on assiste à une décrispation du climat de confiance entre le député et ses électeurs qui profitent de l'occasion pour multiplier vu les difficultés économiques et sociales du moment, les requêtes individuelles que le député est tenu de prendre en compte. Il a l'obligation d'entretenir un contact physique plus régulier avec ses électeurs, communiquer avec eux, les écouter et les éclairer sur les grands débats de société qui agitent le monde, comprendre leurs préoccupations, leurs attentes et leurs besoins et parfois partager leurs joies et leurs peines. Comme l'a si bien noté Jean-Marie SONDA « le député se trouve au cœur de nombreux paradoxes. Dans une société de plus en plus complexe, il est confronté à la diversité des aspirations et des démarches et doit assurer les synthèses, il doit aller constamment vers les autres, les accueillir, affronter leurs problèmes, briser les murs d'indifférence »¹. Le député se trouve ainsi confronté à la résolution des problèmes aussi variés tels que l'inscription d'enfants dans une école difficilement accessible parce que trop chère ou trop prisée, des factures à régler, des ordonnances médicales à honorer, des cérémonies (mariage, obsèques, messes de requiem, baptêmes, cérémonies traditionnelles, « libérations »² d'apprentis etc.) à financer.

A ces demandes individuelles, s'ajoutent celles d'organismes, d'associations ou des groupements villageois de développement qui sollicitent souvent des apports de fonds du député pour divers travaux d'intérêts collectifs tels que la construction et l'équipement de pistes, de routes, de ponts, de salles de classes, de réparation de centres de santé, de paiement des salaires des enseignants vacataires. En agissant ainsi, les électeurs ont le senti-

¹ SONDA (Jean-Marie), Moyens et contraintes du mandat de député en Afrique, op. cit., p. 287.

² « La libération » est le nom localement donné aux cérémonies et festivités de fin d'apprentissage et de remise de diplôme

ment d'exercer sur leur député un véritable droit. Droit à son attention, droit à son intérêt, droit à son soutien. Les électeurs ne pardonneraient pas à leurs députés de manifester de l'indifférence face à leurs revendications. Ainsi, toutes les demandes privées mêmes les plus extravagantes (demande des électeurs de faire réussir leurs enfants aux examens nationaux) doivent recevoir une réponse sous peine d'un risque d'échec probable lors des prochaines consultations électorales¹. Il faut dire que cette situation n'est pas particulière à l'Afrique ; même en France le député intervient souvent en faveur de ses électeurs dont il est « l'avocat bénévole » ou en faveur des collectivités locales dont il est « l'ambassadeur attitré » au parlement².

Mais les nouvelles attributions du député ne s'arrêtent pas aux seules fonctions « d'assistant social », il reste aussi l'intercesseur par excellence, une courroie de transmission entre ses électeurs et les autorités politico-administratives tant au niveau local qu'au niveau national soit pour obtenir un emploi ou pour le garder soit pour obtenir une faveur ou un privilège d'un responsable quelconque. Cette pression paraît très forte sur les députés par le fait que la décentralisation n'est pas encore une réalité dans nombre d'Etats africains même si des efforts sont faits ici et là notamment dans l'adoption des lois de décentralisation et dans l'organisation des élections locales. Mais lorsqu'elle le deviendra, la pression sociale aujourd'hui très forte sur le député avec son cortège de servitude pourrait peut être atténuée puisque les élus locaux deviendront aux côtés des députés les nouveaux interlocuteurs des populations. En attendant, c'est à lui que les populations généralement analphabètes portent leurs projets afin qu'il intercède auprès des pouvoirs publics.

Ce faisant, les populations oublient que le député n'est pas élu pour réaliser les vœux, les projets de ses électeurs mais plutôt pour défendre les intérêts globaux de la nation et il arrive souvent que les députés soient jugés sur des terrains qui constitutionnellement ne sont pas les leurs mais à l'aune du nombre de routes, de barrages, d'écoles, de

¹ Lors de son élection au perchoir de l'Assemblée nationale du Bénin sous la deuxième législature, Bruno AMOUSSOU dans son discours constatait que la non réélection de plusieurs députés est due à leur absence sur le terrain en raison disait-il « du calendrier trop chargé du parlement ». Le nouveau président de l'Assemblée nationale plaidait pour une meilleure organisation du travail parlementaire pour permettre au député de « concilier sa fonction législative avec celle de médiateur social ». cité par DJREKPO (Charles), LALEYE (Francis) et TEVOEDJRE (Eric), Le député et le parlement béninois, PNUD, Cotonou août 1998.

² V. dans ce sens MASCLET (Jean-Claude), Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République, Paris, 1979, 428 p.

ponts ou de postes de santé construits dans sa circonscription. Il faut dire à ce sujet que si la situation est de plus en plus compliquée pour le député à l'approche des élections, c'est que lors des campagnes électorales, les candidats ont mis un point d'honneur à faire des promesses démagogiques, souvent intenables à leurs électeurs aux seules fins de rallier leurs suffrages en vue de leur élection. Les électeurs n'étant pas pour autant ignorants, il n'est donc pas étonnant qu'après sa victoire, ils exigent du nouveau député élu qu'il tienne ses promesses électorales et se mette entièrement à leur disposition.

Paragraphe 2 : Le contrôle externe des assemblées parlementaires

Reproduisant en Afrique les techniques du parlementarisme rationalisé qui confère à l'exécutif des pouvoirs importants et très soucieux de ne plus tomber dans les dérives totalitaires qui ont marqué le fonctionnement des régimes politiques en Afrique noire, les nouveaux constituants vont dans un souci d'équilibre institutionnel, confier aux assemblées parlementaires des pouvoirs de contrôle de la politique gouvernementale plus étendus que sous les précédents régimes. Le contrôle externe tel qu'il est prévu par les textes constitutionnels et réglementaires peut être divisé en deux catégories bien distinctes : d'une part les techniques d'information ou contrôle-information (A) et d'autre part, les mécanismes de sanction ou contrôle-sanction (B).

A : L'information des parlementaires

L'obtention par les parlementaires d'une information précise, complète et récente est la condition essentielle pour un exercice efficace de la fonction de contrôle. On sait que les rapports entre le gouvernement et le parlement ont été toujours dominés par des volontés contradictoires du premier de conserver la maîtrise de la divulgation des informations sur sa politique qu'il juge importantes pour l'assemblée, et du second de ne pas se contenter des déclarations gouvernementales et de disposer du maximum d'information pouvant l'aider à assurer pleinement ses fonctions de contrôle et même ses fonctions législatives. L'objet des techniques d'information n'est pas ici de sanctionner le gouvernement, du moins à titre initial, mais bien plutôt comme son nom l'indique, de permettre aux parlementaires de s'informer et de mieux contrôler l'action gouvernementale.

Les techniques d'information du parlement peuvent être distinguées suivant que l'initiative de leur mise en œuvre appartient aux assemblées, au gouvernement ou aux citoyens.

1 : L'information à l'initiative des assemblées

Les diverses constitutions des pays faisant objet de notre étude et les règlements intérieurs des chambres qui régissent l'information parlementaire conduisent à discriminer les moyens directement mis à la disposition de chacun des parlementaires pris ut singuli et ceux, mis en œuvre par les formations internes à l'institution parlementaire et qui revêtent un caractère institutionnel.

a : L'information individuelle des parlementaires : les questions

Pour exercer le contrôle de la politique gouvernementale, les parlementaires africains disposent d'un certain nombre de techniques d'investigation parmi lesquelles les questions sont d'une importance considérable par la quantité d'information qu'elles procurent aux parlementaires et par les conséquences de leur pratique sur la qualité des relations entre les pouvoirs législatif et exécutif. Ainsi, Georges Burdeau a pu écrire : « la question avec la réponse qu'elle implique constituent les données élémentaires du dialogue entre les responsables de la politique du pays et les représentants du peuple mandatés pour les contrôler »¹. La réapparition de la pratique des questions dans le parlementarisme africain est la meilleure preuve de la restauration fonctionnelle des assemblées parlementaires vis-à-vis de l'exécutif. Et comme le dit si bien le même auteur, « à travers les questions, c'est tout l'esprit du parlementarisme qui se révèle ».²

Définies comme l'acte par lequel un membre d'une assemblée demande à un ministre des explications sur un point déterminé de sa politique³, les questions sont des procédés d'information en usage dans les assemblées où le gouvernement est politiquement responsable, et également utilisées -puisque'il ne comporte pas de sanction directe- dans des pays où l'exécutif n'encourt aucune responsabilité politique devant le parlement. Partant de ces principes, toutes les nouvelles constitutions africaines aussi bien parlementaires que prési-

¹ Cité par AMELLER (Michel), L'heure de question au Palais Bourbon, Mélanges offerts à Georges BURDEAU, « Le Pouvoir », LGDJ, 1977, p. 376.

² Ibid. p. 355.

³ AMELLER (Michel), Les questions, instrument du contrôle gouvernemental, LGDJ, Paris, 1964, p. 9.

dentielles distinguent tout comme en France, deux typologies de questions : les questions orales et les questions écrites.

Les questions écrites sont introduites en Afrique avec les premières constitutions nées des indépendances qui elles-mêmes tirent leur source de la constitution française de 1958¹. Après la désaffection qu'elle a subi sous les partis uniques, cette procédure de contrôle de l'action gouvernementale trouve aujourd'hui dans les textes un nouveau départ, plus réconfortant pour tous ceux qui trouvent dans le fonctionnement harmonieux des parlements africains le cœur battant d'une démocratie réussie sur le continent. Comme le soulignait Jacques Chaban-Delmas, premier président de l'Assemblée nationale française de la Cinquième République : « la démocratie n'est véritablement fondée que si tout citoyen a l'assurance qu'à tout moment, en toutes circonstances, il dispose d'un moyen rapide de saisir les pouvoirs publics à l'échelon le plus élevé, celui du gouvernement, de tout ce qui, l'atteignant, lui paraît relever de l'illégalité, de l'injustice et de l'arbitraire. Il doit pouvoir s'adresser à son représentant, à son député, pour obtenir au moins, des explications valables et, au mieux, satisfaction ».²

Les règlements des assemblées parlementaires africaines considèrent les questions écrites davantage comme une demande de renseignement ou de consultation juridique adressée à un ministre que comme un moyen de l'interpeller sur un dossier dont il a la charge³. Tout député qui désire interroger par écrit un membre du gouvernement doit en remettre le texte au Président de l'Assemblée nationale, lequel se charge dans un délai de huit jours, de le transmettre soit au Président de la République⁴ soit au gouvernement⁵. Les questions écrites ont un contenu et un domaine strictement définis : elles doivent être

¹ En France, certains auteurs estiment que la technique des questions est introduite en 1909 à la suite de l'adoption d'une résolution du 30 juin 1909 déposé au nom de la commission des règlements par Monsieur De Pressensé lors de la séance du 17 mai 1909. Voir Arnaud Martin, *Les présidents de l'Assemblée nationale sous la Cinquième République* p. 251. Mais en réalité il faut remonter au projet de résolution du 23 juin 1898 de Monsieur GRAUX pour trouver l'acte fondateur de la procédure des questions écrites.

² MARTIN (Arnaud), *Les présidents de l'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, op. cit., p. 252.

³ Article 123 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale togolaise, article 111 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin et article 134 du règlement de l'Assemblée nationale du Faso.

⁴ Article 111-1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁵ Article 123-1 règlement intérieur du Togo et 134-1 du règlement intérieur du Burkina Faso.

sommairement rédigées¹, ne comporter aucune imputation d'ordre personnel ou à l'égard de tiers nommément désigné. Elles ne peuvent être posées que par un seul député à un seul membre du gouvernement. Elles sont inscrites sur des rôles spéciaux au fur et à mesure de leur dépôt. Le ministre doit répondre dans les trente jours à compter de la transmission de la question écrite, sauf s'il demande à titre exceptionnel, avant l'expiration du délai de trente jours, un délai supplémentaire de trente jours pour rassembler les éléments de réponse². Ce moyen d'information parlementaire, qui peut à tout moment être transformé par son auteur en question orale, ne semble pas être entré dans les mœurs des assemblées qui lui préfère les questions orales.

Les questions orales sont prévues par les articles 118 et suivants du règlement intérieur de l'Assemblée nationale togolaise, 106 et suivants du règlement de l'Assemblée nationale béninoise et 129 du règlement de l'Assemblée nationale du Faso. En dehors de l'affectation de séance prévue une fois par semaine par les textes constitutionnels,³ la procédure des questions orales reste fondamentalement régie par les textes réglementaires comme nous venons de le voir. Conformément à ces textes, les questions orales sont posées par les députés au gouvernement soit sur la politique générale qui est menée dans le pays, soit sur les dossiers ou affaires relevant d'un département ministériel donné. Ces questions sont sommairement rédigées c'est-à-dire limitées aux éléments indispensables pour sa compréhension et sont remises au président de l'Assemblée pour transmission au gouvernement. La séance réservée chaque semaine aux questions des députés et aux réponses du gouvernement est fixée par le bureau après consultation de la conférence des présidents au Bénin ou uniquement par ce dernier au Togo et au Burkina Faso. Dans ces deux

¹ Cette obligation découle du fait que les questions doivent être claires et concises afin d'attendre des ministres des réponses tout aussi précises. Comme l'écrit Louis MARTIN : « la seule façon d'obliger un ministre à donner une réponse précise, sans ambages, serait d'avoir posé auparavant la question d'une façon nette, concise, sans ambiguïté », Chambre des députés, CR, p. 1584.

² Article 124 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale togolaise, article 134-3 du règlement intérieur du Faso, article 112 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

³ Article 111 de la constitution du Burkina Faso, article 96 de la constitution togolaise. Même en France, on a salué dès 1959, le caractère novateur de l'inscription dans la constitution de la séance de question. Michel DEBRE lors de l'élaboration de la constitution disait : « désormais, et pour la première fois de notre histoire, les questions ont une valeur constitutionnelle ». Devant l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat, le 27 août 1958, il a estimé que la question orale est « la marque décisive du régime parlementaire et des droits reconnus dans le régime à l'opposition ». in MOPIN (Michel), Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours, La Documentation Française, 1988, 548 p.

derniers pays, la conférence des présidents est seule compétente pour décider la jonction des questions orales sur les sujets connexes ou identiques ; elle peut aussi décider de renvoyer une question orale au rôle des questions écrites et à la faculté d'inscrire une question orale à l'ordre du jour des assemblées quel que ce soit le rang d'inscription de cette question au rôle des questions¹.

Les questions d'actualité quant à elles constituent une nouvelle forme de questions orales introduites dans les nouveaux textes africains régissant le travail parlementaire. Cette procédure des questions d'actualité se veut plus souple et vise à consacrer une heure par semaine aux questions présentant un intérêt général et susceptible d'intéresser le public par leur caractère d'actualité. Elles sont "libellées très sommairement" et déposées au plus tard deux heures avant l'heure fixée pour la Conférence des Présidents, elles ne sont pas enregistrées sur un rôle et peuvent être retenues par la Conférence, « en fonction de leur caractère d'actualité et d'intérêt général, à l'ordre du jour de la plus prochaine séance réservée aux questions orales ».² Les questions non retenues par la conférence des présidents sont transformées, si leur auteur le demande, en questions orales sans débat. Le gouvernement répond à la question et l'auteur de celle-ci peut reprendre la parole mais si ce dernier est absent, la question n'est pas appelée. Pour être véritablement efficaces, les questions d'actualité doivent être appelées en séance très peu de temps après la date de leur dépôt, sinon la réponse apportée ne présentera plus aucun intérêt.

On voit donc que nonobstant l'absence de sanction politique immédiate pour le gouvernement des questions, elles ne remplissent pas moins, chaque fois qu'elles sont utilisées, une fonction appréciable dans les nouveaux régimes politiques en voie de démocratisation en Afrique où l'on commence à se préoccuper des libertés publiques et des droits individuels. Ces questions vont d'une part permettre d'assurer une surveillance plus étroite sur l'activité de l'administration, de signaler s'il y a lieu les abus et les injustices qui ne manquent pas, de requérir l'intervention des pouvoirs publics en cas de besoin. Elles constituent une source de renseignements non négligeable et très pratique pour les parlementai-

¹ Le droit positif des Etats qui font objet de notre étude, calqué sur le modèle de la Cinquième République française distinguent les trois types de questions écrites : les questions orales sans débat, les questions orales avec débat et les questions d'actualité.

² Article 122-3 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Togo, article 135 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Faso et article 110 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Bénin.

res d'autant plus que les législations et les réglementations actuelles apparaissent à la fois très touffues et très complexes.

b : L'information du parlement par ses commissions

Dans une société qui se caractérise par une complexité toujours plus grande des rapports de tout genre et par une spécialisation poussée dans tous les domaines, les textes constitutionnels et réglementaires reconnaissent aux commissions de rechercher, indépendamment des impératifs de la fonction législative, l'information nécessaire à l'exercice du contrôle parlementaire. Mais si ce rôle incombe aux commissions permanentes,¹ il peut aussi être dévolu à des commissions spécialement constituées à cet effet, les commissions d'enquête et de contrôle.

Les commissions permanentes, outre leurs attributions législatives, grâce aux investigations auxquelles elles se livrent, assurent l'information nécessaire du parlement dans son rôle de contrôle de la politique du gouvernement.² Pour exercer cette activité d'information et de contrôle, les commissions procèdent à des auditions et peuvent aussi confier à un ou plusieurs de ses membres une mission d'information temporaire portant notamment sur les conditions d'application d'une législation³. Les auditions concernent en premier lieu les membres du gouvernement qui sont certainement les mieux placés pour informer les commissions de la gestion des départements ministériels dont ils ont la responsabilité. A cet effet, ils ont la faculté de s'y faire entendre quand ils le souhaitent. Les commissions permanentes peuvent aussi auditionner avec l'accord du bureau de l'assemblée toute personne extérieure, notamment les hauts fonctionnaires dont les connaissances techniques des dossiers peuvent paraître utile pour l'information de la commission et de l'assemblée. Mais conformément au principe de la séparation des pouvoirs, les auditions des experts dépendant hiérarchiquement d'un ministre ou soumis à sa tutelle, ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation du ministre sur les questions connues

¹ Sur la fonction de contrôle des commissions : V. HAURIOU (Maurice), Précis de droit constitutionnel, Sirey, 1929, Rééd. Presse du CNRS, 1985, p. 527 ; VEDEL (Georges), Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Sirey, 1949, p. 413 ; PRELOT (Marcel), BOULOUIS (Jean), Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, 10^{ème} édition, 944 p.

² Article 120-1 du règlement de l'Assemblée nationale du Bénin, article 133-1 du règlement de l'Assemblée nationale du Togo et 141 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso

³ Article 120 alinéa 2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin, article 134 alinéa 2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

d'avance. Au risque de verser dans un régime d'assemblée, aucune sanction ne peut découler de ces auditions qui interviennent ordinairement dans le cadre de la procédure législative et n'ont strictement qu'un objet informatif.

Si les commissions générales peuvent exercer ainsi des activités d'information et de contrôle, d'autres commissions peuvent être créées spécialement à cet effet. Ce sont les commissions d'enquête et de contrôle qui, contrairement aux commissions permanentes, n'interviennent pas dans le processus législatif.

Absentes des pratiques parlementaires des partis uniques, les commissions d'enquête et de contrôle ont été introduites dans les nouveaux textes régissant le droit parlementaire africain dans un souci de transparence et ont pour finalité de contraindre le gouvernement à rendre des comptes sur la gestion des biens du pays notamment les services publics, les entreprises publiques ou encore les sociétés d'économie mixte. La création d'une commission d'enquête et de contrôle commence par le dépôt d'une proposition de résolution déterminant avec précision soit les faits qui vont donner lieu à l'enquête, soit les services publics ou les entreprises publiques dont la commission doit examiner la gestion¹. La proposition est ensuite transmise à une commission permanente, généralement la commission des lois pour examen et discussion, qui doit déposer un rapport dans les trente jours suivant la date de sa saisine pour décider s'il y a matière à constituer une commission d'enquête. Le rapport de la commission arrive en plénière ; si elle l'adopte, chaque groupe parlementaire, proportionnellement à sa représentativité au sein du parlement, désigne ses représentants dans la commission dont la liste est présentée au bureau. La liste définitive des membres de la commission d'enquête validée par l'assemblée plénière ne peut en aucun dépasser quinze membres conformément à l'article 128-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.²

En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, l'Assemblée nationale ne peut constituer une commission pour enquêter sur des faits qui sont pendants devant les tribunaux ; et c'est la raison pour laquelle obligation est faite de notifier toute proposition de

¹ Article 128-2 du règlement intérieur de l'assemblée nationale togolaise, article 136-1 de l'assemblée nationale du Faso et article 114-1 du règlement intérieur de l'assemblée nationale du Bénin

² L'article 114-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et l'article 136-2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso fixent à dix le nombre total de membres pouvant constituer les commissions d'enquête et de contrôle.

résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et de contrôle au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. Si ce dernier fait connaître à la représentation nationale que des poursuites judiciaires sont déjà en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution, celle-ci ne peut être mise en discussion, mais si la discussion a déjà commencé, elle doit être immédiatement interrompue.¹

Une fois constituées, les commissions d'enquête et de contrôle disposent de pouvoirs d'investigation relativement importants. D'abord elles ont un pouvoir quasi-judiciaire et peuvent citer des témoins à comparaître, ou toute personne dont les dépositions sont utiles à la manifestation de la vérité. Mais contrairement à la pratique en France ou au Gabon par exemple où les témoins sont tenus de faire des dépositions sous serment, ils sont simplement tenus dans le cas togolais, béninois ou encore burkinabé de signer leur déposition. Au cas où les témoins ne sauraient ni lire, ni écrire, les procès verbaux des auditions leurs sont lus et traduits devant deux témoins de leur choix qui contresignent à côté de leurs empreintes digitales.² Ensuite, les commissions d'enquête peuvent désigner des rapporteurs pour enquêter « sur place et sur pièce » c'est-à-dire, la possibilité pour les rapporteurs de se rendre dans une administration ou une entreprise publique, interroger les fonctionnaires et les employés qui y travaillent ou se faire communiquer tous les documents de service qu'ils jugent utiles pour mener à bien leurs travaux. Une fois les investigations et les auditions terminées, les commissions doivent produire et adopter un rapport qui est remis au président de l'Assemblée Nationale qui annonce le dépôt au journal officiel. L'assemblée par un vote spécial peut décider de délibérer du rapport à huit clos et peut demander à son président de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport.

En somme, nous pouvons dire que le parlement peut s'informer de sa propre initiative en utilisant soit des procédés individuels d'information soit des procédés collectifs. Mais généralement, c'est du gouvernement que le parlement reçoit les explications et renseignements qui lui sont nécessaires, et de manière exceptionnelle, l'initiative de l'information peut venir des citoyens.

¹ Article 129 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo, article 137 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, et article 115 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

² Article 116 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin et article 130 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

2 : L'information parlementaire à l'initiative du gouvernement et des citoyens

Le dialogue parlement-gouvernement, nous l'avons vu, est consubstantiel à la démocratie et permet au second de divulguer des informations dont le premier a besoin pour exercer sa fonction de contrôle même si l'on constate aujourd'hui de plus en plus une médiatisation très poussée des annonces du gouvernement qui privilégie les plateaux de télévision ou les colonnes de la presse écrite aux tribunes des parlements. Dans tous les cas, l'information parlementaire à l'initiative du gouvernement concerne essentiellement les communications et les messages que le gouvernement peut adresser à la représentation nationale et peuvent porter sur tous sujets dont le gouvernement croit utile d'informer le parlement. Ces déclarations gouvernementales peuvent ou non être suivies de débat. Dans le cadre des déclarations suivies de débat, la conférence des présidents fixe un temps global attribué aux groupes pour la durée de la séance, temps reparté par le président de l'Assemblée nationale entre les groupes parlementaires en proportion de leur importance numérique. Lorsque la déclaration du gouvernement ne comporte pas de débat, le président de l'Assemblée nationale peut répondre au gouvernement. Dans tous les cas, aucun vote, de quelque nature que ce soit, ne peut avoir lieu à l'occasion des communications du gouvernement.¹

Et à côté de l'origine gouvernementale de l'information parlementaire, les Etats africains vont remettre au goût du jour la question des pétitions² des citoyens comme source possible de l'information parlementaire. Le droit de pétition est très récent en Afrique, il ne pouvait exister sous le règne du monopartisme marqué par une confiscation totale des libertés publiques et individuelles. La reconnaissance aujourd'hui de ce droit aux citoyens africains notamment togolais, béninois ou encore burkinabé³ est le résultat du

¹ Article 116-6 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo, article 105-6 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

² En droit international, la pétition désigne « la requête écrite adressée par un individu ou une collectivité à une organisation ou une conférence internationale en vue d'exposer une suggestion, un avis, des informations ou une plainte », DEBBASCH (Charles) et al., *Lexique de politique*, 6^{ème} édition, Dalloz, 1992, p. 334.

³ C'est l'article 98 de la constitution du Faso qui règle la question du droit de pétition : « le peuple exerce l'initiative des lois par voie de pétition constituant une proposition rédigée et signée par au moins 15.000 personnes ayant le droit de vote dans les conditions prévues par la loi. La pétition est déposée sur le bureau de l'assemblée nationale. Le droit d'amendement appartient aux députés et au gouvernement, quelle que soit l'origine du texte ».

processus de démocratisation enclenché au début des années 1990. La pétition est selon J. Leclerc : « un appel aux pouvoirs publics et aux autorités constitutionnelles pour solliciter l'intervention des citoyens dans des circonstances et pour un objet qu'on leur expose ». ¹

En France, le droit de pétition a existé dans presque toutes les constitutions jusqu'à la Quatrième République, seule la Cinquième République n'a pas accordé au droit de pétition son onction. Même sous l'Ancien Régime, le droit de pétition, la faculté d'émettre des pétitions existait déjà, généralement sous la forme d'une doléance humblement adressée au Roi et à d'autres autorités. Ainsi, dans une doléance datée du 6 août 1667, le célèbre Molière adressait une doléance au Roi en ces termes : « c'est une chose bien téméraire à moi que de venir importuner un grand monarque au milieu de ses glorieuses conquêtes ; mais, dans l'état où je me vois, où trouver, Sire, une protection qu'au lieu où je la viens chercher et qui puis-je solliciter contre l'autorité de la puissance qui m'accable, que la source de la puissance de l'autorité, que le juste dispensateur des ordres absolus, que le souverain juge et le maître de toute chose ? » ²

Si cette nouvelle trouvaille africaine, consacrée depuis la nuit des temps dans les grandes démocraties, reste un droit acquis largement ouvert à tout citoyen en âge de voter et joue un rôle politique non négligeable, elle reste une conquête inachevée dans les Etats africains comme nous le montre la tentative avortée du Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP) de faire donner plein effet aux dispositions de l'article 98 de la constitution pour modifier certaines dispositions du code de la presse.

Tout a commencé lors d'un séminaire international organisé par la Société des entreprises de Presse privée du Burkina Faso, l'Association des journalistes du Burkina Faso et le MBDHP et le 19 juillet 1993 et où il a été décidé de lancer une pétition « à l'effet d'inviter l'Assemblée des Députés du Peuple (ADP) ³ à réviser le code de l'information qui, dans le contexte de l'Etat de droit actuel, restreint la liberté de la presse et jette les journalistes en pâture à la justice avec son article 115, lequel article proscriit le journalisme d'investigation ». En initiant cette idée, le MBDHP avait parfaitement conscience de sa

¹ LECLERC (J.), Le droit de pétition, cité par DUBOURG-LAVROFF (Sonia), RDP, 1992, p. 1734.

² LECLERC (J.), Le droit de pétition, cité par DUBOURG-LAVROFF (Sonia), RDP, 1992, op. cit., p. 1736.

³ L'Assemblée des Députés du Peuple (ADP) est l'ancienne dénomination de l'Assemblée nationale burkinabé. Cette dénomination a changé avec la révision constitutionnelle du 27 janvier 1997 qui consacre l'appellation Assemblée nationale.

capacité de mobilisation et de l'intérêt très grand que l'opinion publique nationale accorde à la sauvegarde de la liberté d'expression. Dans le courant du mois d'août 1993, une gigantesque campagne d'information et de sensibilisation devait être entreprise dans tout le pays aux fins de recueillir les 15.000 signatures requises pour ouvrir la procédure prévue à l'article 98 de la constitution. A l'arrivée soixante mille (60. 000) signatures ont été collectées soit 45. 000 de plus qu'il ne fallait. L'étape de la signature passée, la pétition devait être déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale pour étude et c'est là où les premières difficultés vont commencer. Au secrétariat général de l'assemblée fut posée la question de la recevabilité même de la pétition au regard de la sincérité des signatures collectées, les instances de l'assemblée soupçonnent le MBDHP d'avoir trafiqué les signatures pour atteindre le nombre constitutionnellement fixé. Mais sans trop d'insistance, le secrétariat dut se contenter de la réponse fournie par les initiateurs de la pétition. Accessoirement, fut soulevée aussi la question du parrainage de la pétition par un membre de l'assemblée. Ce second préalable, invoqué sur le fondement de l'article 145 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ne posa pas davantage de problème dans la mesure où il se trouvait dans l'hémicycle, un élu disposé à faire soutenir un telle initiative par son groupe parlementaire.¹

Après l'épuisement de ces formalités administratives, cette démarche novatrice de l'association devait se butter sur une deuxième pierre d'achoppement en l'occurrence le dépôt concomitant par le gouvernement d'un projet de loi portant sur le même sujet. En effet, devant le feu croisé des organisations de la société civile et des organisations internationales de défense de la liberté de la presse telle Reporters Sans Frontières qui dénonçaient le caractère liberticide du code la presse burkinabé, le gouvernement est obligé de parer au plus pressé en concoctant à la sauvette un projet de loi qu'il déposa en urgence sur le bureau de l'assemblée. Cette démarche du gouvernement singulière pour le moins, devait poser de sérieux problèmes à la représentation nationale largement dominée par les députés du Président, qui devait régler la question de la préséance à accorder aux deux textes en présence. Cette question très simple en droit pouvait être résolue par application de l'article 118 de la loi fondamentale qui dispose que « l'ordre du jour de l'assemblée comporte par priorité la discussion des pétitions populaires, les projets déposés par le gouver-

¹ En l'occurrence le député Joseph Ki-Zerbo, par ailleurs militant du MBDHP a accepté de faire sienne l'initiative de l'association et de la défendre par le biais de son groupe parlementaire, « le Parti de la Démocratie et le Progrès-Parti Socialiste »

nement et des propositions acceptées par lui ». Au lieu de cela, la commission des lois de l'assemblée a eu l'ingénieuse idée de fusionner les deux textes mais le gouvernement opposa une fin de non-recevoir systématique invoquant un défaut de consensus et contesta au passage la validité de la pétition. Il a demandé à l'assemblée de classer cette initiative populaire et de ne prendre en compte que son projet. Et comme on pouvait s'y attendre, la loyauté de l'assemblée et le fait majoritaire ont eu raison de cette noble initiative de donner plein effet à une disposition constitutionnelle.

Somme toute, nous pouvons dire que les techniques d'information du parlement sont immensément variées dans le nouveau parlementarisme en Afrique. Ces techniques que l'on retrouve aussi dans les démocraties établies permettent en principe au parlement de mieux s'informer et de mieux contrôler l'action du pouvoir exécutif. Mais en dehors de ce contrôle purement informatif¹, il existe d'autres modes de contrôle qui visent eux à sanctionner le gouvernement : c'est le contrôle sanctionnateur ou le contrôle-sanction.

B : Les mécanismes de sanction du parlement : le contrôle-sanction

En régime présidentiel comme en régime parlementaire, parlement et gouvernement se trouvent souvent liés en droit et en fait dans la conduite des affaires de la nation, par un faisceau d'éléments qui rendent leur relation rarement égalitaire même si les constituants l'ont voulue comme telle. Nous verrons dans la deuxième partie de ce travail la prépondérance acquise par l'exécutif dans le processus d'élaboration de la loi et dans l'adoption du budget de l'Etat ; de même, nous avons insisté dans ce chapitre sur la tendance des nouveaux constituants à un rééquilibrage des forces politiques de manière à éviter une concentration des pouvoirs aux mains d'une seule personne par un transfert du moins théorique des prérogatives parlementaires vers le contrôle du gouvernement.

Ce droit de contrôle que les parlements redécouvrent et qui n'existait pas sous les partis uniques, va permettre en effet aux nouvelles chambres qui abandonnent les tâches législatives du fait de la technicité de plus en plus grande des débats parlementaires, de sauvegarder l'essentiel de leurs pouvoirs. La prépondérance du parlement dans les textes constitutionnels commence à se manifester dès qu'il s'agit de mettre en cause la responsabilité du gouvernement. Il s'agit ici d'un contrôle politique, mis en œuvre dans les régimes semi-parlementaires togolais et burkinabé, le Bénin n'étant pas concerné par cette techni-

¹ BAUFUME (Bruno) parle lui de « contrôle-vigilance ».

que du fait de la nature présidentielle de son régime (1) ; la contrepartie étant le droit reconnu au Président de la République de mettre prématurément fin au mandat des députés avant le terme légal (2).

1 : La responsabilité politique du gouvernement devant le parlement¹

Apparue en Grande Bretagne de manière coutumière et appliquée pour la première fois en France sous la Monarchie de Juillet, la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement a subi depuis une formalisation dont la concrétisation est apparue dans le cadre du parlementarisme rationalisé. Cette technique, faut-il le rappeler, est essentielle en régime parlementaire car constituant la contre-partie nécessaire du droit de dissolution² et permet à l'organe législatif de contraindre le gouvernement à démissionner³.

En Afrique, toutes les nouvelles constitutions qui fondent un régime parlementaire ou semi-parlementaire notamment au Togo et au Burkina Faso prévoient cette responsabilité politique du gouvernement devant le parlement. Elle n'est fondée ni sur une infraction pénale, ni sur une faute civile, objectivement déterminées mais repose sur les éléments subjectifs dont l'appréciation incombe aux seules assemblées parlementaires. Son domaine d'application reste très vaste ; elle peut être engagée en raison de tout acte accompli par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, de son attitude, de son inaction voire de ses intentions, son comportement étant envisagé ici non pas dans sa légalité mais dans son opportunité politique. Au regard des textes constitutionnels en vigueur au Togo et au Burkina Faso, la *summa divisio* en matière de responsabilité politique du gouvernement oppose la question de confiance à la motion de censure.

¹ Parmi l'abondante bibliographie sur cette question de la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement on peut retenir : SEGUR (Philippe), *La responsabilité politique*, PUF, 1998, 127 p., BEAUD (Olivier) et BLANQUER (Jean-Michel) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes et Cie, 1999, 323 p., LAUVAUX (Philippe), *Le parlementarisme*, PUF, 1987, 127 p.

² Dans la théorie du régime parlementaire, le droit de dissolution des assemblées constitue pour l'exécutif, un moyen de pression comparable à celui que représente la responsabilité politique des ministres pour les chambres. Il permet, en effet, de faire arbitrer par les électeurs un conflit qui oppose la majorité parlementaire et le gouvernement, V. LAUVAUX (Philippe), *La dissolution des assemblées parlementaires*, *Economica*, 1983, 50 p.

³ Le lien entre responsabilité politique et droit de dissolution reste selon AMELLER (Michel), « la pierre angulaire classique du régime parlementaire car fondé sur l'équilibre des pouvoirs », in *Parlements*, op cit., p. 45.

a : La question de confiance

Selon l'article 97 de la constitution togolaise : « Le Premier Ministre, après délibération en conseil des Ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. L'Assemblée nationale, après débat, émet un vote. La confiance ne peut être refusée au gouvernement qu'à la majorité des deux tiers (2/3) des députés composant l'Assemblée nationale. Lorsque la confiance est refusée, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du gouvernement ». En des termes presque identiques, l'article 116 de la constitution burkinabé dispose : « Le Premier Ministre peut, après délibération en conseil des Ministres, engager devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du gouvernement sur un programme ou sur une déclaration de politique générale. La confiance est refusée au gouvernement si le texte présenté ne recueille pas la majorité absolue des voix des membres composant l'assemblée. Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir moins de quarante huit heures après le dépôt du texte. Le Premier Ministre peut, après délibération en conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt quatre heures qui suivent est votée dans les conditions prévus aux alinéas ci-dessus ». Ici, l'initiative provient du gouvernement qui cherchera à vérifier si le soutien de la représentation lui est acquis notamment dans le cas où des voix commencent par s'élever dans sa propre majorité pour critiquer de plus en plus vertement sa politique.

Le droit parlementaire qualifie cette démarche gouvernementale de « question de confiance » et peut somme toute se résumer à la question suivante : m'aimez-vous encore, soutenez vous encore ma politique ; si oui, prouvez-le ; si non, je me retirerai avec toutes les conséquences que cette défiance pourrait comporter pour votre propre avenir politique ! Selon les dispositions des articles précités qui s'analysent comme une sorte de chantage gouvernemental, le Premier Ministre, engage la responsabilité de son gouvernement soit sur une déclaration de politique générale mais aussi comme c'est le cas en France et au Burkina Faso, sur le vote d'un texte de loi¹. Ce vote n'est soumis à aucune condition, la seule exigence constitutionnelle reste avant tout la délibération en conseil des ministres et le juge constitutionnel reste extrêmement vigilant dans le respect de cette formalité. Néan-

¹ Le célèbre article 49-3 de la constitution française de 1958 et article 116 in fine de la constitution du Faso

moins on voit très mal, un Premier Ministre risquer la censure du Conseil Constitutionnel pour une formalité qui, politiquement, ne présente aucun danger pour l'initiative que le gouvernement s'apprête à prendre.

A l'opposé, l'Assemblée nationale, pour retirer son soutien au gouvernement, doit pouvoir rassembler une majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée ce qui, du fait du parlementarisme majoritaire et de l'allégeance des députés au gouvernement, reste comme nous le verrons plus loin une entreprise généralement difficile. Dans la première constitution togolaise post conférence nationale révisée dans des conditions que l'on sait, les constituants avaient retenu la motion de censure constructive empruntée de la loi fondamentale allemande de 1949. Le vote d'une motion de défiance ne suffit pas à elle seule à entraîner le retrait du gouvernement ; il ne peut en être ainsi seulement lorsque l'assemblée a élu un nouveau Premier Ministre, à la majorité de ses membres. En subordonnant ainsi l'efficacité d'un vote de défiance à la condition pour les parlementaires de désigner un successeur du chef de gouvernement en place, la constitution togolaise a entendu écarter les risques de crises répétées et insolubles au sommet de l'Etat, en imposant à la majorité d'opposants de circonstance, une volonté constructive cohérente.

A côté de la question de confiance uniquement mise en mouvement par le gouvernement, les nouvelles constitutions africaines prévoient aussi une autre technique de mise en cause du gouvernement, la motion de censure qui reste une initiative exclusive des députés.

b : La motion de censure

Contrairement à la question de confiance, la motion de censure est déposée à l'initiative des parlementaires. Elle est prévue par l'article 98 de la constitution togolaise : « L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion, pour être recevable, doit être signée par un tiers au moins des députés composant l'Assemblée nationale. Le vote ne peut intervenir que cinq jours après le dépôt de la motion. L'assemblée ne peut prononcer la censure du gouvernement qu'à la majorité des deux tiers de ses membres. Si la motion de censure est adoptée, le Premier Ministre remet la démission de son gouvernement. Le Président de la République nomme un nouveau Premier Ministre. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session ». Plus laconique, l'article 115 de la constitution burkinabé dispose quant à lui : « l'Assemblée natio-

nale peut présenter une motion de censure à l'égard du gouvernement. La motion de censure est signée par au moins un tiers des députés de l'assemblée. Pour être adoptée, elle doit être votée à la majorité absolue des membres composant l'assemblée. En cas de rejet de la motion de censure, ses signataires ne peuvent en présenter une autre avant le délai d'un an ».

Le vote de la motion de censure, à la lecture de ces articles, reste très encadré en droit. Le constituants africains certainement édifiés par quelques expériences malencontreuses fournies par l'histoire politique et constitutionnelle à travers le monde et particulièrement en France ont compris que lorsque la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement n'est soumise à aucune formalité peut présenter de graves dangers en raison notamment de l'usage permanent que les députés peuvent en faire. Accepter que tout vote impliquant un défaut de confiance pourrait entraîner la chute du gouvernement à quelque occasion ou à quelque moment du débat qu'il intervienne et quelque soit l'importance de la majorité qui l'a émise consacrerait une subordination totale du gouvernement vis-à-vis de la représentation nationale, ce qui serait peu compatible avec le régime parlementaire qui suppose à la fois une collaboration et une certaine indépendance des deux pouvoirs.

Manifestation la plus concrète de ce qu'on appelle « le parlementarisme rationalisé », on va assister dans les nouvelles constitutions africaines sur l'exemple de la constitution française de la Cinquième République, à une réglementation très stricte de la motion de censure de manière à éviter des motions hâtives et irréfléchies de la part du parlement. D'abord, la motion de censure n'est recevable que si elle est signée par au moins un tiers des députés composant l'Assemblée nationale, c'est-à-dire trente sept députés au Burkina Faso pour une chambre de cent onze membres et vingt sept au Togo pour une assemblée de quatre vingt et un députés. Ensuite, le vote est assujéti à des règles de délai et de majorité ; il ne peut intervenir que cinq jours francs après le dépôt de la motion de censure pour permettre à l'assemblée de bien réfléchir sur les conséquences politiques de l'acte qu'il est amené à prendre et celui-ci n'est adopté qu'à la majorité qualifiée des deux tiers des membres composant le parlement. Cette condition reste moins drastique en France où seule une majorité absolue suffit, mais cette exigence est tout naturellement compensée par le fait que seuls les votes favorables à la motion de censure sont recensés, éliminant de facto pour le gouvernement le risque d'être mis en minorité relative. Enfin la dernière innovation dans les textes constitutionnels africains, reste l'interdiction faite aux députés, lorsqu'une mo-

tion de censure est rejetée de déposer une nouvelle au cours de la même session, ce délai est renforcé au Burkina Faso puisqu'il est porté à un an.

Au vu des textes que nous venons de passer en revue, il apparaît clairement que le gouvernement est politiquement responsable devant l'Assemblée Nationale. Il s'agit bien d'une responsabilité solidaire et collective qui tranche nettement avec ce qui a existé sous les partis uniques où la seule responsabilité gouvernementale qui puisse exister l'est devant le Président de la République, chef de l'Etat, chef du parti unique.

2 : Le droit de dissolution : contrepartie de la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement

La doctrine classique, élaborée à la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle, prend comme point de départ, pour une étude sérieuse sur le droit de dissolution, la notion de séparation des pouvoirs¹. Celle-ci lui permet d'établir une classification des régimes politiques dans le cadre de laquelle elle analyse le droit de dissolution. En effet, les auteurs classiques adoptent, dans leur grande majorité, l'opposition entre régime de séparation tranchée des pouvoirs et régimes de collaboration ou d'équilibres des pouvoirs. La première catégorie, qualifiée de régime présidentiel est illustrée par les Etats-Unis d'Amérique et est aujourd'hui appliquée au Bénin ; la deuxième illustrée par l'Angleterre du 19^{ème} siècle, la monarchie parlementaire française, les Troisième, Quatrième et Cinquième Républiques, est reprise dans les constitutions togolaise et burkinabé des années 1990.

Que ce soit Esmein, Barthélemy, Duguit, Hauriou, la définition commune qu'ils proposent du régime parlementaire inclut les éléments suivants : l'existence d'une séparation souple des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, la consécration de la responsabilité politique du ministre que nous venons d'analyser, et en contrepartie, le droit pour l'exécutif de prononcer la dissolution de l'assemblée électorale. Cette définition repose sur une vision d'un équilibre entre les organes exécutif et législatif. En nous fondant sur le nouveau constitutionnalisme en Afrique, elle correspond au croisement de deux courbes : la courbe ascendante du pouvoir parlementaire du moins dans les textes, la courbe déclinante du pouvoir autoritaire que nous avons connu sous le règne des partis uniques.

On retrouve l'idée d'une collaboration, d'une action réciproque, d'un équilibre des pouvoirs chez tous les grands auteurs du droit constitutionnel. La définition proposée par

¹ TROPER (Michel), La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, LGDJ, 1980, 251 p.

Léon Duguit, du régime parlementaire est typique à cet égard : pour lui, le régime parlementaire « repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'Etat ; le parlement et le gouvernement, sur leur intime collaboration à toute activité de l'Etat et sur l'action qu'ils exercent l'un sur l'autre pour se limiter réciproquement. La dissolution et la responsabilité politique du cabinet sont les deux moyens essentiels par lesquels s'exerce l'action réciproque des deux organes l'un sur l'autre »¹. La démarche classique a été poussée plus loin par R. Redslob. Recherchant la « quintessence », « le principe abstrait » du régime parlementaire, il compare ce dernier à une balance dont les plateaux, représentés successivement par le parlement et le gouvernement, doivent être constamment tenus en équilibre. Le rôle du Président de la République est précisément de veiller à cet équilibre en plaçant ou en retirant des poids dans chaque côté de la balance².

C'est dans le cadre du régime parlementaire ainsi défini que sont analysés le droit de dissolution et la signification qu'il peut revêtir dans le cadre des régimes politiques africains qui l'ont adopté. Sur ce point, la conclusion unanime des auteurs classiques est que le droit de dissolution constitue selon l'expression d'André Hauriou « un élément essentiel de l'équilibre du régime parlementaire »³, la contrepartie nécessaire au pouvoir exécutif pour compenser la possibilité reconnue au parlement de mettre en jeu sa responsabilité. Si la chambre peut renverser le ministère, le ministère doit pouvoir aussi renverser la chambre en prononçant le droit de dissolution. Logiquement, le droit de dissolution est envisagé comme un moyen de défense de l'organe exécutif, un contrepoids à une éventuelle suprématie parlementaire⁴.

¹ DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, pp. 639-647.

² V. REDSLOB (Robert), *Le régime parlementaire*, 1924, p. 9.

³ HAURIOU (André), *Précis de droit constitutionnel*, 1980, p. 459.

⁴ Le droit de dissolution est pour la première fois apparu en France dans la Charte de 1814. Elle était en fait à l'époque une prérogative confiée au Roi pour asseoir son pouvoir. Disparu de la constitution de 1848 puisque inconcevable dans un régime présidentiel que la Deuxième République adoptait, la dissolution revient avec le Second Empire, d'abord comme moyen de pouvoir de l'Empereur puis, lorsque l'Empire se libéralisa et devint parlementaire, comme mécanisme logique de ce type de régime. Avec le retour de la République de 1875, le droit de dissolution ne sera utilisé qu'une seule fois lors de la crise du 16 mai 1877, usage qui devait le discréditer aux yeux des Républicains. La Cinquième République va rétablir le caractère discrétionnaire du droit de dissolution confié au seul Président de la République, sans possibilité de contreseing ministériel. Depuis 1958, il a été utilisé à cinq reprises : en 1962, en 1968, en 1981, en 1988 et en 1997 ; V. LASCOMBE (Michel), *Droit constitutionnel de la Cinquième République*, op.

Dans les systèmes politiques des Etats étudiés, la constitution béninoise ne fait pas mention de ce droit en raison de la nature présidentielle du régime. En revanche, les constitutions togolaise et burkinabé ont institué au profit du Président de la République le droit de dissoudre l'Assemblée nationale. Aux termes de l'article 50 de la constitution du Burkina Faso, « le Président de la République, peut après consultation du Premier ministre et du Président de la l'Assemblée nationale, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale »¹. Aucune condition n'est exigée pour son exercice. Seule la consultation pour avis du Premier ministre et du Président de la chambre est requise.

La seule menace brandie par le Président de la République de recourir à la dissolution, contribuerait à discipliner une assemblée divisée, à taire des velléités oppositionnelles et l'hypothèse de votes rebelles au sein de la majorité et assurer ainsi la stabilité gouvernementale. Mais la question qui se pose à ce stade de la réflexion est que les assemblées africaines n'ayant jamais eu l'occasion de manifester leur omnipotence ou leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif, on est alors amené à s'interroger sur la signification exacte du droit de dissolution que les constitutions confèrent au Chef de l'Etat. En présence des constitutions qui consacrent le droit de dissolution mais qui ne donnent pas véritablement la possibilité aux assemblées de mettre en cause la responsabilité du gouvernement, on peut considérer la dissolution comme ayant une signification différente de celle qu'elle revêt dans un régime parlementaire. Le droit de dissolution dans les constitutions togolaise ou burkinabé ne constitue nullement la contrepartie logique de la responsabilité politique qui n'existe pas en pratique, mais simplement un instrument supplémentaire de domination du pouvoir législatif accordé au Président de la République.

Conclusion Chapitre 1

Comme nous pouvons le remarquer, les nouveaux parlements africains disposent, en vertu des constitutions adoptées à la faveur de la démocratie, de mécanismes de contrôle très importants pour non seulement s'informer de l'activité du pouvoir exécutif et le sur-

cit. p. 64 ; PACTET (Pierre), Institutions politiques et droit constitutionnel, Armand Colin, 22^{ème} édition, 2003, p. 444 ; CHANTEBOUT (Bernard), Droit constitutionnel, Armand Colin, 23^{ème} édition, 2006, p. 445.

¹ C'est aussi la même formulation qui a été retenue au Togo (article 68 de la constitution).

veiller, mais aussi et surtout renverser le gouvernement par les techniques de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement, de la motion de censure ou encore la mise en jeu de la responsabilité pénale individuelle des membres de l'exécutif.

Si l'on s'en tient à cette armature juridique et constitutionnelle des années 1990, on peut facilement arriver à la conclusion que les parlements exercent un contrôle efficace sur le pouvoir exécutif. Mais, en observant la réalité de plus près, l'on ne peut s'empêcher de relativiser cette conception car il ne s'agit en fait que d'un pur formalisme. Certes, le seul fait pour les textes constitutionnels africains de prévoir ces mécanismes que nous avons analysés dans ce chapitre de réhabilitation fonctionnelle constitue en lui seul une grande avancée par rapport à la pratique sous le règne des partis uniques où les assemblées sont complètement inexistantes dans l'édifice constitutionnel.

Aujourd'hui, du fait du parlementarisme rationalisé introduit dans les constitutions mêmes dans celles qui se proclament présidentielles à l'instar du Bénin, il y a lieu de relativiser cet enthousiasme qui ne rend véritablement pas compte de la pratique politique effective des parlements qui restent pour des raisons que nous analyserons plus loin, au service du gouvernement.

Chapitre 2 : L'émergence du bicamérisme

L'adoption du bicamérisme¹ dans le nouveau constitutionnalisme africain reste l'une des innovations majeures des réformes institutionnelles entreprises sur le continent depuis les années 1990. Au départ, le constituant africain des premières décennies des indépendances n'a pas cédé à la tentation du bicamérisme auquel l'exposaient pourtant les occidentaux. Les quelques exceptions à cette règle ont concerné Madagascar, la République Démocratique du Congo, le Cameroun Occidental avant l'unification, le Royaume du Maroc et le Burundi. La République du Dahomey (aujourd'hui République du Bénin) avait aussi mis en place un parlement bicaméral mais la seconde chambre était purement consultative et ses membres nommés par le Président de la République ne participaient pas à la procédure législative ou à la fonction de contrôle².

A l'époque, lorsque la création de la seconde chambre parlementaire était invoquée, les adversaires du bicamérisme avançaient souvent son incompatibilité avec la souveraineté nationale, les raisons de surcharge parlementaire ou de surcharge budgétaire pour l'écarter³.

¹ Sur ce sujet, la littérature est immense dans les pays occidentaux ; elle reste cependant très embryonnaire en Afrique.

² V. MBACH (Charles Nach), La seconde chambre dans les nouveaux parlements africains, SOLON, vol. 1, n°1, 1999, p. 107 ; voir aussi LUCHAIRE (François), Droit d'Outre-mer et de la coopération, 2^{ème} édition, PUF, 1966, p. 342.

³ C'est aussi du reste les mêmes raisons qui sont invoquées aujourd'hui par les détracteurs de ce mode d'organisation parlementaire. La souveraineté dans les régimes républicains appartient à la nation ou au peuple qui l'exerce directement ou indirectement par l'intermédiaire de ses représentants. De l'indivisibilité de la souveraineté, on conclut qu'elle ne pourrait s'exprimer par deux organes, car ce serait diviser la volonté générale et introduire une contradiction dans sa manifestation. Pour Georges Burdeau, l'idée de lier l'unité d'assemblée à l'unité et à l'indivisibilité de la souveraineté nationale procède d'une confusion intellectuelle difficilement défendable. La division du parlement en deux chambres n'implique nullement le morcellement de la souveraineté. Les présidents Moktar Ould Daddah de la Mauritanie et Ahmadou Ahidjo du Cameroun voyaient eux dans le bicamérisme un problème de surcharge budgétaire qui pesait sur les tout jeunes Etats africains V. BURDEAU (Georges), Traité de Science politique, Tome 6, p. 656 ; KIEMDE (Paul), Le bicamérisme en Afrique et au Burkina Faso, RBD, n°28, janvier 1992, p. 29 ; V. aussi ENDONG (Manassé), Le bicamérisme en Afrique, visions post conflict et perspectives démocratiques, Solon, Vol. 1, n°2, 2005.

A vrai dire, au-delà de la situation particulière de l'Afrique dont les exécutifs dès les premières années des indépendances sont restés très hostiles à toute idée de contrôle par une structure délibérante, c'est la place même du bicamérisme dans le système démocratique mondial qui est mis en question. Au début du 20^{ème} siècle déjà, Harold Laski annonçait que l'époque du bicamérisme était révolue et que le monocamérisme était plus adapté aux défis des Etats modernes¹. Nombreux sont les auteurs qui partagent également la pensée d'Antoine de Baecque lorsqu'il décrivait : « le bicamérisme comme l'un des plus grands échecs de la pratique contemporaine. Il a certes été maintenu partout, mais sans qu'aucune véritable théorie s'en soit formée, sans que l'on parvienne non plus à l'éliminer de la scène faute de vouloir admettre ouvertement qu'à côté de la représentation démocratique aucun autre type de représentation ne se justifiait »².

Devenue inutile pour certains, qualifiée d' « anomalie » par d'autres, la seconde assemblée devrait, à en croire les commentateurs les plus acerbes, disparaître purement et simplement des architectures constitutionnelles des Etats³. En dépit de ces poussées chroniques d'hostilités, le système bicaméral a su s'imposer dans nombre de pays occidentaux et connaît aujourd'hui un important regain dans les parlements africains. De nombreux Etats sur le continent noir ont un système bicaméral qui fonctionne⁴, alors que d'autres l'ont prévu dans leur constitution mais n'ont pas encore procédé à sa mise en œuvre effective⁵.

¹ HAROLD (Laski), *A grammar of Politics*, Yale University, Londres, 1929, p. 23.

² DE BAECQUE (Antoine), *Une histoire de la démocratie en Europe*, Le Monde 1991, p. 35.

³ Même en France, l'existence du bicamérisme est en débat. Nombreux sont les procès qui ont été instruits ici et là contre le Sénat notamment sous la Cinquième République. Le Général De Gaulle, par sa réforme constitutionnelle de 1969 a voulu vider la seconde chambre du parlement de toute substance, en faisant d'elle un organe purement consultatif et en la fusionnant avec le conseil économique et social. Lionel Jospin, Premier Ministre (1997-2002) s'est inscrit aussi dans cette perspective en qualifiant le Sénat « d'anomalie parmi les démocraties », *Le Monde* 21 avril 1998, p. 6. Pour sa part, Yves Weber parle lui de crise du bicamérisme, *RDP*, 1972, 573. V. aussi MARICHY (Jean-Pierre), *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, LGDJ, 1969 ; MATIAS (Jean), *Le Sénat de la Cinquième République, réforme et renouveau*, *Economica*, 1980, MAUS (Didier), *Libre propos sur le Sénat*, *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 97 ; GEORGEL (Jacques), *Le Sénat dans l'adversité*, Cujas, Paris, 1967, p. 43.

⁴ Il s'agit de l'Algérie, du Cameroun, du Congo Brazzaville, de la Côte d'Ivoire, du Gabon, du Madagascar, du Maroc, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad.

⁵ Il s'agit du Togo, du Mali. Il y a lieu de rappeler que le regain du bicamérisme revêt parfois une certaine fragilité comme l'actualité nous l'a montré au Burkina Faso qui a supprimé sa seconde chambre. Pour

Section 1 : Le débat sur le bicamérisme

L'une des justifications principales de l'existence d'un parlement bicaméral en occident, réside dans la demande de représentation. Dans la théorie de la représentation, l'une des chambres est composée par des membres élus directement par le peuple et représentant les citoyens dans leur ensemble tandis que l'autre chambre, qui repose sur une base de représentation différente, à vocation à exprimer la diversité territoriale du pays. L'adoption d'un système bicaméral permet en conséquence la représentation d'entités particulières, qu'elles soient fédérales (fédéralisme), régionales (régionalisme) ou locales (décentralisation). Si l'on assiste aujourd'hui au triomphe du principe de la double assemblée en Afrique, il convient pourtant de se demander pourquoi ces Etats pour la plupart unitaires et faiblement décentralisés, adoptent un système bicaméral. A quoi peut donc servir une seconde chambre en Afrique ? S'agit-il comme certains auteurs l'ont exprimé, d'une institution gadget simplement liée aux calculs politiques des exécutifs¹, ou au contraire, présuppose-t-elle une volonté de prise en compte des composantes sociologiques de l'Etat et de la nécessité de rétablir un début d'égalité dans des pays souvent affectés de grands déséquilibres ethniques, linguistiques, culturels ou régionaux ? Autant de questions que pose l'institution du bicamérisme en Afrique et que nous tenterons d'analyser dans cette section.

Paragraphe 1 : Les fondements historiques de légitimation des secondes chambres

A l'analyse des différents textes constitutionnels et de la pratique politique des Etats européens ou américains qui ont adopté le bicamérisme, ce mode d'organisation parlementaire semble répondre à des préoccupations multiples mais sensiblement identiques dans les différents Etats². D'abord la sauvegarde de la séparation des pouvoirs constitue le souci majeur, ce qui correspond à l'idée d'une représentation pluraliste ; celle-ci reflète

autant, la disparition précoce de la seconde chambre dans ce pays est plus liée à une conjoncture politique interne hostile plutôt qu'à une remise en cause de l'intérêt actuel du bicamérisme sur le continent.

¹ V. MENGUE (François Me Engouang), Le nouveau parlement gabonais, Afrique juridique et Politique, vol. 1, n°1, juin 2002, p. 5. L'auteur soutenait ici que le Sénat gabonais et au-delà l'ensemble des secondes chambres d'Afrique sont des institutions inopportunes tant du point de vue politique, démographique et économique.

² V. notamment, LEVMORE (Saul), Bicameralism : when are two decisions better than one ?, in IRLE, 12, 1992.

mieux les sociétés modernes qui sont marquées par l'hétérogénéité. Par le biais de cette représentation à plusieurs niveaux, les deux chambres dans un système bicaméral, procurent une légitimation complémentaire¹. Ensuite, on pourrait invoquer le souci de modérer le pouvoir. Le bicamérisme tempère les changements de majorité de la première chambre. Cela s'apparente à la recherche de compromis, qui certes peut amener à parler d'un mécanisme constitutionnel instituant un certain conservatisme, mais renforce le consensus social, en protégeant les minorités, et en instituant une sorte de contre-pouvoir. Ceci aussi en raison de la tentation du « pouvoir qui tend à concentrer le pouvoir »². Enfin, le bicamérisme garantit une meilleure qualité de travail, en assurant un double examen législatif. Nous vivons aujourd'hui dans une société où les réglementations sont de plus en plus diverses et techniques dans des domaines spécifiques et variés. Les problèmes qui se posent sont complexes ; alors, il est préférable qu'une deuxième chambre participe pleinement au processus législatif afin d'assurer une législation réfléchie et adéquate³. Autant de degrés de légitimation des secondes chambres que nous essayerons de passer aux peignes fins même si on conviendra que chaque Etat à ses spécificités et ses traditions propres qui l'amènent à adopter ses propres bicamérismes.

A : Les modèles occidentaux en présence

De nos jours, le bicamérisme s'impose comme le système le plus répandu dans les démocraties européennes ou américaines⁴. Mais en soi, il est marqué par une grande diver-

¹ De manière générale, le bicamérisme se pose non pas dans un contexte de rivalité avec la première chambre mais dans une perspective de complémentarité. Il s'agit non pas d'affaiblir la chambre basse mais surtout de l'enrichir ; il s'agit non pas d'amputer la souveraineté mais de la diversifier ; non pas dans une logique de conflit avec les autres pouvoirs mais celle de résolution de conflits qui peuvent survenir dans la gestion du pays.

² Jean MATIAS (Jean) et GRANGE (Jean), *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Economica, 1987, p. 240.

³ C'est Georges Burdeau qui résume de manière précise les avantages du bicamérisme. Pour lui, le bicamérisme donne une expression plus exacte de l'opinion du pays dans la mesure où il assure aux éléments modérés une représentation qui corrige les emportements d'une assemblée unique. Il amortit les effets de l'instabilité de la volonté populaire, car si les deux chambres ne sont pas élues en même temps ni pour la même durée, les pouvoirs éphémères de l'opinion trouveront, dans l'une des deux chambres, une résistance salutaire. Par là même, il recommande, comme la plus efficace garantie contre l'omnipotence tyrannique d'une assemblée unique. V. *Traité de Science politique*, op. cit, p. 656.

⁴ Mis à part l'Afrique, plus de 52 Etats d'Europe, d'Amérique et d'Asie ont adopté un système bicaméral. Voir *La situation du bicamérisme dans le monde*, Forum des Sénats du Monde, 14 mars 2000 ;

sité. En effet le bicamérisme se présente comme « une technique organisationnelle avec des fins polyvalentes »¹. Si les premières chambres révèlent une relative homogénéité en termes d'organisation et de fonctionnement, les secondes s'illustrent par leur grande variété puisque chaque Etat a ses propres particularités. La diversité des bicamérismes à travers l'histoire et les pays aussi bien que la diversité des théories employées pour les justifier rendent malaisée toute tentative de systématisation de ce mode d'organisation parlementaire. Néanmoins, si historiquement, le raisonnement aboutissant à l'adoption du système bicaméral puise ses origines dans des sources diverses, l'histoire moderne retient essentiellement trois exemples fondateurs de trois types différents de bicamérisme : ceux d'Angleterre, des Etats-Unis et de la France.

L'Angleterre a longtemps été considérée comme un modèle en matière de bicamérisme. Celui-ci est né de l'essor de la bourgeoisie des villes au 13^{ème} siècle. Au Conseil des Pairs choisis par le Roi dans la noblesse et le Haut clergé va s'ajouter un conseil des représentants des communautés. Le consentement de ce dernier étant notamment nécessaire depuis la Grande Charte de 1215 en matière d'établissement de l'impôt. Néanmoins, la coexistence conflictuelle entre les deux catégories de conseillers aboutit à une séparation de ces deux types de conseillers, sur une base sociale par la création d'une Chambre des Communes et d'une Chambre des Lords. Aux Etats-Unis d'Amérique, le bicamérisme résulte de considérations tout à fait différentes. Il s'agissait déjà en 1787 de répondre aux exigences contradictoires de cohésion et de libre administration des treize colonies britanniques alliées dans la guerre d'indépendance. C'est afin de résoudre ce problème qui menaçait la vie de la jeune union que Benjamin Franklin proposa de partager le pouvoir entre deux assemblées égales en droits : la chambre des représentants et le Sénat. Cette organisation bicamérale va devenir un modèle pour tous les systèmes fédéraux dans le monde.

En France, le bicamérisme est une conquête révolutionnaire qui vise à s'opposer à l'absolutisme du pouvoir². Il n'en demeure pas moins que la première tentative d'instauration d'une chambre haute, à caractère aristocratique aboutit à un échec, le 2 sep-

KRISTAN (I.), « Le bicamérisme et la démocratie », in *Le bicamérisme-la démocratie et le rôle de la société civile*, Réunion des Sénat d'Europe, Ljubljana, 27-30 juin 2002, p. 3.

¹ OILIVERA I TERRADAS (N.), *Senado y representacion*, Secretar a general del Senado, madrid, 2000, p. 120.

² Sur l'évolution du bicamérisme en France : V. LAQUIEZE (Alain), *L'histoire du bicamérisme en France*, in « *La démocratie en devenir : bicamérisme et référendum* », RPP, 2000, p. 12.

tembre 1789. La Dictature de la Convention faisant apparaître qu'un pouvoir dictatorial n'est pas nécessairement monarchique, va faire renaître la nécessité du bicamérisme. La constitution de l'An 3 qui porte la marque de Sieyès, va doter la France de son premier parlement bicaméral non fondé sur les critères sociaux. Mais au cours des différentes constitutions expérimentées par la France, les bicamérismes vont connaître des nuances importantes d'un régime à l'autre. La France va ainsi balancer entre un parlement sans représentativité démocratique sous l'Empire, une chambre haute aristocratique sous la Restauration ou le monocamérisme sous la Seconde République. En 1875, naîtra un bicamérisme dont les conceptions vont inspirer les constitutions postérieures avec la création d'une assemblée conservatrice élue au suffrage universel indirect¹.

Ces trois exemples, inspirés par des contextes historiques différents, vont donner lieu à trois types de bicamérisme. En premier lieu, les bicamérismes aristocratiques fondés sur la volonté de limiter le pouvoir démocratique élu au suffrage universel dont le prototype reste la Grande Bretagne ; en second lieu, le bicamérisme modérateur tiré du modèle français, qui a pour vocation de limiter le pouvoir politique et enfin les Etats fédéraux comme les Etats-Unis d'Amérique qui ont recours aux chambres fédérales qui permettent de concilier le pouvoir démocratique des citoyens avec la souveraineté originelle des Etats fédérés.

B : Les justifications politiques et doctrinales du bicamérisme en occident

A quoi servent les secondes chambres en occident ? A cette question, et comme nous l'avions déjà souligné, il peut tout d'abord être répondu que l'existence d'une seconde est motivée par la référence au concept de « checks and balances », système qui instaure une seconde chambre pour contrebalancer la puissance de l'autre chambre. Bien d'autres fonctions peuvent être reconnues aux secondes chambres notamment une fonction de représentation et de législation.

1 : La modération du pouvoir justifie l'existence de la seconde chambre

En théorie, le bicamérisme répond à une nécessité politique, celle de limiter le pouvoir. Parce que la puissance de l'Etat ne doit pas être concentrée dans les mains d'un seul individu ou dans une seule institution, ou même dans une seule classe sociale, elle doit être

¹ SOUSSE (Marcel), Le bicamérisme, bilan et perspective, RDP, 1997, p. 1325.

divisée. Le bicamérisme, dans sa conception libérale, implique par conséquent la limitation du pouvoir par le pouvoir comme moyen de sauvegarder la liberté à l'encontre aussi bien du pouvoir exécutif que d'un parlement outrepassant ses fonctions. Ce bicamérisme modérateur a été préconisé par Montesquieu qui, poussant à l'extrême le principe de la séparation des pouvoirs, prévoyait que « le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher »¹. Le bicamérisme est alors envisagé comme un « appendice »² du principe de la séparation des pouvoirs. Le contrôle du pouvoir s'opère en conséquence aussi bien au niveau interorganique qu'intraorganique. A l'intérieur de chaque pouvoir il doit exister un système de contrôle et d'autorégulation. Ainsi, s'agissant du pouvoir législatif, la chambre haute pourra contrôler les excès de la chambre basse, et inversement. La création de la seconde chambre n'est pas tant une nécessité juridique du régime parlementaire mais plutôt un artifice résultant d'une nécessité politique³. En effet, tout système bicaméral, indépendamment de la composition et des compétences de chaque assemblée, répond à deux objectifs : le refus de confier à une assemblée unique dépositaire de la souveraineté populaire le pouvoir législatif dans son intégralité et soustraire la représentation politique à une pression plus ou moins accentuée des électeurs.

Pour cette raison, dans la théorie de Montesquieu, l'existence d'un Sénat, dans lequel les intérêts de l'aristocratie étaient représentés, constitue un frein aux passions des classes populaires qui pourraient utiliser leur plus grand nombre pour soumettre les minorités. L'objectif du bicamérisme est de modérer l'action de la première chambre, qui est élue au suffrage universel direct, en soumettant toutes ses décisions à l'examen d'une seconde chambre, qui constituera en quelque sorte une « chambre de réflexion ». Le bicamérisme se veut le garant d'une meilleure qualité du travail législatif, grâce à la présence d'une seconde chambre qui donne une seconde opinion, car « deux opinions valent mieux qu'une » et joue, le cas échéant, le rôle de chambre de « refroidissement ».

En France, la création du Sénat en 1958 s'inscrit dans une volonté de modération déjà présente en 1795 et en 1875 et qui a été confirmée lors de la rédaction de la constitu-

¹ Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Livres XI, chapitre 6.

² VEDEL (Georges), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1949, p. 177.

³ V. dans ce sens LALUMIERE (Pierre) et DEMICHEL (A.), *Les régimes parlementaires européens*, PUF, 1978, p. 23.

tion de la Cinquième République¹. Comme l'a exprimé le Général de Gaulle dans le discours de Bayeux le 16 juin 1946 : « il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois et du budget revient à une assemblée élue au suffrage universel et direct. Mais le premier mouvement d'une telle assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération »². Pour autant, la seconde chambre ne saurait imposer sa volonté à l'Assemblée, directement issue du vote populaire.

C'est pourquoi, pour Jean Pierre Duprat, « les fonctions traditionnelles, législative et de contrôle, ne déterminent pas avec suffisamment de précision le rôle spécifique dévolu aux secondes chambres »³. Pour éviter que les secondes chambres ne deviennent des chambres secondaires, elles doivent se démarquer des chambres basses par l'affirmation d'une spécificité bien déterminée, tout en conservant bien entendu leur rôle d'assemblée législative. Il est évident que les secondes chambres ne peuvent s'affranchir de leur fonction législative de limitation du pouvoir, elles doivent cependant combiner la balance du pouvoir avec le principe de représentativité territoriale. Par conséquent, si pour certains, la seconde chambre répond uniquement à la nécessité d'une chambre de « refroidissement », pour d'autres le maintien de la seconde chambre s'explique aussi par ce que l'on pourrait appeler l'alibi territorial.

2 : A la recherche d'une représentation : au-delà de la modération du pouvoir, l'affirmation d'une identité territoriale

Tout d'abord, la fonction territoriale des secondes chambres en occident peut être identifiée très aisément dans l'établissement des premiers Etats fédéraux. Quand une fédération est créée par un groupe d'unités territoriales se gouvernant elles-mêmes, il est naturel de prévoir une institution dans laquelle peuvent se rencontrer les représentants de ces unités⁴. « Une structure fédérale appelle et soutient l'existence d'une seconde chambre »¹.

¹ MAUS (Didier), *Libres propos sur le Sénat*, op. cit., p. 97.

² Discours du 16 juin 1946.

³ DUPRAT (Jean-Pierre), *Les anomalies du bicamérisme : l'influence des particularismes nationaux sur la représentation territoriale*, in *Le bicamérisme*, PUAM, 1997, p. 95.

⁴ V. Russel (M.), *The territorial role of second chambers*, in *Second chambers, The journal of legislative studies*, Vol 7, 2001, p. 107.

La solution fédérale comporte logiquement l'adoption d'un système bicaméral qui privilégie la représentation territoriale². Si la diversité est consubstantielle au bicamérisme, le bicamérisme est consubstantiel au fédéralisme. Selon le Professeur Bruce Ackermann, le fédéralisme est « la justification politique la plus importante pour le bicamérisme dans le monde moderne »³. Il a même été avancé que, dans les Etats fédéraux, la seconde chambre a pour vocation naturelle de représenter les intérêts des entités fédérées. Ces affirmations ne sont guère démenties en pratique. Un regard sur le panorama de droit comparé nous montre que les Etats fédéraux comme les Etats-Unis, le Brésil, l'Inde, la Belgique, l'Allemagne, le Nigeria etc. ont tous adopté une structure de type bicaméral pour s'accommoder de la représentation territoriale. Ces pays lient le bicamérisme à leur structure politique fédérale et utilisent un système à deux assemblées pour assurer la représentation des intérêts des Etats et des provinces aussi bien que la population du pays⁴. Pour Patrice Gélard, c'est une évidence que « le bicamérisme est indispensable aux Etats fédéraux et fait partie intégrante de la loi de participation des collectivités fédérées au fonctionnement de l'Etat fédéral »⁵. Dans le cadre du fédéralisme bicaméral, la chambre basse est typiquement répartie sur la base de la population tandis que la chambre haute est divisée en unités régionales.

Sur un autre plan, si les secondes chambres trouvent naturellement leur raison d'être dans un système fédéral à travers la représentation des Etats fédérés, leur place est difficilement justifiée dans un système unitaire. Par hypothèse, la chambre haute représente les structures territoriales d'une fédération. Alors pourquoi les Etats unitaires ont-ils pourtant besoin d'une seconde chambre au sein du parlement ? La réponse traditionnelle était la

¹ MANIN (B.), « En guise de conclusion, les secondes chambres et le gouvernement complexe », *Revue internationale de politique comparée*, 1999, p. 197.

² En 2001, sur les 22 Etats fédéraux connus dans le monde, 18 avaient une seconde chambre. Voir en ce sens M. Russel, *The territorial role of second chambers*, op .cit. p. 106.

³ ACKERMANN (Bruce), *The new separation of powers*, *Harvard law review*, vol. 113, 2000, n°3, p. 683.

⁴ Il y a également un besoin à l'intérieur même des Etats fédérés, d'avoir une double représentation. Sur le rôle de la seconde chambre dans les Etats fédérés, V. FLAUSS (Jean-François), *La seconde chambre dans les Etats fédérés, in le bicamérisme*, op. cit. p. 135.

⁵ GELARD (Patrice), *A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie ?* in *Mélanges en l'honneur de CONAC (Gérard)*, « Le nouveau constitutionnalisme », *Economica* 2001, p. 141.

suivante : protéger les classes supérieures¹. Mais comme l'a démontré la réforme de la chambre des Lords en Grande Bretagne, l'attachement à des valeurs sociales n'est plus acceptable. Aujourd'hui, la réponse à la question de savoir à quoi sert une seconde chambre dans un Etat unitaire pourrait être celle-ci : tout simplement pour prendre en compte les intérêts d'un Etat plus ou moins décentralisé. Il est tout à fait possible que les considérations territoriales soient reflétées dans les structures parlementaires d'un Etat non fédéral.

Comme l'a constaté le Président du Sénat français Christian Poncelet, « sans aboutir à une structure fédérale, la plupart des Etats sont aujourd'hui engagés dans des processus de décentralisation qui légitiment une représentation spécifique au niveau central : seul le bicamérisme permet cette adaptation nécessaire aux réalités du monde moderne »². La représentation des composantes de la société nationale se résume le plus souvent à celle de ses structures territoriales, c'est-à-dire à des collectivités plus ou moins décentralisées. Ainsi des Etats qui ont favorisé une politique de régionalisme à l'instar de l'Espagne ou de l'Italie, ont choisi des parlements bicaméraux. L'Espagne, Etat unitaire –certes régional- a adopté un parlement bicaméral composé d'une seconde chambre à visage territorial. L'article 66 de la constitution espagnole de 1978 prévoit que « les cortes générales représentent le peuple espagnol et elles sont formées par le congrès des députés et le sénat ». Et l'article 69 ajoute que « le sénat est la chambre de la représentation territoriale ». Même en France, il a fallu découvrir des unités territoriales à représenter pour justifier l'existence d'une seconde chambre. Dès le discours de Bayeux de 1946, le Général de Gaulle avait montré son inclination en faveur d'une seconde chambre représentante des intérêts locaux. Plus précisément, il avait considéré que « la vie locale », qui avait des droits, devait pouvoir s'exprimer à travers une chambre qui lui serait propre. En 1958, le Sénat a reçu de l'article 24 alinéa 3 une mission spécifique « d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République et des français établis hors de France ». Ainsi, comme le souligne Didier Maus, « par rapport à l'Assemblée nationale qui représente le peuple dans sa composante démographique, le Sénat représente le peuple dans sa dimension spatiale et le

¹ TSEBELIS (George) et MONEY (Jeannette) observent que dans les bicamérismes autres que ceux fondés sur la représentation des Etats fédérés, la justification rationnelle de la seconde chambre est la représentation des classes privilégiées, in *Bicameralism*, Cambridge university Press, 1997.

² PONCELET (Christian), *Le bicamérisme, une idée toujours neuve*, RPP, 2000, p. 2.

territoire en tant que souveraineté »¹. La décentralisation conforte et assoit davantage cette représentation spécifique.

Les raisons que nous venons d'évoquer pour justifier de manière générale l'existence des secondes chambres, si elles restent au cœur du bicamérisme en Afrique, sont loin d'être les vraies raisons qui légitiment l'adoption des secondes chambres sur le continent noir notamment dans les pays qui sont engagés depuis le début des années 1990 dans le processus de démocratisation de leurs régimes. Il se dégage clairement à l'analyse des textes constitutionnels de ces pays que la légitimité des secondes chambres est intimement liée à l'idée que de telles chambres ne peuvent être vraiment utiles que si elles sont peu ou prou différentes des secondes chambres en occident et ont leur identité propre. Avant d'être des chambres législatives associées à la fabrication de la loi et au contrôle du gouvernement, les secondes chambres parlementaires ont essentiellement pour fonction revendiquée, la gestion institutionnelle des conflits politiques et la représentation de toutes les diversités nationales afin de garantir la paix civile encore très fragile sur le continent.

Paragraphe 2 : Les vertus du bicamérisme en Afrique noire

Confrontés à des contestations sans précédent de leurs systèmes politiques, les Etats africains vont trouver dans des réformes institutionnelles notamment dans l'adoption du bicamérisme et de la décentralisation² des astuces de partage du pouvoir et de sortie de crise. Car la crise en Afrique est celle des institutions de leur accaparement par un seul homme ou un groupe d'individus³. Conformément à cette logique, les Etats ont organisé diversement les modalités de négociation avec l'opposition, sur la question du bicamérisme.

Dans certains pays, la question a été inscrite dans une problématique plus large de réformes institutionnelles de l'Etat. Des instances de concertation ont alors été mises en place à l'instar des conférences nationales au Bénin, au Togo, au Tchad, au Niger etc. ou des commissions nationales de révision de la constitution comme ce fut le cas au Burkina Faso. A ces instances, toutes les forces vives du pays ont été invitées (chefs traditionnels,

¹ MAUS (Didier), *Libres propos sur le Sénat*, op. cit., p. 97.

² V. notamment MBACH (Charles Nach), *La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives*, in AC, 2001, p. 5.

³ Lire dans ce sens KABA (Lansine), *Paix et démocratie*, in *Pouvoir et paix civile en Afrique*, Les Cahiers de présence Africaine, Paris, 1996.

chefs de partis politiques, leaders d'opinion, hommes d'église, société civile, chefs des mouvements rebelles etc.) et ont siégé es qualité à côté des autres acteurs pour discuter et arrêter ensemble les grandes orientations institutionnelles du nouvel Etat parmi lesquelles le principe du bicamérisme. Dans d'autres Etats, et surtout dans les pays qui ont su anticiper sur les revendications des groupes d'opposition, les gouvernements ont choisi la voie institutionnelle en faisant passer les réformes par les voies et procédures classiques existantes¹. Le bicamérisme est alors apparu en Afrique comme une sorte de modus vivendi entre le pouvoir en place et les diverses oppositions pour rétablir la paix civile. Il a permis aux exécutifs englués dans des contestations tous azimuts, de trouver les voies d'une sortie de crise politique et sociale en obtenant un apaisement interne.

A : Le bicamérisme comme instrument de démocratie participative

La représentation des collectivités territoriales est le premier élément qui distingue la chambre haute de la chambre basse. Cette représentativité est complétée par des intérêts qui sont souvent ignorés par le suffrage universel. Même si ce bicamérisme ne peut répondre aux seules exigences d'un mimétisme inadapté, il poursuit, en fonction des expériences spécifiques à chaque pays, des objectifs bien précis.

1 : La représentation des structures décentralisées dans le cadre de l'Etat unitaire.

Pour accompagner les processus de démocratisation et d'approfondissement de l'Etat de droit sur le continent noir, il est nécessaire que les diverses composantes de la nation soient associées et puissent, au travers de leur représentation spécifique, participer à ces processus. L'existence d'une seconde chambre qui permet, certes de manière non exclusive, la prise en compte de cette diversité est un moyen efficace d'approfondissement du système parlementaire. En parfaite complémentarité avec la chambre élue au suffrage universel direct, l'existence de la seconde chambre permet de concilier les principes de la démocratie, en particulier la règle de la majorité et le respect de la diversité humaine sur tous les plans. Parmi les aspects multiples de la diversité nationale, l'intégration des collectivités dont les citoyens sont membres revêt une importance particulière. La représentation des collectivités décentralisées permet ainsi d'éviter que la globalisation ou la mondialisation ne soient synonymes d'uniformisation. L'autonomie locale est alors vécue comme un

¹ V. notamment AMOR (Abdelfattah), L'émergence de la démocratie dans les pays du tiers-monde ? le cas des Etats africains, in Henry Roussillon, Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 2^{ème} édition, 1995.

moyen d'éviter la dislocation intérieure mais suppose une représentation adéquate au sein des secondes chambres¹.

Tel est le cas du Gabon où la création du Sénat s'inscrit dans la droite ligne des réformes institutionnelles et politiques intervenues dans ce pays dès 1990. Mis en place à la suite de la révision constitutionnelle de 1994, le Sénat du Gabon est né de la volonté du chef de l'Etat Omar Bongo, dans un contexte particulièrement tendu de démocratie pluraliste naissante faite d'instabilité, d'inquiétude et de violences. Décrié au départ pour des raisons essentiellement économiques, il a été finalement accepté par une grande partie de la classe politique gabonaise comme pouvant permettre « d'associer les populations à la gestion des affaires locales tout en maintenant l'unité de l'Etat ».² Comme le rappelait le président de l'Assemblée nationale Marcel Eloi Rahandi Chambrier lors de la session extraordinaire du 22 mars 1994 : « dans notre pays, les collectivités locales ne disposent pas d'une véritable autonomie ; l'existence d'une seconde chambre peut être un contrepoids à la centralisation administrative actuelle. Le Sénat doit être à l'initiative des lois qui répondent

¹ Jusqu'en 1990, l'évolution politique et administrative des Etats africains avait conservé les structures mises en place par l'administration coloniale. La plupart des Etats notamment ceux de l'espace francophone étaient administrativement divisés en régions, elles mêmes subdivisées en districts, cantons et villages. A la tête de chaque région était placé un préfet de région tandis que les cantons et les villages étaient administrés par les chefs de cantons et de villages. Chacun de ces hommes incarnait l'autorité administrative dans sa circonscription et à ce titre, faisait appliquer les lois et les règlements. Le préfet était placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur. Il jouait un rôle de coordinateur au niveau régional et transmettait les lois, règlements et décisions du gouvernement. En réalité, c'est à partir de 1990 que cette structure connaîtra ces premiers changements et on assistera à la création d'un environnement favorable au renforcement de la démocratie de proximité. Les lignes essentielles des différentes lois de décentralisation qui ont été votées dans chaque pays sont très claires : associer les populations à la gestion des affaires locales tout en maintenant l'unité de l'Etat et en sauvegardant l'intérêt général. V. dans ce sens, loi 15/96 du 16 juin 1996 révisée relative à la décentralisation au Gabon ; loi n°15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation au Congo Brazzaville ; la loi de février 1998 relative à la décentralisation du Togo. V. aussi SAWADOGO (Raogo Antoine), L'Etat africain face à la décentralisation, Karthala, Paris, 2001, 278 p. RADI/ANID, Problématique et enjeux de la décentralisation en Afrique subsaharienne, Actes du colloque sur la décentralisation, Saint-Louis, Sénégal, 1997.

² L'article 34 alinéa 3 de la constitution du Gabon prévoit que le Sénat assure la représentation des collectivités locales.

aux besoins spécifiques de nos communes et de nos départements »¹. En somme, « grand conseil des communes » selon l'expression de Gambetta, le Sénat gabonais est le porte-parole des départements et des communes du pays. Il assure la défense d'un développement harmonieux du territoire et participe à l'aménagement de celui-ci ; elle fait entendre la voix des intérêts locaux face à l'intérêt général qui peut être dévoyé par l'intérêt exclusif de la majorité au pouvoir animée uniquement par des visées électoralistes.

C'est aussi le cas du Conseil National des Provinces d'Afrique du Sud avec notamment une délégation de 10 conseillers pour chaque province. Le Conseil National des Provinces représente ainsi les intérêts des provinces, protège leurs intérêts et leur donne la possibilité de s'exprimer au niveau national. C'est une action de garantie de l'unité nationale et de la réconciliation nationale telle qu'elle est définie par le préambule de la constitution de 1996 à travers la volonté de réaliser « l'unité dans la diversité ». L'exemple du Conseil National en Algérie est aussi édifiant. Les membres sont élus pour les 2/3 parmi les membres des assemblées communales et des assemblées populaires de Wilaya (Préfectures) en dehors de toute considération démographique et à raison de deux représentants par Wilaya afin de constituer un relais vivant entre les instances locales et les pouvoirs centraux. Les Sénats congolais², togolais³, libérien⁴, tchadien⁵, malgache⁶ ou encore mauritanien⁷ etc. se fondent également sur cette logique de représentativité territoriale.

2 : La représentation des autres intérêts non pris en compte par le suffrage universel

L'originalité propre aux secondes chambres en Afrique réside sans doute dans la prise en compte de la diversité des paysages sociaux, et la nécessité de rétablir l'égalité par des mesures spécifiques et des pratiques différentielles dans des pays affectés par des déséquilibres sociaux, raciaux, linguistiques et culturels. Cette mission assignée aux secondes

¹ Discours du 22 mars 1994, in La représentation des collectivités locales, BONDO (Martine), Rapport de la commission des affaires parlementaires, Assemblée parlementaire de la Francophonie, Bruxelles, 6-9 juillet 2005.

² Article 90 de la constitution congolaise de 2002

³ Article 52 de la constitution togolaise révisée de 2002

⁴ Article 56 de la constitution libérienne de 2005

⁵ Article 110 de la constitution tchadienne du 14 avril 1996

⁶ Article 77 de la constitution malgache de 1991

⁷ Article 47 de la constitution révisée de 1996.

chambres est unanimement partagée par la doctrine. Pour le Professeur Patrice Gélard, « cette chambre est irremplaçable pour assurer la représentation des collectivités locales dans la décentralisation, incontournable pour assurer la représentation des catégories spécifiques qui seraient éliminées par le jeu normal des élections »¹. Dans le même ordre d'idée le Professeur Pierre Pactet souligne que « le bicamérisme a presque toujours un caractère modérateur en ce qu'il a essentiellement pour objet de corriger les excès éventuels de la loi du nombre qu'incarne l'Assemblée nationale qui a la base populaire la plus large, c'est-à-dire dans le monde actuel, celle qui est élue au suffrage universel direct »².

C'est le cas de la Chambre des Conseillers du Maroc. Sur un total de 270 conseillers élus au scrutin indirect, 162 conseillers sont élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales (conseils locaux, régionaux, assemblées préfectorales). Par contre, 108 conseillers sont élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles (industrie, agriculture, artisanat, commerce, services, pêches maritimes) et des membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés. Si les orientations au sein de la première chambre (chambre des députés) sont essentiellement politiques, l'action de la seconde chambre a pour matières, d'une part, tout ce qui est local, provincial et régional, d'autre part, tout ce qui est économique, social et professionnel. De même lorsqu'elle existait au Burkina Faso³, la chambre des représentants était composée de représentants des communautés religieuses, des syndicats des travailleurs, des associations des parents d'élèves du primaire et du secondaire, les associations des jeunes, les associations des consommateurs, les associations de défense des droits de l'Homme, les associations de femmes, le monde rural, les militaires, les associations sportives, les associations de défense et de protection de l'environnement, les associations des handicapés, les burkinabé établis à l'étranger soit une composition de 162 membres représentant toute la diversité du pays⁴. Comme le rappelait le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, à l'occasion de l'ouverture de la 4^{ème} conférence sur les démocraties nouvelles ou rétablies à

¹ GELARD (Patrice), A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie, op. cit., p. 146.

² PACTET (Pierre), MELIN-SOUCRAMANIEN (Ferdinand), Droit constitutionnel, op. cit., p. 234.

³ La chambre des représentants du Burkina Faso créée en 1991 et dont le rôle a été relativement renforcé par la révision constitutionnelle du 11 avril 2000, a été supprimée en janvier 2002. Elle devrait être remplacée par la Conférence générale de la Nation dont ni la nature, ni la composition, ni les compétences n'ont encore été précisées jusqu'à ce jour.

⁴ Article 80 ancien de la constitution burkinabé de 1997.

Cotonou le 4 décembre 2000, « une seule tête ne suffit pas pour décider et la réalité du continent africain montre que traditionnellement du niveau du village à celui de la nation, les décisions concernant l'avenir de la communauté font l'objet d'un débat ouvert, au cours duquel chaque point de vue est soigneusement soupesé, jusqu'à ce qu'un consensus se dégage »¹.

Ce faisant, la seconde chambre parlementaire se présente en Afrique comme un lieu d'élaboration pacifique des compromis politiques entre les intérêts distincts présents dans la société. Et il ne saurait y avoir de véritable débat politique confrontant diverses visions de l'avenir sans reconnaissance de tous les intérêts en présence et l'organisation de leur libre expression. En dessinant une configuration de la seconde chambre conforme aux spécificités des composantes ethniques ou régionales de chaque Etat, le constituant des années 1990 a contribué à apaiser dans certains pays les tensions politiques. L'une des fonctions non officielles mais importante et peu connue de la seconde chambre en Afrique est de fournir un lieu supplémentaire et officiel de rencontre et de dialogue entre les acteurs politiques, traditionnels et socio-économiques que l'exercice de leur mandat oblige à se rencontrer dans les couloirs du parlement et à se parler.

B : Le bicamérisme comme élément de stabilisation politique

Si l'Afrique connaît de moins en moins de conflits interétatiques, les conflits internes eux se développent entraînant souvent des guerres civiles opposant des gouvernements à des groupes d'opposants qui sont en général des entités ethniques dont l'unique ambition est la conquête du pouvoir politique, soit des gouvernements à des groupes ethniques qui revendiquent leur autonomie. L'Afrique offre plusieurs illustrations de ce type de conflit : le conflit opposant la Casamance aux autorités sénégalaises ou encore celui opposant les Peuls mauritaniens du sud appelés Harratines au pouvoir central du Nord composé en majorité des mauritaniens arabes et, les révoltés touaregs au Niger et au Mali. A ces conflits, il faut ajouter les troubles internes dus aux élections souvent contestées et au refus de certains dirigeants à s'ouvrir à la démocratie comme nous le montre l'exemple du Togo, du Gabon, du Tchad, du Congo Brazzaville etc.

Dans la perspective de résolution des crises et face à l'échec des mécanismes traditionnels régionaux ou onusien de règlement des litiges, certains responsables politiques ont

¹ ANNAN (Kofi), Savoir écouter les minorités, in Le Figaro, 4 décembre 2000.

adopté sans le savoir le droit constitutionnel pour juguler les tensions politiques qui déchirent leurs pays¹. Sans surestimer ou généraliser la portée du nouveau constitutionnalisme dans le débat public, il est cependant apparu que certains de ces mécanismes, en l'occurrence le bicamérisme contribue à la gestion des conflits politiques par le partage du gâteau national si souvent convoité par les armes.

1 : Le bicamérisme comme moyen de gestion des conflits politiques

Durant les années 1990, le déverrouillage autoritaire et la définition de nouveaux régimes constitutionnels sont devenus les priorités des Etats africains. A la fin des conférences nationales ou des discussions politiques entre les oppositions et les pouvoirs autoritaires contestés, l'ensemble des Etats qui n'en étaient pas pourvus, vont se doter de régimes constitutionnels, fondés sur la démocratie et l'Etat de droit. Chaque Etat va puiser dans la panoplie du constitutionnalisme démocratique et pluraliste en introduisant des techniques de contrôle politique des gouvernements, des systèmes de garanties des droits fondamentaux, des mécanismes d'organisation d'élections transparentes, etc. Les différentes constitutions fournissent alors les moyens de résoudre les conflits dont les Etats admettent l'existence sur la scène officielle².

Pour ce qui est notamment de l'organisation du pouvoir législatif, la question qui s'est posée est celle du choix entre le monocamérisme et le bicamérisme. Une première vague de pays constitués par le Bénin, la Centrafrique, la Guinée, la Tunisie, etc. ont opté pour la première solution ; une deuxième vague comme Madagascar, la Mauritanie, l'Algérie, le Gabon, le Nigeria, le Maroc, le Libéria etc. ont fait le choix de la double assemblée.

Mais si à première vue, l'option d'une seconde chambre semble s'inspirer des modèles occidentaux que nous avons évoqués dans le paragraphe précédent, en réalité, la

¹ Cette position est aussi relayée par certains auteurs dont Célestin Keutcha Tchapinga qui préconise la constitutionnalisation des compromis politiques entre oppositions et pouvoir en place, le recours aux juridictions constitutionnelles comme mécanismes de résolution des conflits politiques sur le continent africain. V. dans ce sens TCHAPNGA (Célestin Keutcha), *Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire*, RFDC, n°63, 2005, p. 463 ; KAMTO (Maurice), *Les rapports Etat-société civile en Afrique*, RJP, 1994, p. 285.

² V. DE GAUDUSSON (Jean du Bois), *Les solutions constitutionnelles des conflits politiques*, op. cit., pp. 251-256.

signification du fait constitutionnel en Afrique doit aller au-delà de son essence juridique pour mieux rendre compte de la réalité sociale¹. Ce n'est que de cette manière que l'on peut appréhender véritablement le bicamérisme issu des transitions démocratiques. En fait comme le souligne si bien Francis DELPEREE, il s'agit d'un « bicamérisme asymétrique »² qui réside dans le souci de suivre et de serrer au plus près la complexité et la diversité des situations politiques, et de leur réserver à chaque fois un sort particulier. L'adoption du bicamérisme a ainsi permis de baisser les tensions politiques en trouvant une ligne médiane dans ce dédoublement de chambres parlementaires qui offre inéluctablement plus de possibilités de places à redistribuer. Car les fidélités que peut s'attacher le nouveau régime démocratique auprès des populations ne dépendent pas tant de son incarnation d'un idéal démocratique, mais beaucoup plus dans ses capacités à gérer à court terme les problèmes intéressant le plus grand nombre des populations. Etant entendu que le pouvoir en Afrique est perçu avant tout comme un gâteau dont le destin est d'être partagé par les différentes composantes sociales de l'Etat, le bicamérisme, dans la logique de justice sociale, reste un gage sûr susceptible de préserver la paix dans les sociétés pluriethniques³.

Dans les pays qui ont connu les guerres civiles, ethniques ou religieuses, l'instauration d'une seconde chambre parlementaire constitue également un moyen visant à dissuader l'expression violente des crises politiques. Ainsi par exemple, la nouvelle constitution du Burundi soumise au référendum le 28 février 2005, prévoit, conformément aux accords de paix d'Arusha signé le 28 août 2000 sous l'inspiration et la caution de l'ancien président d'Afrique du Sud, Nelson Mandela, que le futur Sénat comprendrait, sans tenir compte de l'appartenance politique, 50% de Tutsis (qui représentent 14% de la population) et 50% de Hutus (qui représentent 85% de la population). En Algérie, l'option en faveur du bicamérisme avait pour objectif de contenir une probable majorité des islamistes à la chambre des députés et qui serait de nature à remettre fondamentalement en cause la stabilité du pays. Sachant que c'est à la majorité des $\frac{3}{4}$ que les lois votées par l'Assemblée po-

¹ V. dans ce sens GONIDEC (Pierre-François), A quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain, RJP, n°4, novembre décembre 1998

² DELPEREE (Francis), Fédéralisme asymétrique, Revue juridique sur l'évolution de la nation et de l'Etat en Europe, numéro spécial, 4^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Aix-en-Provence, 10-12 juin 1999.

³ Lire à ce sujet, MBONJA (Ernest-Marie), La justice ethnique comme fondement de la paix dans les sociétés pluriethniques, le cas de l'Afrique, in Erudit, Prépublications, Montréal, 2002.

pulaire nationale doivent être confirmées par le Conseil de la nation¹, le constituant de 1996, en modifiant le texte fondamental du pays, a voulu contrebalancer les pouvoirs de l'assemblée élue au suffrage universel direct de plus en plus vulnérable aux mouvements d'opinion en faveur des islamistes², par une structure où les membres choisis par le Président de la République sont susceptibles de disposer d'une minorité de blocage, et donc interrompre tout processus législatif qui n'aurait pas l'assentiment de l'exécutif. Cette interprétation est confirmée par le fait que, d'une part, dans l'hypothèse de désaccord entre les deux assemblées, une procédure de conciliation ne saurait être engagée qu'à la seule initiative du gouvernement³, d'autre part les dispositions transitoires finales de la constitution révisée de 1996 prévoient qu'en attendant la mise en place du Conseil de la Nation, le chef de l'Etat peut « surseoir à la promulgation des lois prises sur initiative des députés »⁴.

2 : Le bicamérisme comme moyen de partage du « gâteau national »

Issu du partage colonial, l'Etat en Afrique est dépourvu d'homogénéité ethnique et culturelle⁵. Bien plus, il ne dispose pas de solides institutions pour résoudre les conflits politiques, ni de ressources nécessaires pour mener à bien les activités économiques et sociales. Cette fragilité du statut national est aliénée davantage par une concurrence conflictuelle entre les différentes ethnies à l'intérieur du cadre national. Une situation potentiellement explosive qui a malheureusement amené certains hommes politiques africains à établir leur autorité sur la base du soutien émanant de leurs ethnies d'origine, les meilleures solidarités se font autour de l'idée d'appartenance ethnique beaucoup plus que sur le programme politique d'un candidat et sur sa capacité à trouver des réponses idoines aux graves difficultés que traversent les populations. Au fur et à mesure que les Etats africains mettaient beaucoup d'ardeur à promouvoir l'exclusion, en renforçant l'administration centrale et en assurant la désuétude des structures participatives, l'arène politique est réduite en peau de chagrin. Au niveau politique, l'évolution de l'autoritarisme était ancrée dans la désintégration des coalitions nationales ayant mené les Etats aux indépendances avec

¹ Article 120 alinéa 3 de la constitution d'Algérie.

² Sur les élections législatives de 1991 en Algérie, V. CABANIS (André), MARTIN (Michel Louis), Les constitutions d'Afrique francophone, Evolutions récentes, p. 122.

³ Article 120 alinéas 4 et 5 de la constitution de l'Algérie.

⁴ Article 180 de la constitution algérienne.

⁵ V. OOMMEN (T. K.), State, nation and ethnies, the processual linkages, International perspectives on social conflict, University College of London Press, 1994.

l'inclusion des amis et des parents dans les cercles du pouvoir oligarchique¹. Les groupes les plus touchés par l'exclusion des processus politiques sont les jeunes, les femmes, les minorités religieuses et ethniques et des éléments du prolétariat, produits d'une crise sociale et économique toujours croissante.

Ces différentes formes d'exclusion posent des problèmes de fond relatifs notamment à l'exigence de démocratie et de justice et le partage consensuel des ressources du pays. Car c'est le refus de l'hégémonisme et de la mainmise d'un seul groupe ethnique sur les biens du pays et sur tous les appareils de l'Etat qui créent les situations de conflits, de tensions sociales et d'instabilités politiques dans la plupart des Etats d'Afrique comme en témoignent les exemples du Togo, du Congo Démocratique, du Gabon, du Tchad, du Cameroun, du Rwanda, de la Mauritanie, du Congo Brazzaville² etc. C'est donc pour faire face à cette situation de confiscation des positions du pouvoir que le bicamérisme, qui offre inéluctablement plus de place à redistribuer dans la scène politique peut facilement se comprendre en Afrique. Mieux adapté à la complexité des Etats africains, il permet de réduire les écarts d'autrefois par l'instauration d'une « justice ethnique ». En effet, les revendications politiques exprimées durant les décennies 90 dans certains pays de manière violente ont pris de manière électorale la forme d'une demande de participation accrue des populations à la gestion des leurs affaires, tout en prenant en compte leurs diverses particularités. Le bicamérisme participe ainsi à l'apaisement des tensions politiques, en dessinant une configuration de la chambre conforme aux spécificités des composantes ethniques de chaque Etat³.

Ainsi, au Togo, c'est par la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 que l'Assemblée nationale à une large majorité, a décidé de créer un Sénat, devant former à côté de l'Assemblée nationale déjà en place, le parlement. De façon très classique, l'article 2 de la loi organique n°03-013 du 17 octobre 2003 relative au Sénat indique que le rôle la nouvelle chambre est de « représenter les collectivités territoriales ». Au delà de cette justi-

¹ Lire notamment BAYART (Jean-François), MBEMBE (Achille) et TOULABOR (Comi), *Le politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Karthala, Paris, 1992, 268 p., V. aussi les paroles du chansonnier camerounais Donny ElWood : « mon frère est nommé, je suis en haut, je vais aussi gagner les marchés », véritable satire sociale de la conception des nominations politiques en Afrique.

² Tous ces pays connaissent ou ont connu des troubles socio politiques.

³ V. PONCELET (Christian), *Le bicamérisme, une idée toujours neuve*, op. cit.

fication officielle qui correspond à une tendance générale à la valorisation des structures décentralisées, l'établissement de cette nouvelle instance de part sa composition (2/3 désignés par les collectivités locales ; 1/3 nommés par le Président de la République), ouvrira à la classe politique l'accès à des sièges supplémentaires de représentants de la nation, ce qui devait aussi faciliter les arbitrages entre les membres du parti au pouvoir¹. Les réformes ivoirienne, gabonaise, tchadienne, mauritanienne, etc. ne sont pas très éloignées de celle du Togo. En effet, la création de la seconde chambre apparaît comme un moyen de mettre à la disposition de la classe politique de nouveaux postes, permettant ainsi de calmer certaines velléités bellicistes qui pourraient remettre en cause la paix civile².

Somme toute, le bicamérisme, souvent perçu comme un luxe constitutionnel que seuls les Etats riches d'Europe et d'Amérique peuvent s'offrir, reste en réalité la condition nécessaire d'une démocratie apaisée en Afrique car lui seul permet l'indispensable représentation de la réalité nationale dans ces diverses composantes.

Section 2 : Organisation et attributions des secondes chambres

Le concept de seconde chambre n'implique pas un mode de recrutement uniforme, ni de compétences similaires ou homogènes. Même s'il existe des valeurs constantes dans le bicamérisme en Afrique, l'organisation et les attributions des secondes chambres varient d'un pays à un autre. C'est ici que réside le contraste avec les premières chambres qui témoignent, elles, d'une forte homogénéité. Dans les différentes constitutions africaines, elles sont élues au suffrage universel direct selon des critères qui privilégient une représentation démographique de la population, elles possèdent la plénitude des attributions et des pouvoirs notamment en matière de législation et de contrôle. C'est donc au regard de ces différences que l'on appréciera l'originalité des secondes chambres sur le continent.

Paragraphe 1 : Un statut variable

La composition des secondes chambres varie essentiellement d'un pays à l'autre. Les modes de désignation, en particulier, sont très divers même si l'élection en est, le plus

¹ CABANIS (André), MARTIN (Michel-Louis), loc. cit., p. 124.

² V. Le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe, Forum des Sénats et secondes chambres d'Afrique et du monde arabe, Documents du Sénat, février 2001.

souvent, le fondement. Les effectifs et la durée du mandat des sénateurs varient fortement d'un pays à l'autre, même si, là encore, des constantes peuvent apparaître. En tout état de cause, il est possible de déceler de la part des constituants, une nette volonté d'assurer une meilleure représentation de la nation au travers de ces différentes composantes.

A : Les différents modes de désignation des sénateurs

Tous les modes de désignation coexistent au sein de la famille bicamérale africaine, mais l'élection au suffrage universel indirect reste le principe le plus largement répandu.

1 : Le principe : l'élection au suffrage indirect

Le bicamérisme sans différenciation véritable entre les chambres n'est pas efficace. Dans un système bicaméral, il est normal de composer la seconde chambre d'une façon différente de celle dont est configurée la première chambre. En effet, il ne faut pas opérer un dédoublement de la représentation ce qui implique que la seconde chambre ne doit pas être, en raison de sa composition, une simple reproduction, une pâle copie de la première chambre. Le modèle territorial a l'avantage de donner à la chambre haute une représentation de base différente de celle de la chambre basse. Alors que la règle pour la première chambre doit être fondée sur la représentation des intérêts des individus et de la population, il n'est par conséquent guère surprenant que la composition des secondes chambres ait, comme assise, le territoire sous une forme ou une autre, car les chambres hautes représentent comme nous l'avons vu, les unités territoriales et les autres intérêts non pris en compte par le suffrage universel.

Le système électoral retenu pour la désignation des membres de la chambre haute doit établir des liens entre les sénateurs et les intérêts qu'ils représentent. Dès lors qu'il s'agit de représenter une entité infra étatique, le suffrage universel indirect semble s'imposer. En effet, « on peut penser que les représentants des Etats fédérés ou les représentants des collectivités territoriales sont plus porteurs des intérêts de l'entité qu'ils représentent lorsqu'ils sont désignés ou élus par les organes exprimant juridiquement et politiquement la volonté de cette entité »¹. En Afrique, parmi les Etats qui ont adopté le bicamé-

¹ FERRETTI (Raymond), Le bicamérisme de la Cinquième République, Petites affiches, 31 décembre 1999, p. 12.

risme, seul le Libéria a retenu l'élection au suffrage universel direct de ses sénateurs¹. Au Tchad, la loi fondamentale exige que : « les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par un collège électoral composé des conseillers régionaux, départementaux et municipaux ». Au Congo Brazzaville, le Sénat représente les collectivités territoriales. Il exerce en plus de la fonction législative, une fonction de modération et de conseil de la nation. Il est élu au suffrage universel indirect par les conseils des collectivités territoriales². Le Sénat mauritanien représente lui aussi les collectivités territoriales du pays. Ses membres sont élus au suffrage universel indirect. Ce mode de scrutin a été aussi choisi par les anciens Sénats sénégalais et burkinabé avant leur suppression, il en sera de même pour les futurs Sénats togolais et tchadien³.

Ce mode de scrutin indirect pose la question du collège électoral chargé de désigner les sénateurs. Celui-ci doit être global et non fractionné. Un collège électoral constitué au niveau départemental doit être composé de représentants de l'ensemble des collectivités territoriales qui élisent les sénateurs. Les communes, bien sûr, mais aussi les départements et les régions si elles existent. En Algérie, le Conseil de la Nation est élu au scrutin majoritaire à un tour par un collège électoral composé d'élus des assemblées populaires de Wilaya et des assemblées communales. Pour être éligible, il faut être membre des assemblées populaires de Wilaya et des assemblées populaires communales. Au Gabon, la constitution prévoit aussi que : « ne sont éligibles au Sénat que les conseillers municipaux ou départementaux d'une circonscription électorale âgés de 40 ans ». Au Maroc, 3/5 des membres de la Chambre des conseillers (soit 162 conseillers) sont élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales (conseils locaux, régionaux, assemblées préfectorales et provinciales), et les 2/5 (soit 108 conseillers) sont élus dans chaque région par les collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles (industrie, agriculture, artisanat, commerce, service, pêche maritime) et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé de représentants de salariés⁴. Cette conception du choix des sénateurs rejoint la pratique en France. Dans ce pays, la représentation des collectivités territoriales repose avant tout sur le régime électoral des séna-

¹ Il s'agit de 30 sénateurs élus à raison de deux dans chacune des 15 circonscriptions plurinominales correspondant aux provinces du pays.

² Article 90 de la constitution

³ Au Sénégal, 12 personnalités étaient nommées par le Président de la République pour un mandat sénatorial de 5 ans ; au Burkina Faso, 4 représentants sont désignés par le chef de l'Etat.

⁴ Article 38 de la constitution marocaine de 1996

teurs qui sont élus par un collège composé principalement d'élus locaux. Le mode d'élection retenu-le suffrage universel indirect¹- a ceci d'original qu'il aboutit à une forte représentation des territoires, puisque toutes les collectivités territoriales de la plus peuplée à la moins peuplée sont représentées au sein du collège électoral sénatorial².

2 : La nomination de certains sénateurs par le Président de la République : une représentation contestable

Ce mode de désignation se répand de plus en plus sur le continent. Beaucoup d'Etats combinent en effet l'élection des sénateurs au suffrage universel indirect avec la possibilité reconnue au Président de la République de nommer une partie des sénateurs dans une proportion fixée par les textes constitutionnels. En Algérie, sur les 144 membres que compte le Conseil de la Nation Algérien, 48 sont nommés par le Président de la République en raison « de leur compétences scientifique, culturelle, professionnelle, économique et sociale »³ ; Madagascar, le Président de la République nomme 30 des 90 sénateurs que compte la deuxième chambre de pays⁴ ; 8 membres sont nommés par le Président de la République rwandaise sur un total 26 sénateurs⁵. Aussi, lorsque la seconde chambre sera mise en place au Togo, le Président de la République du Togo aura la possibilité de désigner 1/3 des sénateurs⁶.

Comme le souligne Jean GRANGE : « le système de représentativité c'est-à-dire le mode de constitution d'une assemblée détermine les conditions d'exercice de sa fonction. Une représentativité incertaine ou reposant sur une base peu démocratique ternit l'image et le crédit de l'institution et lui interdit de revendiquer un rôle majeur »⁷. En effet, la faculté reconnue au chef de l'Etat de désigner certains membres du Sénat renforce non seulement

¹ Article 24 de la constitution française de la Cinquième République.

² Le collège électoral est composé non seulement des représentants de chacune des communes, des départements, des régions, des collectivités d'outre-mer mais aussi, pour chaque département, des conseillers généraux composant l'assemblée départementale, des conseillers régionaux de la section départementale concernée et des députés du département.

³ Article 101 de la constitution du 8 décembre 1996 modifiée en 2002

⁴ Article 77 de la constitution

⁵ Article 82 de la constitution rwandaise de 2003

⁶ Article 2 de la Loi organique n°03-013 du 17 octobre 2003 relative au Sénat

⁷ V. GRANGE (Jean), Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat, RFSP, 1990, p. 5.

l'autorité du Président de la République sur l'institution sénatoriale en la rendant tributaire de ses volontés mais pose aussi clairement la question de la légitimité même de ses représentants nommés. Certes, le terme de légitimité ne saurait sous-tendre ni un jugement de valeur ni une appréciation personnelle. L'expression légitimité démocratique renvoie seulement à ce qui est considéré comme légitime au regard de la conception de la démocratie admise à l'époque présente, aussi bien en occident qu'en Afrique. Trois principes, que l'on retrouve, sous une forme ou sous une autre, dans les constitutions et les pratiques politiques de chaque pays en traduisent la réalité. L'idée que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce directement ou par le biais de ses représentants, le fait que le représentant soit élu au suffrage universel égal et secret et enfin l'opinion que les décisions doivent être prises à la majorité. A ces principes, s'ajoute le sentiment que le mandat représentatif le plus authentique est donné par le suffrage direct ou indirect. Sentiment peut-être contestable, mais bien enraciné ainsi que l'exprimait Sismondi dans ses études sur les institutions des peuples libres : « toutes les fois qu'il est reconnu que tout pouvoir procède du peuple, ceux qui tiennent le plus médiatement ou immédiatement leur pouvoir du peuple, ceux dont les électeurs sont les plus nombreux, doivent croire aussi leur pouvoir le plus légitime »¹.

L'onction populaire dont pourrait se réclamer les chefs d'Etat appelés à désigner une partie des membres du Sénat étant de plus en plus contestée du fait d'élections présidentielles souvent frauduleuses, c'est la composition même de la seconde chambre qui est remise en question. Car en mettant l'accent sur une représentativité des intérêts partisans, la seconde chambre risque de compromettre l'unité étatique par une propension plus grande à défendre les intérêts particuliers du clan présidentiel plutôt qu'à exprimer l'intérêt national dont elle est la véritable garante². L'exemple le plus récent en la matière et qui donne à la problématique toute son ampleur, reste celui du Sénégal. Avec 34 sénateurs élus au scrutin indirect lors des élections sénatoriales du 19 août 2007 sur 35 sièges à pourvoir et 65 autres nommés par le Président de la République, c'est en tout 99 sénateurs sur 100 qui sont issus de la formation du Président WADE et partant, obéissent à sa volonté et à celle de son parti, le Parti Démocratique Sénégalais (PDS).

¹ MATIAS (Jean) et GRANGE (Jean), Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale, op. cit. p. 81.

² SIDATY (Yoda), L'évolution du système constitutionnel de la 4^{ème} République du Burkina Faso, Mémoire de maîtrise en droit, 2003, p. 20.

Cadre de représentation de la diversité nationale et d'expression de toutes les sensibilités du pays, la deuxième chambre doit assurer comme nous avons eu à le montrer plus haut, une fonction d'expression des positions de ses composantes et d'alerte de l'opinion publique sur des projets ou des propositions de lois afin d'entraver les délibérations inopinées de la seule Assemblée nationale. Cette fonction d'alerte présente un intérêt réel dans le cadre de la démocratie libérale car elle peut empêcher que le gouvernement et sa majorité à l'Assemblée nationale ne s'entendent pour voter des lois qui nuiraient gravement les droits des citoyens ou des catégories sociales représentées. La seconde chambre apparaît comme l'interface entre la société civile et les institutions dotées du pouvoir politique. Et pour permettre aux secondes chambres d'assurer ce mariage entre le pays réel et le pays légal, des réformes constitutionnelles du bicamérisme s'imposent en Afrique, en laissant la possibilité aux seules entités territoriales et aux autres intérêts présents dans la société, les seules sources possibles de légitimité.

B : Le bicamérisme au service de la diversité nationale

Le système bicaméral est un système parlementaire plus ou moins équilibré. Il permet une représentation diversifiée des composantes de la nation. Peuvent être ainsi représentées par les différents Sénats d'une part les structures territoriales de l'Etat national et d'autre part les catégories sociales présentes dans la société. Mais si les premières sont représentées sur une base égalitaire, la représentation des secondes varie en fonction de leur poids politique dans le pays.

1 : Les secondes chambre face aux inégalités de représentation.

Les secondes chambres doivent être des structures permettant de représenter les composantes d'une société donnée et en particulier les différentes strates territoriales de l'Etat. Certains pays se caractérisent par plusieurs niveaux de structures territoriales, deux ou trois généralement, alors que d'autres ne comptent qu'un seul échelon local. Dès lors qu'est abordé le thème de la représentativité de la seconde chambre se pose la question suivante : les divers échelons territoriaux d'un pays doivent-ils tous être représentés au sein de la chambre et dans l'affirmative doit-il s'agir d'une représentation égalitaire, en donnant le même nombre de représentants à chaque entité ou de façon inégalitaire, en privilégiant certaines collectivités, par exemple les plus peuplées ou des groupes d'intérêts les plus représentatifs de la société ?

A cette question, le chemin choisi par les parlements bicaméraux pour distribuer les sièges diffère selon qu'il s'agit de représenter les collectivités décentralisées et les autres intérêts présents dans le pays. Dans le cadre de la représentation des entités décentralisées, le principe retenu par les Etats africains est l'égalité de représentation des collectivités décentralisées dans le cadre de l'Etat unitaire et des entités fédérées dans le cadre de l'Etat fédéral. Ainsi, au Madagascar, chacune des six provinces du pays est représentée par 10 sénateurs, les 30 autres sont nommés par le Président de la République en raison de leurs compétences particulières en matières juridique, économique, sociale et culturelle. Au Burundi, il s'agit de deux délégués de chacune des 17 provinces provenant des différentes communautés ethniques du pays. Au Togo, il s'agit d'un sénateur par préfecture soit 31 sénateurs, les autres membres étant nommés par le Président de la République¹. Au Nigeria, la nouvelle constitution fédérale entrée en vigueur le 5 mai 1999 prévoit trois sénateurs pour chaque Etat, et un sénateur pour la capitale Abuja soit un total de 109 sénateurs. Cette conception égalitaire de la représentation des entités territoriales diverge avec la pratique en cours dans les pays occidentaux. S'agissant par exemple du Sénat espagnol, le nombre de sénateurs désignés par les communautés autonomes est quantitativement moins important que celui des sénateurs élus dans les circonscriptions provinciales et insulaires par le suffrage universel direct dans la même forme que les membres du Congrès des députés. Pour une grande partie de la doctrine, la composition du Sénat reposant sur une base provinciale, n'est pas ajustée à la définition qu'en fait le texte constitutionnel. Le nombre de sénateurs désignés par les communautés autonomes est insuffisant pour que le Sénat soit une authentique chambre territoriale. Même en France, le mode de composition du Sénat favorise plus les petites collectivités territoriales au détriment des grands centres urbains².

Cependant, dans le cadre la représentation des autres intérêts présents dans la société, des divergences apparaissent, chaque Etat tenant compte de ses réalités propres. Ainsi au Rwanda, en plus de représentants des provinces, de la ville de Kigali et des personnalités nommées par le Président de la République, le Sénat comprend 4 membres désignés par le forum des formations politiques, deux membres issus des universités et instituts d'enseignements supérieurs du pays. En République Démocratique du Congo, après la signature de l'acte final du dialogue intercongolais le 2 avril 2003 à San City et la mise en

¹ Article 2 de la Loi Organique n°03-013 du 17 octobre 2003 relative au Sénat.

² HAMON (Francis), Intervention lors de la table ronde sur « le bicamérisme, une idée d'avenir ? », RPP, 2000, p. 50.

place du Sénat dont l'un des objectifs est d'exercer une mission de médiation des conflits politiques entre les institutions du pays, 120 sénateurs ont été choisis par chacune des composantes au dialogue (belligérants, société civile et opposition politique) en fonction de la représentativité de ces composantes dans le forum national qui a débouché le 17 décembre 2002 sur l'accord global et inclusif. Cet accord fixe aussi la répartition des sièges de sénateurs ainsi que des postes au bureau du Sénat entre les différentes composantes et entités. Mais c'est au Burkina Faso que la chambre des représentants, lorsqu'elle existait, est la plus représentative des entités non issues du suffrage universel. En plus des représentants élus des conseils provinciaux, la chambre des représentants comprenait : 6 représentants pour les communautés protestante, catholique et musulmane (2 chacune), 1 représentant de la communauté tidjania, 1 représentant de la communauté sunnite, 8 représentants des communautés coutumières et traditionnelles, 5 représentants des syndicats des travailleurs, 1 représentant des associations des parents d'élèves du primaire, 1 représentant des associations des parents d'élèves du secondaire, 2 représentants des associations de jeunesse, 2 représentants du personnel de l'Education nationale (secondaire et primaire), 2 représentants du personnel universitaire et de la recherche scientifique, 1 représentant des associations des consommateurs, 3 représentants du secteur informel, 1 représentant de l'association des retraités, 2 représentants des associations de défense des droits de l'homme, 8 représentants des associations féminines, 1 représentant des commerçants, 2 représentants des associations professionnelles d'employeurs (patronat), 1 représentant des transporteurs, 5 représentants du monde rural (agriculture, élevage et assimilés), 3 représentants des militaires, 3 représentants des paramilitaires, 2 représentants des associations d'artistes, 2 représentants des associations sportives, 1 représentant des associations de protection et de défense de l'environnement, 1 représentant des associations des handicapés, 3 représentants des Burkinabés de l'étranger, 4 représentants nommés par le Président de la République¹.

2 : Effectifs et durée de mandat

Sans faire de généralisation abusive, on peut affirmer que les secondes africaines, contrairement à la pratique en occident, ont des effectifs plus réduits². Mis à part les sénats du Congo Brazzaville et du Nigeria qui comptent respectivement 120 et 109 membres, et la défunte chambre des représentants du Burkina Faso qui comptaient 162 membres, toutes

¹ Article 80 de la constitution.

² Le Sénat français compte 331 membres en 2004, le Sénat espagnol en compte 259.

les autres secondes chambres ont moins de 100 membres ; le Sénat du Burundi ne compte que 41 membres, le Conseil de la nation algérien, 96 membres, le Sénat libérien, 30 membres, le Sénat congolais 66 membres, le Sénat malgache 90 membres et le Sénat rwandais 26 membres. La taille des Etats et la volonté des pouvoirs publics de réduire de manière sensible les dépenses de fonctionnement des secondes chambres expliquent pour une bonne part ces effectifs relativement réduits.

La durée des mandats des sénateurs est, elle aussi très variable. Elle est fréquemment comprise entre 5 et 6 ans. Exceptionnellement comme au Maroc ou au Libéria, la durée du mandat peut être portée à 9 ans. Le Burundi, le Cameroun, le Togo, disposent d'un mandat de 5 ans ; quant aux secondes chambres d'Algérie, du Congo, la République malgache, du Tchad, la durée du mandat est de 6 ans.

Dans le but d'assurer une continuité de la seconde chambre et éviter des chamboulements politiques récurrents, nombre de constitutions africaines utilisent comme en France la pratique du renouvellement partiel. Le Libéria applique un renouvellement par moitié conformément aux dispositions transitoires de la constitution applicables aux élections sénatoriales¹, les deux candidats d'une même circonscription qui obtiennent le nombre le plus élevé de suffrages valables exprimés sont tous deux élus. Celui qui arrive en tête (le sénateur principal) effectue un mandat normal de 9 ans ; en revanche, celui qui est classé en seconde position (sénateur adjoint) exerce d'abord un premier mandat de 6 ans pour assurer la continuité du législatif, les autres mandats s'exerçant normalement pour 9 ans. Au Tchad, le mandat des sénateurs est renouvelé par tiers tous les deux ans, le premier tiers à renouveler sera désigné par tirage au sort². Quant au Sénat de la République du Congo Brazzaville, le mandat de ses membres prévu pour 6 ans, est renouvelable par moitié tous les 3 ans.

L'impossibilité de dissoudre les secondes chambres est une garantie supplémentaire fréquemment utilisée pour assurer la stabilité et la continuité de l'Etat dans l'hypothèse où la première chambre venait à être dissoute par le Président de la République. L'indissolubilité des secondes chambres existe dans tous les Etats africains qui ont adopté le bicamérisme à l'exception du Maroc où le Roi peut, après avis des présidents des deux assemblées, celui du président du conseil constitutionnel et après message à la nation, pro-

¹ Article 143 de la constitution libérienne.

² Article 112 de la constitution.

noncer la dissolution de la chambre des conseillers. Le renouvellement de la chambre intervient trois au plus tard après la dissolution. Le Roi exerce entre temps les fonctions qui sont dévolues à la seconde chambre notamment en matière législative. Une nouvelle dissolution ne peut intervenir qu'un an après l'élection de la nouvelle assemblée¹.

Paragraphe 2 : Des pouvoirs diversifiés

Comme pour la composition, la diversité est à l'ordre du jour lorsqu'il est question des attributions des secondes chambres. Engagés dans la recherche des solutions aux conflits politiques, ethniques ou religieux dans leurs pays comme nous avons tenté de le montrer plus haut, les sénateurs sont aussi des législateurs qui décident du contenu des lois et participent à leur vote. Aussi, conformément aux textes constitutionnels, les sénats participent dans certains pays, de manière théorique certes, à la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, aux procédures de révision des lois fondamentales, à la nomination de certains hauts fonctionnaires et même à la procédure juridictionnelle de jugement de certains hauts responsables de l'Etat. Les chambres hautes disposent ce faisant de pouvoirs législatifs (A) et extralégislatifs (B).

A : Les compétences législatives des secondes chambres

S'agissant des pouvoirs législatifs, le modèle dominant sur le continent noir est celui qui a cours en France sous la Cinquième République, c'est à dire un bicamérisme mixte, égalitaire au début du processus législatif, mais l'égalité peut être rompue en cas de désaccord entre les deux chambres et par la seule volonté du gouvernement. Toutefois, dans certaines matières, le bicamérisme égalitaire reprend droit de cité.

1 : Un pouvoir législatif calqué sur le modèle français de la Cinquième République

La majorité des secondes chambres en Afrique dispose des pouvoirs législatifs équivalents à ceux des Assemblées nationales. S'agissant d'abord de l'initiative législative, elle est totale et appartient aussi bien au Président de la République, aux députés ainsi qu'aux sénateurs² à l'exception de l'Algérie où les membres du Conseil de la nation ne

¹ Article 71 de la constitution marocaine

² Article 82 de la constitution malgache ; article 52 de la constitution marocaine ; article 45 de la constitution mauritanienne etc..

disposent pas de ce droit¹. Au Mali, aux termes de la constitution de 1992, le Haut Conseil des Collectivités « peut faire des propositions au gouvernement pour une question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Le gouvernement est tenu de déposer un projet de loi conforme dans les quinze jours de sa saisine sur le bureau de l'Assemblée nationale ». Au Burkina Faso, la chambre de représentants n'avait pas de pouvoirs législatifs mais des compétences purement consultatives. Elle présente toutefois des avis qui sont obligatoires lorsqu'ils sont requis. L'initiative de saisine de la chambre des représentants pour un avis consultatif sur une proposition ou un projet de loi jugé d'importance nationale appartient au gouvernement, à l'Assemblée nationale et au bureau permanent de la chambre des représentants. Depuis la révision constitutionnelle du 11 avril 2000, la chambre des représentants devait être obligatoirement consultée pour l'adoption par l'Assemblée nationale des lois relatives à la citoyenneté, aux droits civiques et à l'exercice des libertés publiques, à la nationalité, aux régimes matrimoniaux, à la protection de la liberté de presse et à l'accès à l'information, à l'intégration des valeurs culturelles nationales. Et même si ces avis ne s'imposent pas à l'Assemblée nationale, il arrive souvent que les députés dans l'examen des textes, en tiennent compte².

Le droit d'amendement aussi est reconnu à toutes les secondes chambres africaines, à moins que leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit une aggravation des charges de l'Etat à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économie équivalentes. Même au cours de la procédure législative, l'égalité est aussi parfaite entre les deux assemblées du parlement ; cette égalité pourrait toutefois être rompue à la demande du gouvernement et en cas de désaccord entre les deux chambres sur le texte en discussion. L'article 55 de la constitution du Gabon prévoit que : « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux chambres en vue de leur adoption en termes identiques. Lorsque par suite de désaccord entre les deux chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures dans chacune des chambres ou, si le gouvernement déclare l'urgence, après une lecture dans chacune d'elle, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte des deux chambres, chargée de proposer un texte de compromis sur les dispositions demeurant en discussion. Si la commission mixte ne parvient

¹ Article 119 de la constitution.

² V. KIEMDE (Paul), *Le bicamérisme en Afrique et au Burkina Faso*, op. cit. p. 31.

pas à l'adoption d'un texte de compromis, le gouvernement saisit l'Assemblée nationale qui statue définitivement ». On passe ici tout comme dans l'exemple français¹, d'un bicamérisme égalitaire à un bicamérisme inégalitaire par la seule volonté du gouvernement.

Au Nigeria, contrairement à la pratique en Afrique francophone, le texte présenté est voté à la majorité simple par la chambre qui a eu l'initiative, puis par l'autre chambre, avec une navette indéfinie entre les deux assemblées jusqu'à l'obtention d'un accord sur le texte. Le Président de la République dispose ensuite de 30 jours pour accepter ou refuser le texte. En cas de refus, le projet de loi est soumis à un nouvel examen du parlement : un nouveau vote des deux chambres à la majorité des 2/3 dispense la loi de la signature du Président de la République. Concernant les dispositions particulières en matière de loi de finances, si le projet de loi de finances adopté par une chambre est rejeté par l'autre dans un délai de deux mois à compter de l'année budgétaire, le président du Sénat, dans les 14 jours, convoque une réunion de la commission mixte des finances afin de lever les points de désaccords entre les deux chambres. En cas d'échec de la commission mixte, le projet est soumis à une réunion commune des deux chambres. Si le projet est adopté, il est alors présenté à la signature du président. Dans le cas où celui-ci, dans le délai de 30 jours, ne manifeste pas son accord ou exprime son refus, le texte est de nouveau soumis à une commission commune de l'Assemblée nationale et du Sénat et s'il est voté à la majorité des 2/3 des membres des deux chambres, le projet devient loi et l'assentiment du Président devient superfétatoire. Si la loi de finances n'est pas adoptée au début de l'année budgétaire, le Président peut autoriser le retrait de fonds de consolidation des sommes nécessaires au fonctionnement des services gouvernementaux pour une période de six mois maximum ou jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances dans la limites des autorisations adoptées par l'Assemblée nationale pour le budget précédent.

2 : Le rétablissement du bicamérisme égalitaire dans certaines matières

Dans le cadre de la procédure législative, la seconde chambre doit se contenter le plus souvent, du rôle de chambre de « deuxième lecture ». Or, il est manifeste que l'Assemblée chargée de se prononcer en première lecture sur un texte est susceptible d'exercer une influence déterminante sur le déroulement de la procédure. En effet, « l'assemblée prioritaire marque de son empreinte le cours de la procédure législative »².

¹ Article 45 de la constitution française de 1958.

² HANICOTTE (R.), *Priorité au Sénat*, Pouvoirs, n°111, 2004, p. 163.

Pour cette raison, certains pays ont choisi de rétablir l'égalité entre les deux chambres. Si traditionnellement, le droit de priorité est reconnu en faveur de la première chambre pour les textes financiers¹, il existe parfois, quoique de façon beaucoup plus marginale, au profit de la chambre haute des prérogatives sensiblement égales aux chambres basses. Lorsqu'il existe, ce bicamérisme égalitaire se manifeste dans le domaine des révisions constitutionnelles ou de législation territoriale. Aux termes de l'article 116 de la constitution du Gabon, le Sénat exerce un droit égal à celui de l'Assemblée dans la procédure de révision de la constitution. Cet article dispose en effet que : « l'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République, le Conseil des ministres entendu, et aux membres du parlement ». Toute proposition de révision doit être déposée au bureau de l'Assemblée nationale par au moins un tiers des députés ou sur le bureau du Sénat par au moins un tiers des sénateurs. La révision est acquise soit par voie référendaire, soit par voie parlementaire. Lorsque la voie parlementaire est retenue, le projet ou la proposition de révision doit être voté respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat en termes identiques avec possibilité pour le Sénat de bloquer le projet de révision en cours et sans possibilité pour le gouvernement de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

En matière de législation territoriale, c'est même un droit de priorité qui est reconnu à la chambre haute puisque les textes constitutionnels prévoient que les projets de lois afférents aux collectivités locales sont présentés en premier lieu devant le Sénat². La mission de représentant des collectivités territoriales confère au Sénat une responsabilité particulière dont les constituants ont tiré les conséquences lors de l'élaboration des nouvelles constitutions. Cette reconnaissance constitutionnelle ne fait finalement que traduire en termes fonctionnels le rôle du Sénat en mettant en exergue le meilleur parti que l'on peut tirer de la connaissance approfondie dont disposent les sénateurs sur les questions relatives à la gestion des collectivités territoriales³. La plupart des sénateurs exercent, en plus de leur mandat sénatorial, un mandat local. Ils sont conseillers locaux, généraux ou régionaux. Participant aux réunions et aux travaux de ces assemblées, ils en connaissent et en vivent les problèmes.

¹ Par exemple, en Mauritanie, les lois de finances sont discutées en premier lieu à l'Assemblée nationale (article 61 alinéa 2 de la constitution). Au Gabon, conformément à l'article 54 alinéa 4 de la constitution, les projets de lois de finances sont discutés en premier lieu par l'Assemblée nationale.

² Article 54 de la constitution du Gabon.

³ BONDO (Martine), La représentation des collectivités territoriales, Rapport de la commission des affaires parlementaires, Assemblée parlementaire de la Francophonie, 2005.

Le droit de priorité conféré aux Sénats par les textes constitutionnels permet une meilleure identification¹ du rôle législatif du Sénat à l'égard des textes relatifs aux collectivités territoriales. Cependant, ce droit de priorité pourrait être limité puisqu'il ne fait pas obstacle au dépôt, par les députés, de propositions de loi poursuivant un objet similaire devant leur chambre avec possibilité d'en discuter en premier ressort. Le risque de voir les députés reprendre la main sur des textes de lois concernant les collectivités territoriales étant toujours présent, l'on pourrait imaginer au profit des secondes chambres un droit de veto pour toutes les matières qui les toucheraient de près. Ce droit est déjà reconnu dans quelques Etats dans lesquels l'accord de la chambre haute est nécessaire à l'adoption définitive d'une loi. En Allemagne par exemple, dans certaines hypothèses prévues par la Loi Fondamentale, l'approbation du Bundesrat est requise pour que la loi puisse être adoptée. Tel est le cas notamment des lois qui affectent de manière particulière les intérêts des Länder. Ces lois requièrent par conséquent l'approbation du Bundesrat et si celui-ci refuse de donner son accord, la loi ne peut être adoptée. Par conséquent, le Bundesrat dispose d'un droit de veto absolu sur les lois affectant le travail des Länder. Le Bundestag ne peut passer outre ce veto, pas même à l'unanimité de ses membres. En Afrique du Sud, le Conseil National des Provinces a aussi un droit de veto pour ce qui concerne les projets touchant les provinces, veto qui peut toutefois être levé par l'Assemblée nationale mais à la majorité des deux tiers. A l'instar de ce qui existe dans ces deux pays, il serait possible d'envisager que les secondes chambres d'Afrique disposent soit d'un droit de veto absolu c'est-à-dire que les textes de loi ne pourraient être adoptés sans son accord formel, soit d'un veto suspensif susceptible d'être renversé par un vote de l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres.

B : Des pouvoirs extralégislatifs substantiels

A côté de leurs fonctions de garants des intérêts des entités qu'ils représentent et de contrôle de l'action du gouvernement, les sénateurs se voient fréquemment confier par les textes constitutionnels, des pouvoirs extralégislatifs très importants qu'il est possible de classer en trois catégories : la consolidation de la constitution, la participation aux nominations de certains hauts responsables de l'Etat et l'exercice de pouvoirs juridictionnels.

¹ Rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale en France de juillet 2002.

1 : Le Sénat participe à la régulation du jeu institutionnel

Dans de nombreux pays qui font objet de notre étude, les secondes chambres sont souvent conçues comme stabilisatrices institutionnelles. D'abord, en tant que garants des textes constitutionnels, les Sénats participent fréquemment et dans la plupart des cas, au processus de révision constitutionnelle. Leur accord est généralement requis pour qu'une révision aille à son terme et les constitutions exigent à l'exemple de la République de Madagascar, de l'Algérie ou de la République du Congo, une majorité qualifiée de $\frac{3}{4}$ pour que le projet ou la proposition de révision constitutionnelle ne soit définitivement adoptée. Aussi, les Sénats peuvent jouer un rôle en matière de contrôle de constitutionnalité soit qu'ils nomment une partie des juges qui siègeront au sein de la juridiction constitutionnelle, soit qu'ils puissent déclencher eux-mêmes la procédure de contrôle. Ainsi notamment au Gabon, en Mauritanie, au Maroc etc., la nomination partielle des juges constitutionnels est pratiquée. La saisine de la juridiction constitutionnelle est, elle aussi assez largement répandue. Au Tchad, à la demande du Président du Sénat ou d'au moins 1/10^{ème} des sénateurs (concurrentement avec le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou d'au moins 1/10^{ème} des députés), le conseil constitutionnel se prononce sur la constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation. Dans le même ordre d'idée, le Président du Sénat, concurrentement avec le Président de la République ou le Président de l'Assemblée nationale, peut saisir le Conseil constitutionnel de la conformité à la constitution d'un engagement international. Si le Conseil déclare que l'engagement international en cause comporte une clause contraire à la constitution, l'autorisation de ratification ne peut intervenir qu'après la révision de la constitution¹.

Au-delà des nominations des juges constitutionnels, les sénats d'Afrique jouent un rôle très important dans la désignation de certains hauts responsables des Etats. Ici aussi, l'enjeu n'est rien d'autre que la stabilité de l'Etat par la stabilisation et le sens du devoir de ses cadres. Ainsi, au Burundi, le Président de la République nomme avec l'accord du Sénat les diplomates, les juges de la cour suprême et des cours inférieures, l'Ombudsman, les administrateurs locaux, certains officiers de l'armée et de la police, les membres de la commission électorale indépendante². Au Tchad, le Président du Sénat nomme quatre des seize membres de la cour suprême, trois des membres du Conseil constitutionnel et un des

¹ Article 170 de la constitution tchadienne

² Article 111 de la constitution burundaise

neuf membres du Haut Conseil de la Communication¹. Au Nigeria, le contrôleur général de la Fédération est nommé par le Président sur recommandation de la commission fédérale de l'administration, sous réserve de confirmation par le Sénat.

Il est fréquent que les secondes chambres participent avec l'Assemblée nationale au jugement de certains hauts responsables politiques des Etats. Selon les pays, son rôle est de mettre en accusation ou de juger, ou de procéder à l'une ou l'autre de ces opérations. Cette fonction concerne généralement le Président de la République et les membres du gouvernement. Elle apparaît comme une variante de la mise en jeu de la responsabilité politique de l'exécutif, en particulier dans les régimes présidentiels comme nous le montre l'exemple nigérian de l'impeachment. Au Libéria, en ce qui concerne le personnel politique ou judiciaire, le Sénat est exclusivement compétent pour juger des cas de mise en accusation, laquelle est de la seule compétence de la chambre des représentants. Dans ces cas, la décision du Sénat doit recueillir les voix des 2/3 des membres de cette chambre. Les condamnations ne peuvent aller au-delà de la destitution et de l'interdiction d'occuper des fonctions publiques, mais la personne mise en cause peut être jugée devant les juridictions de droit commun pour les mêmes faits.

Enfin, la fonction de contrôle que les secondes chambres exercent au même titre que les premières chambres sur la politique du gouvernement s'effectuent grâce aux moyens classiques qui sont le travail des commissions permanentes, la possibilité de poser des questions orales ou écrites au gouvernement et le droit d'en obtenir des réponses, la faculté de créer des commissions d'enquête et de contrôle. Toutes ces techniques abondamment développées dans les chapitres précédents pour illustrer l'évanescence du contrôle des députés, restent ici aussi très théoriques, sans aucune incidence sur la politique menée par le gouvernement. Pour éviter des répétitions inutiles qui pourraient nuire à la cohérence même de notre travail, la problématique de la fonction de contrôle des secondes chambres ne sera plus examinée dans le cadre de ce chapitre.

2 : Les secondes chambres, forum pour les collectivités territoriales et acteur de la décentralisation

Les secondes chambres sont définies dans les textes constitutionnels par leurs caractères de chambre de représentation territoriale. Même si toutes les constitutions des

¹ Article 84 alinéa 2 de la constitution du Tchad

Etats que nous avons essayé de passer au peigne fin dans le cadre de ce chapitre ne leur donnent pas les moyens de leurs ambitions, les secondes chambres conscientes de leurs missions, assument toutefois une fonction de défense des intérêts territoriaux. Bien que cet engagement ne soit pas, ou peu, récompensé par la reconnaissance de fonctions spécifiques, cela n'a pas empêché en pratique plusieurs chambres de s'intéresser à la vie des collectivités territoriales et des autres entités qui animent la vie politique du pays. Ce « bonus constitutionnel » -la représentation de toutes les entités du pays- selon l'expression du président du Sénat français Christian Poncelet¹ fait de ce dernier « une assemblée de proximité » à l'écoute de ces mandants. Fidèle à son rôle de représentation, le Sénat s'est fait depuis des le début du processus sur le continent le promoteur et l'ardent défenseur des libertés locales. Ainsi au Gabon en 1999, lors de l'examen du projet de loi de finances, le Sénat de ce pays, avait conditionné la délibération dudit texte à la mise à disposition par le gouvernement d'une dotation d'un milliard de francs CFA pour le financement des programmes d'investissement des collectivités locales². Plus récemment, à l'issue de l'examen du projet de loi déterminant les ressources et les charges de l'Etat pour l'année 2005, le Sénat a fait des recommandations au gouvernement. Parmi celles-ci, on relèvera la recommandation invitant le gouvernement à laisser aux conseils des collectivités locales la prérogative de décider, après délibération, de l'utilisation de la subvention qui leur est allouée. Il convient aussi de souligner qu'en matière de recherche de solution aux difficultés rencontrées par les collectivités locales, le Sénat gabonais s'attelle, sans relâche, à suivre le fonctionnement des conseils municipaux et départementaux. Ce suivi se concrétise par son appui constant ayant permis d'inscrire au cours des différents débats budgétaires des dotations d'équipements et de fonctionnement dans le cadre du processus de décentralisation.

Le Sénat apparaît ainsi comme un lieu naturel de l'expression des intérêts territoriaux. C'est une évidence : les questions des collectivités territoriales et des autres entités présentes dans la société trouvent au Sénat une résonance particulière. En raison de son mode d'élection, le sénat a vis-à-vis des structures territoriales un rôle éminent, une légitimité spécifique, une fonction d'expertise propre, reconnus par tous³. Par sa composition, le Sénat est le mieux placé pour faire valoir une vision nationale des intérêts supérieurs de la

¹ Discours d'orientation du 16 octobre 2001.

² V. BONDO (Martine), La représentation des collectivités territoriales, Rapport de la commission des affaires parlementaires, Assemblée parlementaire de la Francophonie, 2005, op. cit, p. 13.

³ Rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté en juillet 2002 par HOEFFEL (Daniel) Rapport disponible sur le site du Sénat français (www.senat.fr).

libre administration locale et de veiller à en garantir le respect. Il est à même d'y parvenir notamment grâce à la connaissance du terrain liée à l'exercice de mandats locaux par la plupart de ses membres. On comprend dans ces conditions, l'attention privilégiée que peut porter le Sénat à tout ce qui touche les collectivités territoriales comme nous le montre cet exemple malgache de mission d'information commis par le Sénat en 2003 dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances 2004 sur l'ensemble des six provinces du pays avec pour objectifs d'une part de s'enquérir au regard des réalisations sur le terrain, de l'utilisation par les départements ministériels et des collectivités locales, dans leur ensemble, des crédits qui leur sont alloués au titre des lois de finances 2001 et 2002 et d'autre part, prendre la mesure des besoins et des difficultés propres à ces localités en vue de procéder à des arbitrages budgétaires plus réalistes et plus judicieux.

On le voit, le Sénat, à travers une spécialisation de fait, essaie de s'affirmer sur la scène locale afin de justifier son rôle de représentant des collectivités territoriales et de tous les intérêts non pris en compte par le suffrage universel. Il a vu sa légitimité renforcée depuis ces dernières années par des progrès accomplis par certains pays dans le processus de décentralisation, dont il est le gardien vigilant. Malheureusement, beaucoup de chemins restent à faire en particulier dans des pays certes engagés dans le bicamérisme mais qui restent très frileux dans les processus de décentralisation en particulier sur la question de l'autonomie administrative et financière de toutes les collectivités locales. Les dialogues souvent organisés entre les acteurs locaux et les représentants du gouvernement à travers les colloques, les tables rondes, doivent contribuer à rendre plus effective la décentralisation dans tous les Etats africains. Comme le dit si bien l'ancien président du Sénat du Gabon M. Georges Rawiri, lors de son allocution à l'occasion d'un séminaire organisé du 2 au 5 juin 2000 à Lambaréné sur le thème de la gestion administrative et financière des collectivités locales : « en rassemblant d'éminentes personnalités politiques, ce séminaire apportera, j'en suis persuadé, une contribution de la première importance à la recherche des solutions appropriées aux difficultés que connaît aujourd'hui la mise en œuvre de la décentralisation dans notre pays et ailleurs en Afrique en particulier au problème de la répartition des moyens entre l'Etat et les collectivités locales. On peut même affirmer aujourd'hui que nos collectivités dépendent entièrement des subventions accordées par l'Etat. Cela ne doit

pas constituer un motif de découragement mais au contraire, nous devons en tirer des conclusions et continuer à œuvrer pour leur autonomie »¹.

¹ Cité par BONDO (Martine), La représentation des collectivités territoriales, Rapport de la commission des affaires parlementaires, Assemblée parlementaire de la Francophonie, 2005, op. cit. p. 20.

Conclusion Chapitre 2

Le modèle de la seconde chambre à caractère représentatif a gagné en popularité et a été introduit dans un nombre croissant de pays africains profondément cloisonnés culturellement. Il a permis également une redistribution des positions du pouvoir qui maintient la cohésion sociale. Ce bicamérisme conjoncturel qui se démarque du modèle occidental de part sa fonctionnalité est certainement intéressant à observer et à instruire car il apparaît comme un modèle susceptible de stabiliser provisoirement les Etats africains et de renforcer progressivement les processus de démocratisation en cours sur le continent. Dans cette perspective, l'importation directe des exemples occidentaux de bicamérisme s'avère peu adapté, car le modèle ne peut être transposé tel quel et il convient de prendre en compte les particularismes des sociétés africaines. Comme le rappelait le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan : « il ne saurait y avoir un modèle unique de démocratie bicamérale, un prêt-à-porter démocratique. Les africains auraient beaucoup à apprendre sur ce qu'est la démocratie en puisant dans leurs propres traditions et en faisant bénéficier les autres de leurs enseignements. Exclure tout mimétisme, c'est ramener la société africaine à son ordre social désirable »¹.

On ne peut toutefois pas nier le fait que le fonctionnement des secondes chambres parlementaires représente un coût financier énorme pour les Etats africains en crise et soumis pour la plupart d'entre eux à des programmes d'ajustement structurel des institutions financières internationales. Ce coût reste au demeurant infime par rapport aux résultats attendus que sont le respect de l'identité des Etats et la prévention des crises politiques. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, qu'on ait pu écrire que « parmi les motivations qui ont conduit à la création d'une seconde chambre en Afrique, la fonction de stabilisation et de conciliation semble primer sur les fonctions classiques du parlement c'est-à-dire les fonctions de législation et de contrôle »². A une époque où l'on assiste à la multiplication des conflits politiques et sociaux, il est nécessaire que l'édifice constitutionnel se construise en vue non seulement d'empêcher leur survenance mais aussi de les résoudre de manière durable.

¹ ANNAN (Kofi), Savoir écouter les minorités, Le Figaro, 4 décembre 2000, op. cit.

² Le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe, op. cit. p. 8.

Conclusion Titre 2

Plus de 15 ans après la renaissance du pluralisme politique en Afrique, le fonctionnement des institutions politiques africaines et notamment le parlement semblent correspondre mutatis mutandis aux grands principes du constitutionnalisme classique tels que la présence de plusieurs partis, la possibilité de l'alternance et le processus de suffrage électoral. Cette situation s'explique non seulement par la contamination des valeurs en cours dans les pays occidentaux mais aussi pour les Etats africains, par une pratique plus démocratique du pouvoir à travers l'existence de plusieurs partis politiques. De sorte, il est possible de parler aujourd'hui d'un droit parlementaire universel, non exclusivement réservé aux démocraties avancées.

Toutefois, ce droit prend souvent dans la pratique, un itinéraire et une application qui ne correspondent pas tout à fait à ce qu'énonce les textes. Autrement dit, le fonctionnement du parlementarisme en Afrique ne traduit pas toujours la théorie énoncée. C'est tout le problème de l'effectivité du renouveau du parlementarisme en Afrique dont il serait intéressant de rechercher les causes à la fois politique et institutionnelle.

Deuxième partie : Un encadrement juridique et politique conservateur de l'institution parlementaire

Comme souligné plus haut, partout dans le monde, on parle du déclin du rôle des parlements¹. La faiblesse des assemblées parlementaires nées du nouveau constitutionnalisme en Afrique qui sera abordée dans cette partie, ne fait que confirmer cette tendance universelle. Les fondements du phénomène résultent d'abord, tout comme en occident, de l'emploi de procédés formels pour confiner les assemblées dans un rôle de soutien au gouvernement. Dans cette optique, les textes juridiques qui fondent le nouveau constitutionnalisme en Afrique, montrent que tous les constituants ont introduit dans les textes constitutionnels et dans le droit parlementaire régissant dorénavant le fonctionnement du pouvoir législatif dans leurs pays, des techniques du parlementarisme rationalisé empruntées aux régimes politiques occidentaux et plus particulièrement à la France. Ils résultent aussi du recours par les exécutifs des moyens de pression variés pour cantonner le parlement dans son rôle de soutien et de consultation. Comme on le verra, ces moyens informels sont très souvent utilisés par les exécutifs et restent plus efficaces que les procédés formels eu égard à la configuration politique des assemblées.

On s'attachera à ce stade de la réflexion, à démontrer l'ampleur de la limitation des fonctions parlementaires. Cette limitation se manifeste d'abord au niveau de la procédure législative et budgétaire. La délimitation du domaine de la loi, l'emprise du gouvernement sur la procédure d'élaboration et d'adoption des lois ordinaires et des lois de finances, ont réduit les assemblées à de simples organes d'enregistrement (Titre 1). Cette diminution des pouvoirs du parlement est également perceptible au niveau de la faiblesse de la fonction de contrôle. Les procédures d'information et de contrôle mis en place, sont dans la pratique, déformées ainsi que le contrôle des lois de finances est rendu extrêmement difficile (Titre 2).

¹ Voir nos développements p. 11

Titre 1 : La rationalisation des procédures législative et budgétaire

L'Assemblée vote la loi¹. Tel est le principe affirmé par toutes les constitutions africaines. Certes une telle proclamation n'est pas une nouveauté sur le continent dans la mesure où les anciens textes constitutionnels qui régissaient les partis uniques instituèrent déjà formellement au profit des assemblées la prérogative législative², elle marque cette fois une rupture radicale dans plusieurs pays et met fin à la tradition de la confusion des pouvoirs entre les mains d'une seule personne. Ainsi, pour la première fois depuis l'arrivée des militaires au pouvoir et l'instauration des partis uniques, la loi ne sera plus l'expression de la volonté exclusive du Chef de l'Etat mais bien plus de l'émanation de la volonté générale exprimée au travers des représentants élus à la suite des élections législatives concurrentielles, libres, démocratiques et transparentes. Légiférer devient donc une des missions à part entière des assemblées africaines³.

¹ Article 84 de la constitution burkinabé et article 81 de la constitution togolaise, article 96 de la constitution béninoise.

² Voir l'article 23 de la constitution togolaise de la Troisième République du janvier 1980, article 33 de la constitution de la Troisième République du Burkina Faso du 13 décembre 1977. Mais ces articles sont avant tout des proclamations de principe, vides de sens et de contenu, le seul et unique législateur reste le Chef de l'Etat.

³ Dans les nouvelles constitutions adoptées dans les années 1990, divers éléments témoignent de cette relative bonne santé des nouvelles institutions parlementaires. D'abord, la place de choix conférée au pouvoir législatif dans la plupart des pays, longtemps relégué en bas du classement des institutions après le Président de la République et le gouvernement, témoigne de la fermeté des constituants à faire des parlements une institution à part entière dans la prise des décisions politiques. Ensuite, les discours politiques aussi appellent à la réhabilitation des institutions parlementaires. Taviu Amorin, lors de la rédaction de la constitution togolaise déclarait : « il est maintenant temps de rendre au parlement l'autonomie, la capacité d'initiative et de contrôle qu'il a perdue depuis plus d'un quart de siècle ». De son côté, l'avocat Yawovi Agboyibo, Président national du Comité d'Action pour le Renouveau (CAR), promettait lors de la campagne des élections législatives de 1994, qu'une fois la majorité acquise, il mettra tout en œuvre pour « remettre l'Assemblée nationale à sa vraie place, une place capitale au sein des institutions républicaines. Le législatif doit être une institution forte et respectée, une institution devant laquelle l'exécutif doit rendre des comptes ».

Toutefois, cet enthousiasme est contredit par un certain nombre de dispositions constitutionnelles et des pratiques politiques qui enlèvent à la représentation nationale le monopole de la fonction législative¹. Complètement effacés dans la procédure législative ordinaire (chapitre 1), les parlements africains le sont aussi dans le cadre de l'adoption des lois de finances où la grande technicité du débat budgétaire contraint les députés, la mort dans l'âme, à s'en remettre au gouvernement. La préparation et l'adoption du projet de loi de finances laissent très peu de place aux interventions parlementaires et leurs tentatives d'infléchissement des choix budgétaires du gouvernement laissent peu de trace et ont rarement d'incidence directe sur le vote final (chapitre 2).

¹ Sous les partis uniques, la délimitation du domaine de la loi par exemple reste très restrictive : l'Assemblée nationale du Togo sous la Troisième République, c'est-à-dire sous le régime du parti unique, est autorisée à légiférer seulement dans onze domaines de la vie politique et socio-économique, à savoir les droits et garanties fondamentales de la personne et de la famille, les libertés publiques et le régime électoral, les sujétions imposées aux citoyens en leurs personnes et en leurs biens pour les besoins de la défense nationale et le développement économique, la définition et la répression des crimes et délits, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts et le régime d'émission de la monnaie, l'organisation générale de la défense nationale, la détermination des principes fondamentaux touchant à l'administration des collectivités locales, à la création, à la gestion et au contrôle des établissements publics, au régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, à la définition des règles concernant le droit du travail et la sécurité sociale et enfin à la détermination du statut des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Aujourd'hui, les compétences du parlement togolais ont considérablement accru et couvrent, comme nous le verrons, au moins une trentaine de domaines. V. BONI (A.), *Le domaine de la loi et du règlement dans la constitution de la Côte d'Ivoire*, Penant 1961, p. 703.

Chapitre 1 : L'effacement du parlement dans la procédure législative ordinaire

Le parlement légifère librement dans le respect de la constitution. Voilà le fondement du nouveau constitutionnalisme en Afrique. Cette souveraineté fonctionnelle de principe de la représentation nationale est largement entamée aujourd'hui par le recours à des techniques empruntées au parlementarisme rationalisé. L'effacement du parlement dans la procédure législative ordinaire va se manifester dans plusieurs domaines : d'abord, les nouveaux constituants, comme d'ailleurs leurs devanciers aux lendemains des indépendances et même timidement sous les partis uniques, vont retenir le principe de la définition matérielle restrictive de la loi sur le modèle de l'article 34 de la constitution française de 1958. Les assemblées ne sauraient donc désormais constitutionnellement intervenir que dans certaines matières limitativement énumérées. Ensuite, le gouvernement est maître de la procédure d'élaboration et d'adoption des lois.

On estime en Afrique que le régime parlementaire institué par les Etats africains n'étant pas un régime de séparation tranchée des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif tel qu'on l'énonce habituellement mais la collaboration et la participation de l'un au pouvoir de l'autre, la fonction législative ne peut donc plus être une prérogative exclusive du parlement. Elle est partagée entre le parlement et le gouvernement avec une prééminence pour ce dernier¹.

¹ Certains auteurs justifient cette situation par le fait que le gouvernement est mieux informé que quiconque des besoins du pays et compte tenu de la complexité des problèmes à résoudre, il est mieux outillé que les parlementaires pour préparer des projets de lois qui puissent offrir toutes les garanties d'efficacité. Le gouvernement sera ainsi responsable des succès et des échecs rencontrés. Et pour que cette responsabilité puisse produire tous ces effets, il faut que le gouvernement se situe à l'amont et à l'aval de la procédure législative. V. BANOCK (M.), *Le processus démocratique en Afrique : le cas du Cameroun*, L'Harmattan, Paris, 1992, 252 p., FARES (Zouhir), *L'Afrique et démocratie : espoirs et illusions*, L'Harmattan, Paris, 1993, 190 p.

Section 1 : L'assemblée ne maîtrise pas le domaine de la loi

Calqués sur l'article 34 de la constitution française de la Cinquième République, les articles 84 de la constitution togolaise, 81 de la constitution burkinabé, 98 et 99 de la constitution béninoise, délimitent le domaine de la loi à partir d'une énumération limitative des objets sur lesquels peuvent porter les normes votées par les assemblées nationales. Les constituants africains consacrent ainsi une longue tradition de mimétismes constitutionnels jamais démentis depuis les indépendances à l'exception de la doctrine officiellement légicentrique qui a caractérisé la Loi Fondamentale Marxiste-léniniste de 1977 au Bénin et les lois constitutionnelles des transitions politiques dans les pays qui ont fait l'expérience des conférences nationales.

Pour mieux cerner l'usage que font les pouvoirs publics africains de la notion de délimitation du domaine de la loi, il nous paraît opportun à ce stade de la réflexion, de remonter aux origines mêmes de cette règle qui reste la constitution française de la Cinquième République. Mais on verra très vite que si la notion de délimitation du domaine de la loi est restée très figée en Afrique du fait peut-être de l'absence d'une expérience parlementaire bien ancrée ou d'une abondante jurisprudence constitutionnelle en la matière, la règle a profondément évolué en France depuis lors, au point que certains auteurs ont pu écrire que « la révolution annoncée en 1958 n'a pas eu lieu ».¹

Paragraphe 1 : Les vicissitudes doctrinales et jurisprudentielles de l'article 34 de la constitution française

Au lendemain de la promulgation de la constitution française de la Cinquième République, nombreux sont les commentateurs² qui ont dénoncé de la manière la plus ferme, la rupture avec la tradition républicaine bien établie en instituant une limitation du domaine

¹ RIVERO (Jean), Rapport de synthèse, Colloque sur le domaine de la loi et du règlement, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2^{ème} édition, 1981, p. 261.

² V. DURAND (Paul), La décadence de la loi dans la constitution de la Cinquième République, JCP, 1959, n°1470, p. 4 ; HAMON (Léo), Le domaine de la loi et du règlement : à la recherche d'une frontière, Dalloz, 1960, p. 253 ; L'HUILLIER (Jean), La délimitation du domaine de la loi et du règlement dans la constitution du 4 octobre 1958, Dalloz, 1959, Chronique, p. 173 ; WALINE (Marcel), Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958, RDP, 1959, p. 699.

de la loi et en élevant le pouvoir réglementaire de l'autorité gouvernementale au rang de pouvoir normatif de droit commun.

Depuis la révolution française de 1789, le dogme de la primauté de la loi, expression de la volonté générale, apparaissait comme le meilleur garant contre l'arbitraire de l'exécutif. N'est-ce pas contre le pouvoir du Roi de faire seul la loi que les révolutionnaires s'insurgèrent, décelant dans cette prérogative l'un des vices cachés de l'Ancien régime ? Aussi la confection des lois fut-elle confiée à des représentants élus du peuple souverain. Reprenant les formules mêmes du contrat social de Rousseau, l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 précise que « la loi est l'expression de la volonté générale ». Définie formellement comme « toute décision émanant des assemblées législatives souveraines », ¹ elle traduit le caractère d'une manifestation initiale et inconditionnelle. La constitution de 1958 en assignant à la loi un domaine déterminé, reconnaît que « la force de la loi ne s'attache plus à sa seule forme législative » ², ce qui constitue sans nul doute une atteinte au critère organique de la loi, une limitation de la volonté et des pouvoirs du parlement, jadis seul et unique dépositaire de la souveraineté nationale (A).

Cependant, au fil des années, à travers les décisions du Conseil constitutionnel et parfois celles du Conseil d'Etat, le domaine de la loi est apparu tout aussi relatif qu'extensible. L'année 1982 marquera le tournant de l'évolution de la jurisprudence avec la remise en cause de la définition matérielle de la loi et la confirmation de la volonté de plus en plus marquée du Conseil constitutionnel d'étendre continuellement le domaine de la loi. Aujourd'hui, l'article 34 de la constitution ne présente qu'« intérêt énumératif » ³ (B).

A : La naissance en France du principe de limitation matérielle de la loi

Comme tous les autres instruments de rationalisation parlementaire inventés en 1958, la limitation du domaine de la loi est née en réaction aux abus commis par le législateur sous les Troisième et Quatrième République et qui ont entraîné une instabilité chronique du régime constitutionnel et une impossibilité matérielle pour le gouvernement

¹ CARRE DE MALGERG (Raymond), Contribution à la théorie générale de l'Etat, p. 285.

² VINCENT (François), De l'inutilité de l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958, AJDA, 1965, Doctrine, p. 564.

³ FAVOREU (Louis), Rapport introductif, Colloque sur le domaine de la loi et du règlement, op. cit, p. 30.

d'assurer sereinement la marche normale des institutions étatiques. En effet, pendant quelques années, le domaine du législateur était pratiquement sans limite, la loi étant l'expression même de la volonté générale à condition naturellement de respecter les règles constitutionnelles (1).

Mais ce « fétichisme de la loi »¹ allait s'estomper brutalement en 1958 même si quelques années plutôt, certains auteurs avaient commencé par dénoncer son omnipotence (2).

1 : L'omnipotence de la loi

Depuis la révolution, la pensée juridique française était restée fidèle au principe de la primauté de la loi. Expression de la volonté générale infaillible² formulée par un parlement souverain, la loi était la règle suprême devant laquelle devait se plier toute autorité quelle qu'elle soit ou toute règle quelle que soit sa nature ou son origine. Quand les circonstances anormales conduisaient à déroger à ce principe et à donner compétence au gouvernement en matière législative, l'exception était consentie par le législateur lui-même aux conditions qu'il fixait souverainement. Plus encore, si les circonstances plus exceptionnelles confiaient de manière quasi permanente au gouvernement la fonction de légiférer, le terme « ordonnance » alors employé, traduisait bien l'humilité de cette règle par rapport à la loi et la volonté du gouvernement de ne pas usurper les prérogatives du parlement.

Mis à part les périodes de grand désarroi comme le temps de l'armistice de 1940 où ce principe a pu être abandonné, l'histoire du domaine de la loi a été sans limite.

Cette extension illimitée des compétences du parlement va entraîner deux conséquences importantes : d'abord la compétence du parlement est tellement étendue qu'elle rend impossible l'action du gouvernement. Il arrive paradoxalement sous les Troisième et Quatrième Républiques, de voir l'Assemblée nationale approuvant le programme du gou-

¹ DUGUIT (Léon), Traité de droit constitutionnel, p. 73.

² C'est ROUSSEAU (Jean-Jacques) qui a essayé dans le Contrat social de démontrer la thèse de l'infaillibilité de la volonté générale. Il fondait son analyse sur le vote. Le vote de la majorité sur une loi donnée devait révéler à la minorité ce qu'il devait faire désormais. Ainsi, l'idée de la majorité devenait celle de la minorité et par conséquent une idée unanime. Et l'idée unanime d'un groupe sur une règle d'intérêt commun ne pouvait pas selon ROUSSEAU être erronée. Il déduit là l'infaillibilité de la loi.

vernement mais qui, de part son attitude, se réserve le droit de refuser de donner au gouvernement, les moyens nécessaires pour appliquer le programme approuvé. Dans ce cas, ou bien le gouvernement accepte la situation ainsi créée et s'installe dans l'immobilisme ou bien il décide d'entrer en conflit avec la représentation nationale, et dans cette perspective, il se condamne à la démission. Ensuite, ayant étendu de manière considérable ses compétences, il est des fois contraint de recourir à la procédure de décrets-lois, procédure que certains auteurs qualifient d'auto-flagellation¹ puisqu'elle transforme radicalement la nature du régime parlementaire qui fonde cette suprématie de la loi.

Cette situation a amené le parlement à entrer dans la gestion quotidienne du pouvoir. Un exemple, souvent cité, concerne le nombre de chevaux possédés par les haras nationaux, lequel devait être modifié par la loi² ! Dès 1896, Raymond Poincaré dénonçait cette dérive qui amenait les assemblées à s'emparer des mesures purement administratives : « le mal, le mal croissant et redoutable, vient de ce que la chambre s'est peu à peu arrogée la plupart des prérogatives gouvernementales, véritable falsification du régime parlementaire ».³

A sa suite, divers juristes et hommes politiques comme Léon Blum vont aussi dénoncer cette situation qui renforce le pouvoirs exécutif et administratif des chambres, commence à créer peu à peu un esprit favorable à une éventuelle limitation du domaine de la loi et à réveiller même au sein de la doctrine, les vieilles théories de la limitation naturelle de la loi. Selon ces théories excellemment développées par Monsieur Gilles Toulemonde dans sa thèse, il existerait entre les lois et les règlements « un partage définitif de compétence ». Le principe départiteur des compétences développé est le suivant : « relève par nature du pouvoir législatif toutes les mesures relatives directement ou indirectement aux obligations à imposer aux citoyens par voie d'autorité sans aucun lien contractuel. En sens inverse, c'est le pouvoir exécutif qui règle l'organisation intérieure des services publics et les conditions de leur fonctionnement qui ne lèsent pas les droits des tiers ».⁴

¹ JANOT (Raymond), Les origines des articles 34 et 37, Colloque sur le domaine de la loi et du règlement, op. cit, p. 64.

² V. TOULEMONDE (Gilles), Le déclin du parlement, mythe et réalités, Thèse droit public, Lille 2, 1998, p. 231.

³ Ibid. p. 231.

⁴ Conclusion sur CE, 4 mai 1906, Sieur Babin, Rec, p. 363. Dans le même ordre d'idées, Emile-Victor FOUCART est encore plus précis : « les décrets ne peuvent statuer sur les choses réservées au pouvoir

Sur le plan parlementaire, pour permettre à l'exécutif de faire face aux besoins sans cesse croissants d'un Etat moderne, le parlement a commencé par consentir de timides abandons de souveraineté comme le montre la pratique des lois dites de « pleins pouvoirs » envisagée pour permettre au gouvernement d'intervenir par décret avec l'autorisation du parlement, dans des domaines réputés législatifs pour atteindre certains objectifs pendant une durée limitée. Cette technique, utilisée pour la première fois en France en 1918 pour assurer le ravitaillement du pays lors de la première guerre mondiale, a ensuite été répétée en 1924 pour réaliser des économies, en 1926 et 1934 pour réformer la fiscalité, en 1938 et enfin en 1939 pour faire face aux nécessités de la Défense nationale. La pratique des lois de pleins pouvoirs n'ayant pas fait l'unanimité au sein de la classe politique (les partis de gauche étant en général contre), la constitution de 1946 l'a définitivement condamnée. Le nouvel article 13 est clair et sans ambages : « l'Assemblée nationale vote seule la loi, elle ne peut déléguer ce droit ».

Mais les nécessités pratiques qui ont entraîné leur création sous la Troisième République (le besoin d'aller plus vite, d'éviter les oppositions ou des amendements qui sont de nature à bouleverser toute l'économie d'un texte en discussion) n'ont pas tardé à refaire surface. La loi du 17 août 1948 dite « loi André Marie » tendant au redressement économique et financier de la France va alors énumérer une liste de matières ayant par leur nature un caractère réglementaire et pouvant faire l'objet de décret modifiant les textes législatifs antérieurs, mais le sens de cette nouvelle notion de « matières réglementaires par leur nature » est resté très flou. On pourrait être tenté de croire que le législateur avait reconnu, symétriquement à l'existence d'un domaine à lui réserver, celle d'un autre domaine réservé exclusivement au pouvoir réglementaire, et où le parlement s'interdirait de rentrer désormais. Mais il n'en est rien car la Quatrième République, en édictant le désormais célèbre article 13 de la constitution, restait fidèle à l'idée qu'étant plus près du corps électoral que le gouvernement, le dernier mot devait échoir au parlement, et que ce dernier avait la plénitude de compétence en toutes matières. Toutes les mesures prises en vertu de cette loi de 1948 étaient assimilées à de simples décrets réglementaires et rien n'empêchait le parlement de légiférer sur ces matières.

législatif (...). Ainsi, ils ne pourraient changer l'ordre des successions, établir une législation pénale, étendre ou restreindre la jouissance des droits politiques ou des droits civils, modifier les règles relatives aux conventions, à la transmission des propriétés, établir des impôts, etc., in *Eléments de droit public et administratif*, p. 126.

Il convient de relever que toutes ces différentes prises de position doctrinales et politiques ouvraient pour la première fois une brèche très intéressante dans le cadre de l'efficacité de l'action parlementaire en indiquant toutes, le sens dans lequel devrait aller la limitation. Il s'agit, en effet de délimiter le domaine incompressible de la loi avec pour effet d'interdire toute immixtion non consentie de l'exécutif dans ce domaine de compétence. On est donc très loin il est vrai, de l'article 34 tel que formulé aujourd'hui par la constitution de 1958. Mais une interprétation a contrario permet de déceler là les premières idées selon lesquelles, la loi de part son omnipotence, ne doit pas s'abaisser pour régir des matières d'ordre purement administratif. Il s'agit d'une limitation verticale de la loi plus qu'une limitation horizontale. Ces idées vont faire leur chemin tout le long de la Quatrième République pour atteindre leur maturité finale en 1958.

2 : La naissance attendue de la limitation du domaine de la loi

Dès les premières années de la Quatrième République, l'idée de la limitation verticale de la loi refait surface dans le débat doctrinal et même politique. Ainsi René Capitant déclarait-t-il à l'Assemblée nationale, le 9 août 1948, que « le mal dont souffre le parlement, c'est de faire des lois trop complètes, trop détaillées ». ¹ C'est d'ailleurs la raison pour laquelle fut adoptée le 17 août 1948 la loi André Marie précédemment citée, qui établit notamment en son article 7 qu'un certain nombre de matières relèvent, par leur nature même, du domaine réglementaire. Par la suite, le Conseil d'Etat, dans un avis daté du 6 février 1953, éclaira la nouvelle délimitation des compétences respectives de la loi et du règlement. Il s'agit ici de la reprise de l'idée déjà évoquée par des juristes comme Isambert ou Foucart selon laquelle la loi ne doit pas descendre dans l'infiniment petit de l'administration, et que son domaine est bien la formulation des principes généraux et non celui de la gestion du quotidien ².

Lors de la refondation du régime politique en 1958, tout le monde était d'accord pour trouver une solution à cette situation qui nuit à la fonction législative. L'expérience ayant montré qu'un remède législatif était pratiquement impossible, il fallait donc avoir recours à une solution constitutionnelle. Ainsi deux textes ouvrant le Titre V de la constitution et traitant des rapports entre le parlement et le gouvernement, soulignent avec la plus grande netteté la nouvelle conception de la compétence législative. L'article 34 de la cons-

¹ Cité par CHARPENTIER (Jean), Les lois-cadres et la fonction gouvernementale, RDP, 1958, p.253.

² TOULEMONDE (Gilles), op. cit.

tution, qui reste par ailleurs l'article le plus discuté lors de l'élaboration de la constitution au sein du comité constitutionnel¹, définit pour la première fois de manière claire un domaine ouvert à la loi. La loi fixe les règles relatives à certains domaines de l'ordre juridique ; dans d'autres, elle détermine seulement les principes fondamentaux. Et après avoir posé cette règle, la constitution déduit logiquement dans son article 37, une conséquence : « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». Paul Durand se fondant sur une distinction familière au droit judiciaire, relève que le gouvernement devient « le législateur de droit commun, tandis que le parlement n'est plus qu'un législateur d'exception qui ne possède de compétence législative qu'en vertu d'une disposition formelle, tandis que le gouvernement porte les règles de droit dans tous les autres domaines de la vie juridique ».²

L'article 34 est alors apparu comme une véritable révolution juridique car mettant fin à la toute puissance de la loi et faisant fi de la vieille tradition héritée des anciens textes constitutionnels qui consacrent l'intouchabilité de la loi. Par cet article, le parlement français faisait figure d'exception, étant le seul au monde à limiter le domaine d'intervention du parlement. Désormais, les pouvoirs du parlement n'auront d'autres sources que l'octroi qui lui en a été fait par la constitution et ils ne s'analyseront donc plus en une puissance de souveraineté mais en une compétence constitutionnelle. « N'étant plus maîtresses de la compétence de leurs compétences, les assemblées ne pourront accomplir que les actes correspondant aux pouvoirs que leur ont été attribués par la constitution et selon les formes qu'elle prescrit ».³

Et pour obliger le parlement à rester dans son domaine d'intervention, les constituants vont créer le Conseil constitutionnel, explicitement conçu comme un instrument de faire respecter par son pouvoir de sanction les nouvelles dispositions constitutionnelles limitant les pouvoirs du parlement⁴. Au surplus, l'article 41 de la constitution donne moyen au gouvernement de s'opposer au vote d'une loi en dehors du secteur assigné par

¹ C'est d'ailleurs le seul article qui fait l'objet d'un vote devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat lors de son examen par celle-ci. Elle le rejeta par 24 voix contre 19 sur le motif de l'énumération limitative des matières dans lesquelles la loi doit intervenir.

² DURAND (Paul), op. cit, p. 4. V. aussi RIVERO (Jean), Regard sur les institutions de la Cinquième République, Dalloz, 1958, Chronique, p. 259.

³ AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 3^{ème} édition, 2004, p. 146.

⁴ RIVERO (Jean) parle lui de « Cerbère » chargé de maintenir le parlement dans les limites de sa compétence. In AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), Ibid. p. 145.

l'article 34. Et en cas de désaccord entre le parlement et le gouvernement, ce dernier a la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel qui décide souverainement dans un délai de huit jours si la matière dans laquelle l'assemblée veut légiférer est législative ou réglementaire. Aussi, si par négligence ou par opportunité politique, le gouvernement ne soulève pas l'exception d'irrecevabilité, il peut toujours par la suite modifier par décret les textes de forme législative intervenus après l'entrée en vigueur de la constitution. Et dans ce cas, il suffira au Conseil constitutionnel, aux termes de l'article 37 alinéa 2, de déclarer par la procédure de délégalisation, que les mesures prises ont un caractère réglementaire.

Mais moins de trente ans plus tard, le schéma originel conçu par les pères fondateurs de la constitution de 1958 a vécu. Par un accord parfait qui s'est réalisé entre les deux juridictions chargées de la mise en œuvre les article 34 et 37 de la constitution, à savoir le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, l'étau que constituait l'écrit constitutionnel va, à travers une politique jurisprudentielle très hardie, se desserrer substantiellement et ouvrir de manière très large le domaine de la loi.

B : Le rétablissement de la compétence législative du parlement

De l'avis général des premiers commentateurs de la constitution de 1958, les articles 34 et 37 opéraient un véritable changement révolutionnaire parce qu'ils remettaient en cause le principe rousseauiste d'infailibilité de la loi, expression de la volonté générale. Mais comme l'ont bien montré le colloque d'Aix-Marseille sur le domaine de la loi et du règlement et une série de décisions tant du juge administratif que constitutionnel, on assistera petit à petit au rétablissement de la compétence législative du parlement sans pour autant revenir à la situation qui prévalait avant 1958.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat a toujours donné une interprétation extensive aux dispositions de l'article 34 relatives aux droits et aux garanties essentielles des citoyens, ainsi qu'à l'autonomie des personnes morales de droit public. Il a souligné à plusieurs reprises que les problèmes touchant le plus directement l'intégrité de la personne humaine, sont du domaine législatif¹. A titre d'exemple, il n'est légalement pas possible, lorsque la loi ne l'a pas expressément prévu, de porter, par règlement, atteinte à l'intégrité du corps d'une personne défunte, si le défunt ne l'avait pas par avance autorisé ou si les membres de la famille n'y avaient pas consenti, au moins tacitement. Dans ce cas, la réglementation en

¹ CE Ass, 3 février 1967, Confédération générale des vignerons du Midi, Rec. p. 55

la matière serait dépourvue de base légale. Le Conseil d'Etat a également donné une interprétation extensive aux dispositions de l'article 34 qui touchent aux garanties essentielles dont doivent bénéficier les citoyens sur le plan juridictionnel. La détermination des crimes et délits et la procédure pénale ont été aussi solidement ancrées dans le domaine législatif comme l'a pu être l'ensemble du droit civil¹.

Quant à l'extension jurisprudentielle du domaine de la loi par le Conseil constitutionnel, elle s'est opérée sous plusieurs formes.

D'abord par une diversification des fondements des compétences de la loi, qui repose non seulement sur l'article 34 de la constitution mais aussi sur d'autres articles de la constitution. Ainsi comme l'écrivent Louis Favoreu et Loïc Philip, « la seule référence à l'article 34 ne se conçoit plus, sinon comme référence au texte de base ».² Le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré dans sa décision du 2 juillet 1965 que si d'après l'article 34, les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire, « ce domaine est déterminé non pas seulement par l'article 34 mais aussi par d'autres dispositions de la constitution notamment ses articles 72 à 74 ». Ensuite, le Conseil constitutionnel a estimé que la compétence législative peut aussi résulter également des dispositions du préambule. Saisie d'une demande de délégalisation de diverses dispositions du code rural, la plus haute juridiction en matière constitutionnelle française a affirmé dans une décision du 28 novembre 1973 « qu'il résulte des dispositions combinées du préambule, des alinéas 3 et 5 de l'article 34 et de l'article 66 de la constitution que la détermination des contraventions et des peines qui leur sont applicables est du domaine réglementaire lorsque lesdites peines ne comportent pas de mesures privatives de liberté ». La détermination des contraventions assorties de peines privatives de liberté ne pouvait relever de la loi par la seule application de l'article 34, la formulation de ce dernier aboutissant, à confier au pouvoir réglementaire la détermination des contraventions.

C'est la référence au préambule, combinée à la référence aux autres articles attributifs de compétence, qui permet au Conseil constitutionnel de déclarer dans ce cas, la loi compétente, élargissant ainsi sa compétence. Mais le véritable tournant jurisprudentiel s'est opéré le 30 juillet 1982 (décision blocage des prix et des revenus). Cette décision, de part

¹ CE 16 octobre 1953 Bosc, Rec. p. 440 confirmée quelques années plus tard par la décision, CE 13 juillet 1962, Conseil national de l'Ordre des médecins, Rec. p. 234.

² Cité par DEBBASCH (Charles) et al. Droit constitutionnel, p. 866.

ses attendus, marque une véritable rupture dans le processus constitutionnel d'extension du domaine de la loi. Elle pose aussi très clairement, la question même du maintien de la notion du domaine de la loi comme domaine limité.

En l'espèce, le conseil était saisi d'une disposition de la loi relative au blocage des prix et des revenus, instituant une amende contraventionnelle pour toute société qui se mettrait en infraction avec la nouvelle réglementation. Pour les requérants, cette disposition était contraire à la constitution en ce qu'elle ne respecte pas le partage des compétences entre le parlement et le gouvernement : si la détermination des crimes, délits et les peines qui leur sont applicables est du domaine législatif, la détermination des contraventions, dès lors qu'elles n'entraînent pas une privation des libertés, est du domaine réglementaire. Sur le plan du droit et au regard de la jurisprudence du Conseil, l'argumentation des requérants est parfaitement recevable. Et pourtant, le Conseil constitutionnel français va la repousser au motif que le requérant ne « saurait se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la constitution »¹.

Jusqu'en 1982, les juges constitutionnels français avaient progressivement déplacé la ligne de partage des compétences entre la loi et le règlement au profit de la loi sans remettre en cause le principe de l'existence même des deux domaines propres de compétences. Avec la formulation de la décision du 30 juillet 1982, il en va autrement : le juge constitutionnel entend vider l'article 34 de tout son contenu en renouant ainsi avec la tradition française de la définition formelle de la loi et de la compétence illimitée et indéfinie du législateur. Il ne peut d'ailleurs en être autrement, d'autant plus que si le Conseil constitutionnel avait considéré les dispositions querellées contraires au partage des compétences instituées par la constitution, il serait amené à censurer sur ce fondement toutes les lois qui sont soumises à son contrôle car, toute loi comporte par définition et pour des motifs rédactionnels ou par des considérations politiques, quelques dispositions de nature réglementaire. Dans ce cas, l'opposition parlementaire ne se gênerait plus à déférer systématiquement devant le conseil toutes les lois votées par le parlement pour faire de lui l'instrument de blocage de l'action législative de la majorité gouvernementale. En déclarant contre toute attente que la présence des dispositions réglementaires dans la loi n'est pas inconstitutionnelle, le Conseil se dégage de cette contrainte très dangereuse pour son autorité, et fait sa-

¹ Décision CC n°82-143 DC du 30 juillet 1982, Blocage des prix et des revenus, Rec. p. 82.

voir aux parlementaires qu'il ne sert à rien de multiplier les requêtes pour violation des articles 34 et 37 de la constitution¹.

Avec cette décision du Conseil constitutionnel, c'est aussi tout un pan entier du droit constitutionnel de la Cinquième République qui est ébranlé. La loi n'est plus bornée par un champ d'action pré-délimité et peut désormais régir des matières jusque là réservées au pouvoir réglementaire. La crainte suscitée par la constitution de 1958 n'était pas fondée car la définition organique de la loi est toujours valable dans l'ordre juridique français. D'ailleurs le Conseil constitutionnel ira encore plus loin dans sa volonté de rendre encore plus poreuse la frontière normative entre la loi et le règlement. Dans une décision du 19 juillet 1983, le Conseil constitutionnel a estimé que « la constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi »². Ainsi, la constitution n'impose pas au législateur de respecter le domaine de compétence qui lui a été imparti : « le constituant n'a pas adressé au législateur une interdiction absolue de pénétrer dans le domaine réglementaire »³. En conséquence, la rupture et le bouleversement que l'on s'accorde à déceler dans le système juridique français est un véritable mythe.⁴

Mais si l'attribution à la loi d'un domaine d'action précisément délimité a perdu en France tout intérêt, il reste strictement appliqué en Afrique depuis 1990, année de l'avènement des parlements pluriels comparables par les textes aux parlements occidentaux.

Paragraphe 2 : Le domaine de la loi dans les constitutions africaines

Suivant la ligne de partage de l'article 34 de la constitution française de 1958 rendue caduque par une jurisprudence audacieuse du Conseil constitutionnel et dans une certaine mesure du Conseil d'Etat, les constitutions africaines adoptées lors des transitions démocratiques des années 1990, distinguent « les questions pour lesquelles le législateur

¹ Pour le Conseil Constitutionnel, cette tentation est grande avec l'opposition de droite d'autant plus que nous sommes en 1982, année où la gauche, pour la première fois majoritaire dans le pays, lance ses grandes réformes économiques et sociales.

² Décision CC 83-162 DC du 19 juillet 1983, Démocratisation du secteur public, Rec. p. 49.

³ Décision CC 84-167 DC du 19 janvier 1984, Contrôle des établissements de crédits, Rec. p. 23.

⁴ FAVOREU (Louis), Rapport introductif, Colloque sur le domaine de la loi et du règlement, op. cit, p. 37.

fixe les règles » et celles pour lesquelles, il « détermine des principes fondamentaux ». Sur le plan rédactionnel, les articles constitutionnels limitant les domaines de la loi au Bénin, au Burkina Faso et au Togo restent très identiques et confirment la tendance générale du constitutionnalisme africain contemporain dont l'un des objectifs est de soustraire certaines compétences normalement normatives des griffes du pouvoir exécutif.

On verra donc qu'au Togo, au Burkina Faso et même au Bénin qui a adopté un régime présidentiel, l'établissement d'un domaine assigné à la loi a limité la compétence législative des assemblées qui ne peuvent pas intervenir dans tous les domaines de la vie publique (A). Au surplus, faute de décisions des juridictions constitutionnelles en la matière, les assemblées n'ont pas les moyens de protéger leurs compétences (B).

A : Un domaine d'intervention limité

Calquées sur l'article 34 de la constitution française, les constitutions burkinabé¹, togolaise² et béninoise³ délimitent le domaine de la loi à partir d'une énumération limitative des objets sur lesquels peuvent porter les normes votées par l'Assemblée nationale. Après avoir dressé la liste des matières réservées aux parlements, elles indiquent que toutes les autres matières sont du domaine du règlement.

Au Togo par exemple, en vertu de l'article 84 de la constitution, « la loi fixe les règles concernant la citoyenneté, les droits civiques et l'exercice des libertés publiques ; le système d'établissement de la liste des journées fériées, chômées et payées ; les sujétions liées à la défense nationale ; la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ; la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la constitution ; la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie ; l'organisation des tribunaux judiciaires et administratifs et la procédure devant ces juridictions, le statut des magistrats, des officiers ministériels et des auxiliaires de justice ; la détermination des compétences financières des autorités constitutionnelles et administratives ; l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des dispositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie ; le régime électoral et des assemblées locales, la rémunération des fonctions publiques ; les nationalisations des en-

¹ Article 101 à 108 de la constitution.

² Article 84 à 85 de la constitution.

³ Article 98 et 99 de la constitution.

treprises et les transferts de propriétés d'entreprises de secteur public au secteur privé ; la création de catégories d'établissements publics ; la santé et la population ; l'état de siège et l'état d'urgence ; la protection et la promotion de l'environnement et la conservation des ressources naturelles ; la création, l'extension et les déclassements des parcs nationaux, des réserves de faunes et des forêts classées ; l'élaboration, l'exécution et le suivi des plans de programmes nationaux de développement ; la protection de la liberté de presse et l'accès à l'information ; le statut de l'opposition ; l'organisation de la fonction publique ; l'organisation de la défense nationale ; les distinctions honorifiques ; l'enseignement et la recherche scientifique ; l'intégration des valeurs culturelles nationales ; le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ; le droit du travail, le droit syndical et des institutions sociales ; l'aliénation et la gestion des domaine de l'Etat ; le régime pénitentiaire ; la mutualité et l'épargne ; le régime économique ; l'organisation de la production ; le régime des transports et des communications ; la libre administration des collectivités, leurs compétences et leurs ressources ». L'article 91 complète la liste des matières législatives par la définition des modalités de vote des lois de finances.

Mais les articles 84 et 91 n'épuisent pas à eux seuls, toutes les sources constitutionnelles de compétences législatives.

Ainsi, l'Assemblée nationale est également habilitée en vertu de l'article 137 de la constitution, à autoriser la ratification des traités de paix, les traités de commerce, les traités relatifs aux organisations internationales, 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 et aux droits de l'Homme et ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ; à préciser et à compléter les dispositions constitutionnelles par des lois organiques¹, à autoriser les déclarations de guerre² et la prorogation au-delà de quinze jours de l'état de siège et de l'état d'urgence³.

Cette restriction constitutionnelle du domaine des lois normatives et des lois d'autorisation que nous venons de voir au Togo, reste à peu de choses près identique à la limitation du domaine de la loi au Burkina Faso mais diffère des prescriptions constitutionnelles au Bénin qui, se fondant sur la ligne de partage de l'article 34 de la constitution

¹ Article 83 alinéa 2 de la constitution togolaise.

² Article 93 alinéa 1 de la constitution togolaise.

³ Article 94 alinéa 3 de la constitution togolaise.

française désormais caduque du fait de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹, distingue les questions pour lesquelles le législateur fixe les règles et celles pour lesquels il détermine des principes fondamentaux. En vertu de l'article 98 alinéa 1, « sont du domaine de la loi les règles concernant : la citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, les sujétions imposées, dans l'intérêt de la défense nationale et la sécurité publique, aux citoyens en leur personne et en leurs biens, la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités, la procédure selon laquelle les coutumes seront constatées et mises en harmonie avec les principes fondamentaux de la constitution; la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, l'amnistie, l'organisation des juridictions de tous ordres et la procédure suivie devant ces juridictions, la création de nouveaux ordres de juridiction, le statut de la magistrature, des offices ministériels et des auxiliaires de justice, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, le régime électoral du Président de la République, des membres de l'Assemblée nationale et des Assemblées locales, la création des catégories d'établissement publics ; le Statut Général de la Fonction Publique, le Statut des Personnels militaires, des Forces de Sécurité Publique et assimilés, l'organisation générale de l'administration, l'organisation territoriale, la création et la modification de circonscriptions administratives ainsi que les découpages électoraux, l'état de siège et l'état d'urgence.

Suivant l'article 98 alinéa 2, « La loi détermine les principes fondamentaux : de l'organisation de la défense nationale, de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, de l'enseignement et de la recherche scientifique, du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, des nationalisations et dénationalisations d'entreprises et des transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé, du droit du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical et du droit de grève, de l'aliénation et de la gestion du domaine de l'État, de la mutualité et de l'épargne, de l'organisation de la production, de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles du régime des transports et des télécommunications, du régime pénitentiaire ».

Toutefois, et comme l'atteste la faiblesse du contentieux constitutionnel en la matière, il semble que la délimitation du domaine de la loi convienne parfaitement aux dépu-

¹ ROUSSEAU (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit. p. 235 et s.

tés et à l'ensemble des acteurs politiques de ces pays qui s'estiment plus heureux que leurs homologues siégeant sous les partis uniques. Les députés s'interrogent davantage aujourd'hui sur les conditions d'amélioration de leurs travaux et notamment sur l'acquisition des moyens matériels et humains nécessaires à un débat équilibré avec le gouvernement lors de la discussion des textes et des votes des lois que sur l'existence d'un domaine de la loi et du règlement. Cette insensibilité parlementaire ne fait pas disparaître pour autant la question de la délimitation constitutionnelle du domaine de la loi qui reste malgré tout insuffisant pour rendre véritablement compte de l'ampleur du phénomène. Aussi, une analyse plus complète de cette question devrait tenir compte des restrictions résultant de la pratique parlementaire qui sont venues se greffer sur les restrictions constitutionnelles.

B : Un domaine mal protégé

La délimitation du domaine de la loi et du règlement entre le parlement et le gouvernement soulève nécessairement des conflits de compétence entre ces deux pouvoirs. Les frontières entre la loi et le règlement ne sont pas toujours précises. Les efforts faits par les nouveaux constituants pour préciser les attributions de chacun des deux pouvoirs de manière à éviter des conflits n'ont pas mis fin à toutes les ambiguïtés que les articles peuvent contenir et il est pratiquement impossible de prétendre déterminer sans interprétation contentieuse si tel ou tel problème s'inscrit dans le domaine de la loi ou dans celui du règlement. C'est donc conscient de l'imperfection de la délimitation du domaine de la loi et des risques de l'intrusion d'un pouvoir dans un champ qui, constitutionnellement, ne lui appartient pas, que la constitution française va créer le Conseil constitutionnel dont la mission première reste quand même de faire respecter les attributions de chacun des deux pouvoirs. Bien plus, il est surtout reconnu au parlement français, la faculté de préciser et de compléter réellement sa compétence, ce qui n'est pas le cas au Togo ou au Burkina Faso bien que les constitutions le prévoient.

La liste des matières ainsi attribuées aux assemblées paraît définitive. Celles-ci ne peuvent ni préciser, ni compléter le domaine réservé à la loi. Les assemblées sont enfermées pour ainsi dire dans un domaine strictement limité. Seule une intervention d'une loi organique est toujours nécessaire pour préciser le domaine de la loi. Or, l'expérience parlementaire en Afrique a démontré que la possibilité accordée aux assemblées de compléter leur domaine d'intervention par des lois organiques reste illusoire car une telle éventualité suppose non seulement une majorité constructive et homogène qui fait souvent défaut aux

parlements africains à l'exemple du Bénin mais aussi un exécutif consentant qui serait disposé à laisser passer sans difficulté une loi organique.

De plus confinées dans des domaines limités, les assemblées n'ont même pas les moyens de défendre les matières qui relèvent de leur compétence. Les gouvernements peuvent sans aucun risque empiéter impunément sur le domaine de la loi et élargir comme ils le souhaitent le domaine réglementaire. A l'inverse, le domaine de la loi, tout en étant strictement surveillé, n'est pas protégé.

Au Togo et au Burkina Faso, l'existence d'un contrôle de constitutionnalité ne profite guère aux parlements car le contrôle institué dans ces pays est davantage inspiré par la volonté de limiter le pouvoir du parlement et l'obliger à rester dans ses domaines qu'à établir un équilibre politique véritable entre le gouvernement et le parlement. L'article 123 de la constitution du Faso autorise le gouvernement à opposer l'irrecevabilité sur toutes propositions ou amendements qui ne sont pas du domaine de la loi. L'irrecevabilité est prononcée par le président de l'Assemblée nationale. Mais en cas de contestation, le Conseil constitutionnel, sur saisine du Premier ministre ou du Président de l'assemblée, statue dans un délai de huit jours. Les décisions rendues par les juridictions constitutionnelles pourront être rarement à l'avantage du parlement du fait de la politisation des juges constitutionnels dans ces pays et en particulier au Togo où ils font tous partie du Rassemblement du Peuple Togolais, parti au pouvoir et auquel ils doivent tous leur nomination. Même au Bénin, où les juges constitutionnels ont véritablement pris leur indépendance vis à vis du pouvoir politique, l'absence de décision dans ce domaine ne permet pas de mesurer véritablement la manière dont les juges béninois pourront régler le conflit de compétence relatif à l'interprétation du domaine de la loi. Mais étant donné le rapport des forces politiques toujours favorable à l'exécutif, la pratique béninoise a toujours montré que les risques d'empiètement sont toujours venus du gouvernement qui n'a jamais été sanctionné faute de saisine de la part des parlementaires.

Et en raison de la faiblesse du contrôle du juge constitutionnel dans le cadre du respect du domaine de la loi, le juge administratif reste le seul rempart pour protéger le domaine de la loi contre les empiètements du gouvernement. Nous avons vu dans le cas le rôle important que joue le Conseil d'Etat dans la protection du domaine de la loi. Saisi par voie de recours pour excès de pouvoir, il peut annuler un règlement entaché d'illégalité. Très efficace en France, le contrôle du juge administratif reste encore une conquête en

Afrique du fait de défaillance du juge et sa subordination au pouvoir politique. On voit mal au Togo, un juge de la chambre administrative de la cour suprême annuler une décision du gouvernement pour illégalité sauf à accepter une révocation pour faute lourde. Les actes du pouvoir exécutif bénéficient donc d'une immunité totale et le gouvernement peut, sans craindre une quelconque sanction du juge (tant administratif que constitutionnel), intervenir dans tous les domaines mêmes ceux qui sont limitativement réservés au pouvoir législatif.

Dans les trois pays, quel que soit le degré de précision par lequel les constituants ont délimité le domaine de la loi, celui-ci reste mal protégé. Les assemblées n'ont ni les moyens ni même la volonté de protéger leurs compétences contre les empiètements du gouvernement.

Section 2 : Les assemblées ne maîtrisent pas le processus d'élaboration et d'adoption des lois

Compte tenu de la prépondérance de l'exécutif dans le processus d'élaboration et d'adoption des lois, nombreux sont les auteurs¹ qui reconnaissent que l'apport des assemblées dans l'exercice de la fonction législative ordinaire reste très lacunaire en Afrique.

Si les textes constitutionnels établissent à ce stade du jeu législatif un savant équilibre entre le parlement et le gouvernement, la pratique se charge de le démentir car c'est le gouvernement et lui seul qui alimente dans la quasi-totalité des cas, les assemblées de textes législatifs et met à leur disposition tous les documents nécessaires à l'examen de la loi. La détérioration de l'initiative parlementaire au bénéfice du gouvernement s'explique aussi par le fait que celui-ci dispose d'un impressionnant dispositif à la fois légal et illégal² lui

¹ V. BOLLE (Stéphane), *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, op. cit., DJREKPO (Charles), LALEYE (Francis), TEVOEDJRE (Eric), *Le député et le parlement béninois*, Cotonou, août 1998.

² Nous verrons dans le développement que le pouvoir exécutif utilise souvent des moyens de pression de toute nature et d'achat de votes de certains députés de l'opposition pour faire passer des textes de lois que le gouvernement juge politiquement indispensable pour sa survie. Au Togo, lors de la première législature (1994-1999), le Rassemblement du peuple Togolais (RPT) a procédé à l'achat de deux députés de l'opposition pour non seulement faire basculer la majorité dans son camp mais aussi pour faire passer une série de lois organiques que le RPT juge important notamment la loi organique sur la Cour constitu-

permettant de briser les réticences des députés à l'égard de ses textes de lois. A l'évidence, face à la toute puissance de l'exécutif, les assemblées se trouvent désarmées et affaiblies. Mal outillées techniquement du fait de leur connaissance très limitée de la pratique du droit parlementaire et ne disposant pas d'assistance juridique nécessaire pour préparer les textes législatifs, les parlements sont battus sur leur propre terrain : il ne sont pas en mesure de concurrencer le gouvernement ni de mettre mal sa suprématie.

De ce fait, l'effacement du rôle des assemblées se manifeste dans plusieurs domaines. D'abord au niveau de l'initiative des lois (paragraphe 1) et ensuite lors du processus de délibération et d'adoption des textes qui leur sont soumis (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le déclin de l'initiative parlementaire

L'initiative des lois ouvre la procédure de fabrication des textes législatifs. Pour qu'un projet de texte puisse se transformer en une loi c'est-à-dire une prescription générale, impersonnelle, permanente, obligatoire et observable par tous, plusieurs opérations préparatoires sont indispensables.

Le problème ici est de savoir celui qui est habilité à initier des textes de lois. La réponse à cette question dépend généralement du régime politique adopté : dans les régimes présidentiels à l'exemple du Bénin ou du Cameroun, « l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres du parlement ». ¹ Dans les régimes parlementaire ou semi-parlementaires, c'est au gouvernement et au parlement que revient l'initiative parlementaire ². Le pouvoir d'initiative législative est ainsi partagé dans les textes constitutionnels entre le législatif d'une part et l'exécutif d'autre part.

Dans la pratique cependant, une analyse statistique des textes adoptés depuis le début du renouveau démocratique montre clairement un écart considérable entre les projets et les propositions de lois même s'il faut reconnaître qu'à l'évidence, la règle n'établit aucune égalité mathématique entre les deux organes. Dans les Etats africains objets de notre recherche, l'initiative législative reste une compétence quasi exclusive du gouvernement (A).

tionnelle, la loi organique sur la composition et l'organisation de la commission nationale des droits de l'Homme, la loi organique portant composition, organisation et fonctionnement de la Haute Autorité de l'Audio-visuelle et de la Communication etc.

¹ Article 25 de la constitution camerounaise de 1996 et article 57 alinéa 1 et 107 de la constitution du Bénin.

² Article 83 de la constitution togolaise, article 84 et 112 alinéa 1 de la constitution du Burkina Faso.

Par ailleurs, la prééminence du gouvernement en matière d'initiative législative est confortée par une série d'irrecevabilités qui, empruntée du système constitutionnel français de la Cinquième République, pénalise lourdement les propositions de lois déposées par les députés (B).

A : L'origine exclusivement gouvernementale des textes de loi

« Demander à qui doit être confiée l'initiative, c'est demander qui connaît le mieux les besoins du pays, ses besoins matériels et moraux, ses instincts, son but, son avenir et qui offre le plus de garantie pour cette œuvre si grande, pour cette sorte de sacerdoce social »¹. Posée en ces termes, la réponse du Comte de Rossi semble évidente : le gouvernement est celui qui détermine et conduit la politique de la nation et mieux que les députés, il ressent souvent le besoin des lois d'application de son programme, de sa politique par la conception des projets de lois. Les parlementaires, au contraire, dans leurs circonscriptions, s'il est vrai qu'ils sont confrontés chaque jour à des défis auxquels ils doivent trouver des solutions pour leurs électeurs, ne le sont qu'à l'échelle de la circonscription qui les a portés au parlement et n'ont pas comme le gouvernement, l'approche globale des attentes du pays tout entier et les contraintes des politiques économiques et sociales. « Le parlement constitue la volonté politique originelle, tandis que le gouvernement s'efforce de traduire en acte, cette volonté » disait Gilles Toulemonde².

Pour traduire plus fidèlement les profondes aspirations des populations, personne ne conteste aujourd'hui le fait que le gouvernement doit disposer d'un levier important dans le cadre de l'initiative des lois. Comme le souligne Georges Burdeau : « un gouvernement dépourvu de la faculté de légiférer serait aussi désarmé qu'un pilote privé de gouvernail »³. Maurice Hauriou ajoutait que « l'initiative du projet de loi sera prise normalement par le pouvoir exécutif, parce que c'est au pouvoir responsable du passage à l'exécution que revient l'initiative de la mise en train d'une procédure qui doit aboutir à une décision exécutive »⁴ Les principes de responsabilité et d'imputabilité qu'induisent les régimes parlementaires et présidentiels apparus en Afrique sous le nouveau constitutionna-

¹ ROSSI (Pellegrino), Cours de droit constitutionnel, Guillaumin, Tome IV, 1867, p. 141.

² Le déclin du parlement sous la Cinquième République, Mythe et réalités, op. cit, p. 150.

³ BURDEAU (Georges), La fonction gouvernementale, RPP, décembre, 1946, p. 212.

⁴ HAURIOU (Maurice), Précis de droit constitutionnel, 2^{ème} édition, Sirey, Paris, 1929, p. 352.

lisme, doivent justifier la part importante que doit prendre le gouvernement en matière d'initiative des lois.

Mais part importante ne saurait signifier part léonine et c'est là sans doute que la pratique constitutionnelle en Afrique a vidé les dispositions constitutionnelles de toute substance, faisant du partage de l'initiative des lois plus une clause de style qu'une réalité constitutionnelle. Cette disparité reste quand même variable suivant les pays : l'initiative parlementaire en matière de propositions de lois est complètement inexistante dans des assemblées monolithique comme celle du Togo (1), relativement abondante mais étouffée par les manœuvres dilatoires du gouvernement dans les assemblées à configuration plurielle comme celle du Bénin (2).

1 : Le tarissement de l'initiative parlementaire : l'exemple du Togo

La pratique parlementaire au Togo lors des deux dernières législatures atteste un net désistement des députés en matière d'initiative parlementaire au profit du gouvernement. Le nombre des textes d'origine parlementaire reste considérablement réduit par rapport à la pratique sous la première législature où la présence de l'opposition, dans sa volonté de participer à la mise en place des institutions de régulation du jeu démocratique, a contribué à accroître substantiellement le nombre de propositions de lois enregistré par le bureau de l'assemblée.

Mais depuis lors, le gouvernement dispose pratiquement d'un monopole de fait comme en témoignent ces tableaux¹.

¹ Il y a lieu de signaler le bilan de l'activité législative sous la première et la deuxième législature au Burkina Faso n'est pas meilleur par rapport à celui du Togo. En effet, sous la première législature de 1992-1997, sur les 294 lois qui sont arrivées sur le bureau de l'assemblée nationale, 292 sont des projets de lois et seulement 2 sont des propositions de lois. Lors de la deuxième législature (1997-2002), sur les 247 lois déposées, on dénombre 240 projets de lois et 7 propositions de lois. On notera une relative augmentation pour l'année 2002 (4 propositions pour cette seule année) du fait de l'entrée de l'opposition au parlement à la suite des élections législatives du 5 mai 2002 considérée par tous les observateurs comme libres et transparentes. On peut dire qu'à partir de là, l'initiative parlementaire va prendre son envol à l'Assemblée nationale du Faso. V. La Voix du Parlement, Mensuel d'information du parlement du Burkina Faso, n°43-44, avril-mai 2002.

Bilan de l'activité législative de l'Assemblée nationale sous la première législature

(1994-1999).

Années	Projets de lois	Propositions de lois	Total
1994	13	0	13
1995	12	13	25
1996	23	3	26
1997	23	2	25
1998	18	0	18
1999	17	1	18
Total	106	19	125

Bilan de l'activité législative de l'Assemblée nationale sous la deuxième législature

(1999-oct. 2002).

Années	Projets de lois	Propositions de lois	Total
1999	14	0	14
2000	17	0	17
2001	17	0	17
Oct.2002	28	1	29
Total	76	1	77

Bilan de l'activité législative de l'Assemblée nationale sous la troisième législature

(depuis novembre 2003).

Années	Projets de lois	Propositions de lois	Total
Nov. 2002	1	1	2
2003	31	0	31
Total	32	1	33

Source : Service législatif de l'Assemblée nationale

Quelles sont les raisons qui expliquent ce tarissement de l'initiative parlementaire au Togo ?

A notre sens, deux principales raisons peuvent être évoquées : d'abord, la configuration politique de l'assemblée n'incite pas les députés à être actifs. Le monolithisme qui est réapparu à partir de 1999 dans le pays du fait de la gourmandise politique du RPT qui a voulu reprendre tous les leviers de l'exercice du pouvoir politique par des manœuvres d'exclusion de l'opposition, étouffe tout esprit d'initiative de la part des députés qui ne doivent leur élection que grâce au Président de la République. Le député togolais n'a pas le souci qu'aura par exemple son homologue béninois qui cherchera à travers les propositions de lois qu'il déposera, à se faire connaître par la population et à donner l'impression qu'il se préoccupe de ses difficultés en vue d'une éventuelle réélection. Il doit tout au Chef de l'Etat et toute initiative de sa part, quelle que soit sa teneur politique, peut-être considérée comme une entrave à la politique gouvernementale voulue et conduite par le seul Chef de l'Etat, maître absolu du jeu politique national.

Dans le bilan de l'activité sous les trois législatures, nous pouvons clairement noter que seule la première législature a vu arriver sur le bureau de l'assemblée dix neuf propositions de lois qui émanent toutes des députés de l'opposition. Elles concernent entre autres le statut de l'opposition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature ou encore l'organisation de la Cour suprême etc. Les deux autres propositions déposées par les députés sous les deuxième et troisième législatures concernaient d'une part la loi anti tabac et la

révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 d'autre part, le RPT ayant préféré dans ce dernier cas que l'initiative vienne des députés pour donner l'impression que la révision constitutionnelle dont tous les observateurs s'accordaient à reconnaître qu'elle allait aggraver la crise politique au Togo, répondait à une aspiration profonde du peuple relayée par ses représentants.

En outre, et comme nous l'avons longuement souligné dans nos précédents développements, le tarissement de l'initiative parlementaire peut être la conséquence de la complexité des lois modernes qui exigent selon l'expression de Michel Ameller « non seulement l'imagination créatrice d'un cerveau politique, mais aussi les connaissances d'un économiste doublées d'un spécialiste d'une série de sciences annexes ».¹ Or, par définition, les parlementaires togolais sont recrutés uniquement sur la base de leur militantisme et ne disposent d'aucun concours technique et juridique sérieux qui puissent les aider à accroître leur capacité d'initiative. Dans ces conditions, on ne pourrait pas s'étonner de l'inertie et de l'indifférence des parlementaires ou encore de la faiblesse des propositions de lois en rapport avec celles émanant des départements ministériels qui bénéficient des compétences de nombreux experts et des moyens techniques très importants.

En résumé, l'initiative parlementaire reste pratiquement nulle au Togo. Il faudra regarder du côté du Bénin pour voir resurgir les propositions de lois. Mais ici aussi, la question qui se pose est de savoir à quoi sert des propositions de lois si à l'origine, elles sont condamnées à ne jamais aboutir dans le cadre du débat parlementaire.

2 : Une initiative bloquée au Bénin

Conformément à l'article 57 alinéa 1 et 105 de la constitution, l'initiative des lois est bien partagée entre le Président de la République et les députés du fait la nature présidentielle du régime. Cette situation de partage de l'initiative ne semble pas a priori poser de problèmes puisque même aux Etats-Unis, prototype du régime présidentiel dans le monde, le principe de la séparation stricte des pouvoirs qui induit une mise en mouvement de la procédure législative par le seul Congrès est battu en brèche.

Contrairement à la situation de tarissement de l'initiative des députés que nous avons analysée plus haut dans le cas du Togo et dans une certaine mesure au Burkina Faso, le Bénin connaît un taux élevé de propositions de lois, sans pour autant atteindre forcément

¹ AMELLER (Michel), *Parlements*, op. cit., p. 67.

la proportion des pays de longue tradition démocratique à l'exemple de la France où les propositions de lois émanant des députés et des sénateurs se chiffrent à des centaines par an. Il faut relever que les députés béninois, contrairement à la plupart de leurs homologues de la sous-région, bénéficient d'une assistance juridique et technique importante. La Cellule d'Analyse des Politiques de l'Assemblée Nationale (CAPAN) et l'Unité d'Analyse de Contrôle et d'Evaluation du Budget de l'Etat (UNACEB) avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque Mondiale apportent aide et assistance aux parlementaires dans la rédaction des propositions de lois, des amendements à apporter aux textes législatifs lors des discussions parlementaires et aussi lors de l'élaboration des rapports. Les statistiques que nous avons pu obtenir témoignent si besoin est, d'un relatif dynamisme des députés béninois.

Lois initiées par le Président de la République et le parlement au Bénin.

Législature	Gouvernement	Parlement	Total
Première législature (1991-1995)	84	19	103
Deuxième législature (1995-1999)	127	05	132
Troisième législature (1999-2003)	266	27	293

Source : Service des commissions, de la réunion du bureau et de la conférence des présidents.

Toutefois, ce nombre relativement important ne doit pas cacher une réalité : les propositions de lois faites par les députés n'arrivent presque jamais en discussion en séance plénière à cause des manœuvres dilatoires que le gouvernement met en oeuvre pour empêcher tout aboutissement de la loi. Nous en voulons pour preuve que la troisième législature où sur les 27 propositions de lois déposées par les parlementaires seulement trois ont pu

être inscrites à l'ordre du jour du parlement et adoptées.¹ Cette dichotomie entre les propositions de lois adoptées et l'effort d'initiative des députés frappe particulièrement les parlementaires de l'opposition dont les textes restent souvent au stade d'information sur le bureau de l'assemblée. Ceci est particulièrement vrai dans la mesure où l'examen d'un texte de loi suppose que la majorité au parlement se saisit du texte et qu'elle accepte de l'inscrire à l'ordre du jour des travaux du parlement ; ce qui n'est souvent pas le cas. L'exécution du contrat politique intervenu à la suite des élections législatives ou même présidentielles entre le peuple et le parti majoritaire semble constituer ici la justification pour laquelle les initiatives venant de l'opposition sont purement et simplement enterrées.

Mais d'une manière générale, le gouvernement utilise plusieurs manœuvres pour empêcher ou en tout cas retarder l'initiative parlementaire de prendre corps. Deux moyens retiennent particulièrement notre attention : d'abord, il arrive au gouvernement de déposer un projet de loi en même temps qu'une proposition de loi dans le seul but d'empêcher celle-ci d'aboutir. Ainsi par exemple, le gouvernement après avoir reconnu le bien fondé de la proposition de loi portant amnistie de certains faits commis entre 1991 et 1996 a aussi déposé dans la hâte un projet de loi portant sur le même objet. Ensuite, tous les gouvernements qui se sont succédé ont pris la fâcheuse habitude de déclarer l'urgence sur nombre de textes législatif ce qui permet une accélération de la procédure législative par la suppression d'une éventuelle seconde lecture ou d'inscrire prioritairement à l'ordre du jour ses propres de lois aux fins de retarder l'examen des propositions embarrassantes. Cette situation que les députés, même ceux de la majorité, ont souvent déploré a fait réagir le député Albert TEVOEDJRE avec la verve qu'on lui connaît à la tribune du parlement en ces termes : « depuis quelque temps, le gouvernement du Président SOGLO met un acharnement significatif à faire passer ses projets avant ceux des membres du parlement, car il sait que le parlement mettra du temps à discuter des projets gouvernementaux. Ainsi, les députés n'auront pas la possibilité matérielle de faire passer des propositions de lois qui sont souvent enterrées ou renvoyées aux calendes grecques »².

¹ V. ADAMOLEKUN (Ladipo) et LALEYE (Mouftaou), Eude comparative des parlements africains : cas du Bénin, Septembre 2002, annexe p. 6.

² Fondation Friedrich Neumann, Assemblée nationale du Bénin, première et deuxième législature (1991-1999), Edition ONEPI/ La Nation, Cotonou, 1995, p. 43.

Mais, pour que ces rares initiatives des parlementaires prennent véritablement corps et viennent en discussion au parlement, encore faudrait-il qu'elles arrivent à passer à travers les fourches caudines des irrecevabilités.

B : Le contrôle de la recevabilité des propositions de lois

La prééminence gouvernementale en matière d'initiative législative est confortée par trois irrecevabilités qui, inspirées du système français, pénalisent surtout les propositions de lois déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale. D'après l'article 104 de la constitution béninoise ou l'article 123 de la constitution du Faso « les propositions ou amendements qui ne sont pas du domaine de la loi sont irrecevables ». En principe, sauf consentement du gouvernement, tous les textes, portant sur une matière réglementaire au sens de l'article 85 de la constitution togolaise, ne doivent pas être mis à la délibération des assemblées. Cette irrecevabilité qui peut être soulevée à n'importe quelle étape de la procédure est prononcée conformément à l'article 83-6 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo par la conférence des présidents, soit d'office ou à la demande du gouvernement. En cas de désaccord entre eux, le président de l'Assemblée saisit la Cour constitutionnelle qui statue. Au Bénin, cette irrecevabilité est prononcée par le Président de l'Assemblée nationale soit d'office, soit à la demande du Président de la République. En cas de désaccord entre les deux institutions, le Président de l'Assemblée peut consulter la Cour constitutionnelle qui doit statuer dans un délai de huit jours¹.

La seconde irrecevabilité, propre au droit constitutionnel béninois, permet au gouvernement d'opposer l'irrecevabilité de l'article 104 alinéa 3 de la constitution à l'encontre de toute proposition ou amendement qui comporterait des mesures relevant temporairement, sur le fondement de l'article 102 de la constitution, de la compétence législative déléguée au Président de la République à la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée nationale.

La troisième irrecevabilité, sur laquelle dont nous reviendrons plus en détail dans le chapitre relatif aux lois de finances, frappe « les propositions et amendements (...) déposés par les députés lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit la diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies

¹ Article 74-4 du règlement de l'Assemblée nationale du Bénin.

équivalentes ». ¹ Aussi sévère que l'article 40 de la constitution française dont les constituants africains ont simplement reproduit le texte, cette disposition, évite non seulement que le budget de l'Etat soit victime de la surenchère démagogique des élus, mais aussi les oblige à administrer la preuve de leur sens des responsabilités en formulant des propositions constructives et équilibrées. Elle constitue néanmoins un frein radical à l'initiative parlementaire car il est rare de formuler un texte de lois qui n'ait pas d'incidence financière ou qui ne se traduit pas par une aggravation des dépenses de l'Etat ou une diminution des ressources. Une proposition de loi tendant par exemple à limiter l'abattage sauvage des arbres pourrait légalement être rejetée à la demande au gouvernement car elle pourrait entraîner une augmentation des dépenses publiques notamment par le recrutement des gardes forestiers.

Si la restriction constitutionnelle de l'initiative législative et financière des députés peut toujours être invoquée par le gouvernement, la recevabilité des propositions est appréciée, en premier ressort, par le Président de l'Assemblée nationale, dans certains cas après délibérations du bureau, d'office ou à la demande du chef du gouvernement ². En cas de désaccord entre le gouvernement et le président de l'Assemblée, la partie la plus diligente, en vertu de l'article 104 de la constitution du Bénin, saisit la cour constitutionnelle qui statue dans un délai de huit jours. Cette procédure est tombée en désuétude, dans la mesure où peut la suppléer avantageusement le contrôle de constitutionnalité des lois en instance de promulgation, seul envisageable pour la sanction juridictionnelle de l'empiètement sur le domaine de la loi et des irrecevabilités financières. La décision 7 DC du Haut Conseil de la République (parlement de transition au Bénin), du 14 mai 1992 déclare ainsi inconstitutionnelle la loi n°92-007 AN/PT portant autorisation de paiement aux agents permanents de l'Etat d'un mois d'arriérés de salaire au titre de l'année 1988, au motif qu'ayant pour conséquence « d'imposer une dépense à l'Etat » et « une diminution des ressources de

¹ Article 120 de la constitution du Burkina Faso. Cette irrecevabilité est prévue par toutes les constitutions d'Afrique francophone : article 107 de la constitution du Bénin, article 90 de la constitution révisée du Togo, article 89 de la constitution du Niger, article 55 de la constitution du Gabon, article 11 de la constitution du Congo Brazzaville, article 75 et 77 de la constitution du Mali, article 59 de la constitution de la République Centrafricaine etc.

² Par combinaison de l'article 104 de la constitution béninoise, l'article 17 et 74 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin, la délibération du bureau est exigée pour l'irrecevabilité de protection du domaine réglementaire et n'est pas nécessaire en matière d'irrecevabilité financière.

l'Etat », « elle n'est pas accompagnée d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ».

On le voit, ces différentes restrictions ne sont pas de nature à faciliter l'exercice de l'initiative parlementaire en matière législative des députés. A vrai dire, une fois que la procédure de fabrication de loi est définitivement mise en marche, que ce soit à l'initiative du gouvernement ou épisodiquement à l'initiative des parlementaires, commencent en effet, pour la représentation nationale les vraies difficultés car, nonobstant la reconnaissance constitutionnelle du parlement en matière législative, « la loi est votée par le parlement », d'innombrables écueils tirés des textes constitutionnels et souvent de la mauvaise volonté du gouvernement jonchent la voie de la procédure d'adoption de la loi. Un projet de loi ou une proposition de loi ne peut se transformer en loi observable par tous que grâce à cette phase qui implique d'une part la discussion du texte et d'autre part son vote.

Paragraphe 2 : La prééminence du gouvernement dans la procédure d'adoption de la loi

Dans le processus d'élaboration de loi, la procédure d'adoption qui va de la saisine de la commission compétente au vote final du texte en passant par la discussion en séance plénière, constitue sans nul doute la phase la plus importante, la plus spectaculaire en raison des joutes oratoires auxquelles elle donne lieu, la plus complexe de part les règles formalistes qui régissent son déroulement et la plus vivante aussi en vertu des incidents qui peuvent se dérouler.

La procédure d'adoption de la loi étant un long fleuve tranquille dans les assemblées monocolores comme celle du Togo, elle est souvent dans les pays comme le Bénin ou le Burkina Faso, le théâtre d'une véritable lutte sans merci entre les partisans et les adversaires de la réforme envisagée, chacun essayant de défendre le point de vue qu'il croit juste pour le bien commun de la population. Cette lutte plus ou moins longue ou mouvementée, qui met souvent en exergue les qualités de tribun des protagonistes et leur force de conviction obéit toujours à un ensemble de règles communes appelées à assurer la participation de tous –gouvernement et parlementaires- au débat en cours ainsi que le sérieux et la clarté des délibérations et enfin la non contestation de la délibération finale par toutes les parties en présence.

Cette phase d'adoption de la loi qui se déroule sous le sceau du parlementarisme rationalisé à armes inégales entre gouvernement et parlement, est réduite souvent à une simple opération d'approbation même au Bénin sous certains aspects au point que l'on peut légitimement se demander la vraie nature du régime politique béninois¹. Au total, la prééminence du gouvernement dans la procédure d'adoption de la loi se manifeste d'abord dans la phase de discussion des textes (A) et ensuite au moment du vote final où il dispose d'un impressionnant arsenal pour briser les réticences et les états d'âme des députés (B).

A : La mainmise du gouvernement sur la discussion des textes de lois

Cette phase législative très complexe fait intervenir successivement la commission permanente saisie au fond et toute autre commission saisie pour avis. Et c'est souvent à l'intérieur de ces commissions que les partis politiques par l'entremise de leurs groupes tentent d'influer sur le travail législatif, car, comme on le verra, contrairement en France où malgré les travaux en commission, on assiste à une prééminence du texte gouvernemental sur celui des commissions législatives, en Afrique, c'est le texte de la commission qui arrive en discussion en séance plénière.

Après l'examen en commission, le texte est soumis en séance publique pour discussion. A ce niveau, le gouvernement sur sa propre initiative ou par l'entremise de sa majorité oriente le débat dans le sens qu'il veut soit par des moyens juridiques tirés de la constitution, soit par des moyens partisans dont le fondement principal doit être recherché dans la pression morale qu'exerce le Chef de l'Etat sur les parlementaires en sa qualité de « père de la Nation ».

1 : L'examen en commission des textes de lois : l'exception africaine

Les projets et les propositions de lois recevables, dont le dépôt a été annoncé en séance publique et qui ont été, le cas échéant, notifiés au gouvernement, dans les quarante

¹ Le régime béninois a tellement subi l'influence du constitutionnalisme français au point qu'il a perdu son essence présidentielle originelle. Il reste que ce régime est de loin celui qui fonctionne de façon ininterrompue sur le continent depuis le début des processus démocratique en cours sur le continent et doit pouvoir inspirer d'autres Etats en quête d'une stabilité constitutionnelle. V. HODONOU (A.), *Le Bénin et l'enjeu démocratique africain*- lettre de Montgeron, Editions A. B. M., Cotonou, 1993, p. 34 ; AGBOBLI (Atsutsé), *Bénin, les raisons d'une victoire*, Togo Presse du 8 avril 1996, p. 7 ; APLOGAN (Jean-Luc), *Bénin, une démocratie apaisée : transition politique en Afrique noire de l'ouest*, Le Monde diplomatique, novembre 1997.

huit heures de leur dépôt, « sont envoyés avant leur délibération en séance plénière, à la commission compétente de l'Assemblée nationale pour examen », suivant l'article 105 alinéa 3 de la constitution béninoise¹. Au Togo et au Burkina Faso, c'est la conférence des présidents qui est chargée d'attribuer les projets ou les propositions de lois aux différentes commissions en fonction de leurs compétences respectives. Au Bénin, l'affectation de l'examen d'un texte à une commission reste une compétence exclusive du Président de l'assemblée², sans préjudice de la décision de la plénière de saisir pour avis une autre commission permanente, à la demande de celle-ci. Dans le cas où une commission se déclare incompétente ou en cas de conflit de compétence entre deux ou plusieurs commissions, le Président, après un débat où seuls sont entendus le gouvernement ou l'auteur de la proposition et les commissions intéressées, propose par priorité à l'Assemblée nationale, la création d'une commission spéciale ou temporaire. En cas de rejet, le président, après avoir consulté la conférence des présidents et sur décision du bureau, soumet la question de compétence à l'examen et au vote de l'assemblée plénière. Le Président de la République dans ce cas, le gouvernement au Togo et au Burkina Faso, reçoivent communication de l'ordre du jour des commissions en principe deux jours à l'avance.

Dans cet examen de fond, la commission est amenée à étudier, critiquer, discuter et amender le texte à lui soumis. Dans cette perspective, les ministres en personne intéressés par le texte en discussion ou leurs représentants, peuvent être entendus à leur demande ou sur celle des commissaires. Ces derniers peuvent aussi procéder à l'audition de toute personne qui leur paraît utile de consulter en particulier les experts et les auteurs des propositions de lois. La commission peut aussi si elle le souhaite réécrire entièrement le projet ou la proposition de loi qui lui est soumis sous réserve que les éléments nouveaux apportés au texte relèvent d'une part du domaine de la loi ou ne tombent pas sous le coup des irrecevabilités financières. C'est ici la grande différence entre le rôle législatif des commissions en France et en Afrique.

Alors qu'un projet gouvernemental peut sortir après examen d'une commission complètement dénaturé et détourné de son objet premier par la seule volonté des commissaires, en France en revanche, le texte gouvernemental soumis à une commission jouit

¹ Article 97 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso. V. aussi l'article 85-2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin et article 91-1 du règlement de l'Assemblée nationale du Togo.

² Article 80-2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

d'une totale immunité et arrive en plénière simplement accompagné des observations de la commission. On estime en France, fort des expériences sous les Troisième et Quatrième Républiques, que seul le gouvernement est mieux placé pour déterminer dans quel sens il faut agir car lui seul à la maîtrise des informations techniques, économiques, politiques et financières du moment. De plus, le gouvernement étant responsable devant le parlement des mesures qu'il prend, il serait très difficile de mettre en cause la responsabilité du gouvernement sur un texte sur lequel il n'a aucune prise. L'idée des pères fondateurs de la Cinquième République de faire débattre le parlement sur le texte du gouvernement et non sur celui de la commission paraît acceptable en tout point de vue, d'autant plus qu'il n'exclut pas en principe les modifications ultérieures apportées au texte lors de la discussion générale.¹

Même en Afrique où les textes constitutionnels donnent au parlement le droit de dénaturer ou de détourner un projet gouvernemental de son objet, les témoignages concordants recueillis ici et là font souvent état, du fait de la technicité des débats en commission, d'une unicité de vue entre le gouvernement et la commission sur les points essentiels du texte débattu. La volonté d'apaisement et de conciliation l'emporte souvent sur les raidissements momentanés et les blocages idéologiques. Et comme le notait si bien Pierre BADET Président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale du Bénin sous la seconde législature « les clivages politiques sont rarement observés lors des travaux en commission et les débats sont beaucoup plus techniques que politiques. Le droit prend le pas à ce stade sur les calculs politiques ». ² A la fin de leurs travaux, la commission saisie au fond et celles qui sont saisies pour avis produisent des rapports qui contiennent des éléments d'appréciation politiques et juridiques, et sont reproduits, distribués et déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale quarante huit heures avant sa discussion en séance plénière³.

¹ LASCOMBE (Michel), Droit constitutionnel de la Cinquième République, 9^{ème} édition, 2005, HAMON (Francis) et TROPER (Michel), Droit constitutionnel, 30^{ème} édition, 2007, GICQUEL (Jean), GICQUEL (Jean-Eric), Droit constitutionnel et institutions politiques, 21^{ème} édition, 2007.

² La Nation, Hebdomadaire béninois d'information, 13 juin 1996.

³ Article 97-2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, article 92-1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

2 : La direction des débats en séance plénière par le gouvernement

Les textes faisant l'objet de débat en séance plénière sont ceux qui n'ont pas été rejetés c'est-à-dire ceux qui ont reçu un avis favorable de la commission compétente et sont inscrits à l'ordre du jour du parlement. Et c'est à ce stade d'inscription des textes à l'ordre du jour que commence par se déployer la toute puissance du gouvernement, car bien que presque tous les textes constitutionnels africains cherchent à se départir sur ce point de la position française, en plaçant le gouvernement dans une position d'infériorité, la réalité est que c'est l'organe exécutif qui détermine au final l'ordre du jour du parlement. Le droit parlementaire burkinabé très catégorique sur le sujet, dote le pouvoir exécutif d'un droit constitutionnel de priorité en matière de fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale : « l'ordre du jour des assemblées comporte par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de lois déposés par le gouvernement et des propositions acceptées par lui ». La question de la maîtrise par le gouvernement de l'ordre du jour de l'assemblée apparaît finalement dans ce pays comme une solution de bon sens, car, s'il en était autrement, l'initiative des lois dont le gouvernement a le quasi monopole s'effriterait et laisserait celui-ci à la merci de la chambre, ce qui ne semble pas être la solution retenue par le constituant burkinabé de 1991.

Le Bénin, du fait de la nature présidentielle du régime, place le gouvernement dans une position d'infériorité en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées. L'article 94 de la constitution oblige seulement l'Assemblée nationale à informer le Président de la République de « l'ordre du jour de ses séances ». La Cour constitutionnelle, par décision DCC 32-94 du 1^{er} octobre 1994, a jugé « qu'aucun délai n'est imposé entre cette communication et la séance à laquelle les membres du gouvernement peuvent assister ». Aussi, elle a validé une communication de l'ordre du jour faite moins d'une heure et demie avant la discussion en seconde délibération de la loi n°94-012 fixant le terme au-delà duquel le Président de la République ne peut plus prendre les mesures exceptionnelles de l'article 68 de la constitution : « il revient au gouvernement de prendre les dispositions pour s'y faire entendre le cas échéant ». Le règlement intérieur donne compétence au bureau de l'Assemblée nationale pour fixer l'ordre du jour de ses travaux, après avis de la conférence des présidents. Le règlement de l'ordre du jour concerne les seules sessions ordinaires, étant entendu que les sessions extraordinaires facultatives ou de plein droit sont exclusivement consacrées à l'examen des affaires visées par la demande de convocation, éventuellement formulée par le Président de la République, ou de leur objet constitutionnel ou ré-

glementaire. Le gouvernement peut présenter des demandes d'inscription prioritaires et de modification de l'ordre du jour par adjonction, retrait ou inversion d'un ou plusieurs textes prioritaires. Même s'il ne s'agit là que de propositions d'ordre du jour prioritaire qui ne lient pas la direction de la représentation nationale, celle-ci suit souvent les demandes du gouvernement du fait de sa majorité et des pressions politiques. Le principe de la souveraineté en matière d'ordre du jour reste entier si le Président a une majorité à l'Assemblée. Dans le cas contraire et comme l'atteste les dernières années du mandat de Nicéphore SOGLO, il est tenu et souvent sans succès, de batailler avec les députés pour imposer les textes qu'il veut voir discuter au parlement. Ainsi, la maîtrise de l'Assemblée nationale de son ordre du jour a eu pour effet de permettre aux députés de ne pas examiner le projet de loi portant code des marchés publics, déposé par le gouvernement le 29 décembre 1993. Le texte, qui constituait pourtant une base juridique indispensable à la moralisation de la vie publique et économique réclamée par l'opinion, n'a jamais été discuté à l'Assemblée faute de majorité pour l'inscrire à l'ordre du jour.

Une fois la question de l'ordre du jour terminée, s'ouvre l'étude du texte proprement dit à savoir la discussion générale et le débat article par article du texte soumis à la délibération des assemblées. Ici aussi, membres du gouvernement et membres du parlement ne bénéficient pas du même traitement : alors que le temps de parole des députés est organisé rigoureusement par les règlements des chambres pour éviter tout débordement de la part de ceux-ci, le gouvernement en revanche, bénéficie d'un droit de parole prioritaire et illimité. Seuls les présidents et les rapporteurs des commissions qui ont été saisies du texte en discussion échappent aux servitudes parlementaires et bénéficient des mêmes droits de parole que le gouvernement¹.

Habituellement, c'est le gouvernement représenté par le ministre dont le département est à l'origine du texte qui ouvre le débat par un long exposé traitant du contenu et des raisons qui ont motivé l'élaboration du texte en discussion. L'exposé gouvernemental est suivi du rapport de la commission saisie au fond et celles qui sont saisies pour avis. Après quoi, les représentants des groupes parlementaires interviennent à ce niveau, à leur demande, pour donner leur point de vue sur le texte en discussion. Les non-apparentés n'hésitent pas eux aussi à prendre la parole pendant le débat pour affirmer leur existence en tant que leaders ou entités politiques ayant leur place sur l'échiquier politique national.

¹ Article 91 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

Faute d'initiative parlementaire, faute de pouvoir agir de manière convaincante sur le déroulement du débat en cours, il reste pour les parlementaires à exercer leur droit d'amendement. Le droit d'amendement permet aux députés de modifier les projets de lois gouvernementaux en corrigeant comme bon leur semble ce que l'exercice du droit d'initiative a de plus favorable au gouvernement, leur permettre de contrebalancer les avantages que le gouvernement tire de l'inscription à l'ordre du jour prioritaire des projets de lois. Les députés englués dans d'interminables rapports de force défavorables avec le gouvernement, doivent se résoudre à l'idée que s'ils n'ont pas la maîtrise de l'ordre du jour, ils ont au moins quelques prises sur les textes qui sont inscrits à l'ordre du jour. Mais ici aussi, les constitutions ont prévu diverses procédures destinées à restreindre la capacité des parlementaires à modifier les projets de lois et à bouleverser ainsi l'économie générale d'un texte patiemment et laborieusement élaboré par l'exécutif.

D'abord, et comme nous l'avons vu plus haut, les amendements ayant des incidences financières sont totalement proscrits ainsi que ceux qui violent le domaine de la loi. Le gouvernement peut aussi s'opposer à tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission saisie au fond¹. C'est là une véritable censure de tout amendement qui viendrait, a posteriori c'est-à-dire après l'ouverture du débat. Il faudrait donc que les parlementaires déposent leurs amendements qu'ils désireraient voir portés au texte en discussion au moment où la commission est saisie sous peine de forclusion. Cette restriction frappe particulièrement les amendements des députés de l'opposition dont le gouvernement ne veut pas voir la marque sur le projet de loi en discussion. Ce fut par exemple le cas au Togo lors de la discussion de la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ; tous les amendements intervenus au cours de la discussion du 3 décembre 1996, ont été purement et simplement rejetés par le gouvernement. En réalité, son existence sert plus à saisir le gouvernement de l'existence d'un problème que d'une volonté de réécrire dans un sens favorable au parlement, les textes gouvernementaux².

¹ Article 122 de la constitution burkinabé, article 92 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo, article 83-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin

² ZOUHIR (A.), *Le pouvoir législatif au Maghreb*, op. cit, p. 344.

Tout comme les textes africains, la constitution française de 1958 limite l'exercice par les parlementaires du droit d'amendement. La constitution fixe elle-même pour l'essentiel l'exercice de ce droit. Tout amendement déposé par un parlementaire doit, pour être recevable, être du domaine de la loi (article 34 de la constitution) et ne doit pas avoir pour conséquence soit l'augmentation d'une dépense publique ou une

On voit donc que les garanties constitutionnelles de participation de l'exécutif à la direction des débats législatifs sont bien renforcées et de l'aveu même de Bruno Amoussou ancien président de l'Assemblée nationale du Bénin, « le gouvernement intervient amplement à plusieurs reprises et sans limitation de temps dans les débats sur les lois »¹. Ces faveurs consenties par les textes constitutionnels au profit du gouvernement se trouvent renforcées dans certains parlements à visage unique dans lesquels les discussions sont souvent hantées par le poids moral et les prérogatives constitutionnelles du Chef de l'Etat. Au Togo par exemple, par message à la nation ou par déclarations de ministres très proches interposés, le chef de l'Etat fait souvent savoir aux députés l'intérêt qu'il porte, en sa qualité de « guide de la nation », au texte soumis à leur appréciation. Si les messages du chef de l'Etat au parlement ne constituent pas ici une innovation puisque la pratique se retrouve dans les démocraties établies de l'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, il y a lieu de souligner que la forte personnalité du chef de l'Etat, la dépendance du mandat des parlementaires envers sa personne, le poids du parti et la docilité totale des députés envers son chef, contribuent si besoin en est, à faire des vœux exprimés par le président, une véritable obligation de voter sous peine de la perte de son mandat aux prochaines élections législatives ou du risque d'ouvrir une crise interne au sein du parti. La sauvegarde des intérêts par-

diminution d'une recette. Mais à côté de ces limitations prévues par la constitution, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a ajouté à son tour, quelques restrictions : d'abord les amendements doivent avoir un lien direct avec le texte soumis à la discussion des assemblées (CC, 92-316, 20 février 1993, Prévention de la Corruption). Il s'agit en fait d'éviter ici les cavaliers législatifs c'est-à-dire profiter du débat sur une question pour traiter subrepticement d'un autre problème. Ensuite, le juge constitutionnel contrôle la portée des amendements quant à l'importance des modifications proposées. Le Conseil constitutionnel estime en effet, qu'il n'est pas possible qu'un seul amendement modifie un nombre important de dispositions (CC, 86-221 DC, 29 décembre 1986). Enfin, le Conseil constitutionnel a tiré les conséquences des dispositions de l'article 45 de la constitution qui limitent les activités de la Commission Mixte Paritaire aux dispositions restant en discussion. Il a estimé que les adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après réunion de la CMP. Les seuls amendements qui peuvent être recevables à ce stade doivent être soit en rapport avec le texte, soit dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen. V. LASCOMBE (Michel), *Le droit constitutionnel de la Cinquième République*, op cit, p. 115 et suivant, GICQUEL (Jean), GICQUEL (Jean-Eric), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op, cit, p. 697, DE VILLIERS (Michel), *La décision du 23 janvier 1987, qu'est ce qu'un amendement*, Rev. Adm., 1987, p. 139 ; CARCASSONNE (Guy), *A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel*, Pouvoirs, n°41, 1987, p. 163.

¹ Cité par BOLLE (Stéphane), *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution* op cit, p. 531.

ticuliers et le maintien d'un Etat prébendier expliquent les votes unanimitaires de tous les textes de loi gouvernementaux par les députés au parlement togolais.

B : Le pouvoir du gouvernement de surmonter les oppositions au sein du parlement : l'exemple du Faso

Lors du vote final de la loi sanctionnant la délibération des assemblées, le gouvernement burkinabé dispose, pour briser certaines manœuvres dilatoires de l'opposition ou surmonter des réticences dans sa propre majorité, de deux techniques empruntées du constitutionnalisme français : le vote bloqué (1) et l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte (2).

1 : Le recours au vote bloqué

L'article 121 de la constitution burkinabé, non prévu par les constitutions togolaise et béninoise, attribue au gouvernement, la faculté de forcer la représentation nationale à se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en n'acceptant que les amendements retenus par lui. Symbole de l'emprise du gouvernement sur les délibérations des assemblées, cet article fait partie des dispositions les plus mal supportées et les plus critiquées dans le cadre du parlementarisme burkinabé¹.

Tout comme tous les autres instruments du parlementarisme rationalisé que l'on trouve dans les constitutions africaines, l'origine du vote bloqué doit être recherchée dans la constitution française de 1958 et dans le souci des constituants de remédier aux défauts les plus graves qui avaient entaché la procédure législative sous les Troisième et Quatrième Républiques. Le vote bloqué dira Michel Debré a pour objectif de « demander un vote d'ensemble pour rejeter une série d'amendements ».² L'institution de cette procédure est attentatoire aux droits du parlement lequel se trouve devant l'alternative d'accepter le texte gouvernemental proposé ou de le rejeter sans aucune possibilité de le modifier³. Les dépu-

¹ Le Professeur Joseph Ki-Zerbo, Président du Parti pour la Démocratie et le Progrès-Parti Socialiste (opposition parlementaire) disait à la tribune du parlement le 30 septembre 1998 : « le vote bloqué même s'il n'a eu jusqu'ici aucune application pratique, doit disparaître de notre loi fondamentale car elle consacre la négation des droits même du parlement », cité par La Voix de l'Assemblée, mensuel d'information de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, n° 002, p. 4.

² LUCHAIRE (François) et CONAC (Gérard), La constitution de la République française, p. 873.

³ En France l'article 44 al. 3 a fait l'objet de certaines critiques très acerbes : André CHANDERNAGOR qualifie le vote bloqué de « massacre des innocents », Pierre AVRIL estime pour sa part que le vote blo-

tés sont condamnés à choisir selon l'expression de René Pleven entre « le tout ou rien ».¹ Le droit d'amendement et le principe de spécialité de vote en vertu duquel l'assemblée doit pouvoir se prononcer en toute indépendance sur chaque article d'un texte en discussion se trouvent réduits à leur portion congrue par la seule volonté du gouvernement. Cette procédure reste par ailleurs dangereuse pour les jeunes démocraties africaines et le consensus national dans la mesure où elle dispense le gouvernement de tout effort pour rapprocher les différents points de vue qui s'opposent sur le texte en discussion.

De procédure modeste, à peine relevée par les premiers commentateurs de la constitution de la Cinquième République, le vote bloqué est devenu au fil des années, l'une des pierres angulaires du néo parlementarisme français, et le recours aux dispositions de l'article 44 alinéa 3 prend désormais un sens politique insoupçonnable qui ne lui était guère prédit au départ. Il fait désormais partie de cette panoplie d'instruments (inscription prioritaire des textes à l'ordre du jour, immunité particulière qui s'attache au projet du gouvernement quand il arrive en discussion dans les chambres, irrecevabilité financière) dont dispose le gouvernement pour neutraliser les tentatives de guérillas parlementaires qui furent si souvent fatales à ses prédécesseurs. Toutefois, il comporte des limites dans la mesure où les textes constitutionnels exigent que soit réunie une majorité relative pour approuver le texte à propos duquel le vote bloqué est utilisé. Et dans l'hypothèse où le gouvernement craindrait de ne pas pouvoir réunir cette majorité, il préférerait avoir recours à l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte qui reste beaucoup plus puissant puisque les textes qui n'ont pas réunis contre eux une majorité absolue sont considérés comme adoptés.

Le vote bloqué reste une arme aux mains du gouvernement pour non seulement museler l'opposition et rejeter toute proposition venant d'elle lors du débat législatif, mais aussi un moyen de pression efficace destiné à discipliner les députés de la majorité afin d'éviter les velléités de révolte ou de critiques en les appelant à la cohésion et au loyalisme. C'est donc avec raison que René Capitant l'assimile à la question de confiance dont il n'est « qu'une modalité » non seulement dans ses effets mais aussi dans sa nature politi-

qué est la disposition la plus insupportable de la constitution. V. André CHANDERNAGOR, *Un parlement, pour quoi faire*, op. cit ; AVRIL (Pierre), *Le vote bloqué*, RDP, 1965, p. 399 ; PUGET (M.), *L'élaboration des lois dans le régime actuel de la France*, Rev. Adm., 1962-1963, p. 334.

¹ Cité par TOULEMONDE (Gilles), *Le déclin du parlement sous la Cinquième République : mythe et réalités*, op cit, p. 187

que. « Le vote bloqué, écrit l'auteur, n'est rien d'autre qu'une modalité de la question de confiance. Dans le cas où l'assemblée s'apprête à déchirer l'unité d'un projet de loi par des aménagements propres à en trahir l'inspiration ou en élargir inconsciemment le champ d'application, le gouvernement peut mettre un terme à cette œuvre de destruction en demandant le vote bloqué, c'est-à-dire un vote d'ensemble portant sur le texte initial du projet modifié par les seuls amendements qu'il accepte. Les députés peuvent voter pour ou contre l'ensemble ; seul leur droit d'amendement est donc restreint ; leur pouvoir d'adopter ou de rejeter la loi reste intact ; mais le rejet, dans ces conditions, prend nécessairement une signification politique : il équivaut au rejet de la confiance avec toutes les conséquences qui en découlent. Il en résulte une pression sur la majorité, dont les partisans de la Troisième et Quatrième Républiques tirent scandale, mais qui est essentielle au régime parlementaire véritable, tel que la Cinquième République le conçoit et entend le pratiquer »¹.

Il y a lieu de faire remarquer ici que si le recours au vote bloqué pourrait facilement s'expliquer dans le droit parlementaire hexagonal du fait sans doute de l'augmentation exponentielle du nombre d'amendements déposés par les députés notamment ceux de l'opposition dont l'unique volonté est de procéder à des obstructions systématiques², rien ne justifie en revanche l'utilisation de cette procédure au Burkina Faso où les parlementaires ignorent complètement les techniques d'obstruction par le biais des amendements. Aucun instrument dans la procédure législative burkinabé n'empêche le gouvernement d'obtenir un vote unanime sur les textes de loi qu'il propose. Seule une volonté d'inféodation du parlement à la politique voulue et menée par le gouvernement pourrait justifier ici la solution du vote bloqué. Fort heureusement, la procédure du vote bloqué n'a jamais été utilisée jusqu'ici à notre connaissance par le gouvernement burkinabé.

2 : L'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte

L'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte de loi a pour siège l'alinéa 4 de l'article 116 de la constitution burkinabé : « (...) Le Premier Ministre peut, après délibération du conseil des Ministres, engager la responsabilité de son gouvernement devant l'Assemblée sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt quatre heures qui suivent, est votée

¹ CAPITANT (René) cité par Pierre Avril, Le vote bloqué, RDP, 1965, p. 444.

² COLMOU (Yves), Le vade-mecum du député obstruteur, Pouvoirs, n°34, 1985, p. 121.

dans les conditions prévues aux alinéas ci-dessus ». Dès lors, si le nombre de voix requises pour retirer la confiance au gouvernement, n'est pas réuni, le texte du gouvernement est considéré comme adopté sans avoir fait l'objet d'un débat ou d'un vote. Et comme l'a si bien noté Georges Burdeau « c'est une volonté tacite et présumée qui fera du texte défendu par le gouvernement une loi que la représentation nationale n'aura pas votée. La loi sera l'expression de sa résignation et non de sa volonté ».¹

Rédigées en des termes très vagues puisqu'elles ne précisent pas la nature des textes visés « vote d'un texte », les dispositions de l'article 116 alinéa 4 de la constitution peuvent s'appliquer aussi bien aux lois ordinaires qu'aux lois organiques. De ce fait, rien n'empêche le gouvernement d'user de cette prérogative toutes les fois qu'il est mis en difficulté sur un texte même par sa propre majorité en faisant adopter les textes importants sans vote. La procédure théoriquement instituée par l'article 116 alinéa 4 de la constitution burkinabé est la suivante : le gouvernement soutient un texte, projet ou proposition, auquel il tient beaucoup, mais il constate que son vote n'est pas acquis et que la discussion s'engage très mal ; dans ce cas, le conseil des Ministres autorise le Premier ministre à engager la responsabilité du gouvernement sur ce texte.

Dès que le Président de l'Assemblée nationale est saisie de l'engagement de la responsabilité sur le texte par le Ministre chargé des relations avec le parlement, il en informe l'Assemblée et il n'est pas procédé à la discussion de ce texte, ou, si cette discussion est déjà engagée, elle est immédiatement interrompue. Les adversaires du texte gouvernemental ont vingt quatre heures pour déposer une motion de censure dans les conditions prévues par la constitution. Si aucune motion de censure n'est déposée au terme de ce délai, le texte est considéré comme adopté alors même qu'il n'a pas été discuté ni voté. Si dans le délai imparti, une motion de censure est déposée, deux cas peuvent se présenter. Ou bien la motion de censure est rejetée faute de réunir la majorité requise, et dans ce cas, le texte est considéré comme adopté bien que n'ayant pas fait l'objet ni d'une délibération parlementaire ni d'un vote. Ou bien la censure est votée et dans ce cas, le texte est rejeté ipso facto et le gouvernement est obligé de démissionner.

L'article 116 alinéa 4 de la constitution du Faso, qui tire ses origines de l'article 49 al. 3 de la constitution française, donne priorité à la logique politique sur la procédure légis-

¹ BURDEAU (Georges), Le régime des pouvoirs publics dans la constitution du 27 octobre 1946, RDP, 1946, p. 545.

slative, dont il subordonne l'issue au dépôt et au vote d'une motion de censure. La censure ne pouvant être prononcée qu'à la majorité absolue et seuls les députés qui l'approuvent prenant part au scrutin, les abstentionnistes sont présumés soutenir le gouvernement tant qu'ils ne prennent pas la responsabilité de le censurer. Ce mécanisme ingénieux aboutit selon Pierre Avril à « renverser la charge de la preuve, qui ne pèse plus sur le gouvernement mais sur l'opposition ».¹ Ce n'est plus à lui de démontrer qu'il a toujours une majorité, mais c'est à ses adversaires d'apporter la preuve qu'il l'a perdue et tant que cette démonstration n'est pas faite, les textes gouvernementaux sont réputés approuvés dès lors qu'il engage sa responsabilité sur leur vote. Par ailleurs, cet article met en fait les députés devant une alternative cornélienne, puisque ceux-ci sont sommés de choisir entre l'adoption d'un texte qu'elle peut ne pas approuver et le renvoi du gouvernement. Au cas où les députés opteraient pour cette dernière solution, ils prennent le risque d'une dissolution avec les incertitudes liées à une prochaine réélection.

Devant ce chantage gouvernemental, les députés mêmes les plus farouches opposants au texte en discussion, sont contraints d'atténuer leur ardeur et d'être plus disciplinés dans leur soutien au gouvernement. C'est ici que l'on retrouve l'essence même du régime parlementaire mis en place au Burkina et dans nombre d'Etats africains. Le lien de confiance entre majorité et gouvernement étant la clé de voûte du régime parlementaire, il est clair que le jour où cette confiance disparaît, le gouvernement doit en tirer les conséquences, mais tant que cette confiance existe, le parlement est tenu de donner au gouvernement les moyens dont il a besoin dans la conduite de sa politique. M. Jean De Sotto déclarait : « en somme, la confiance doit dépasser le stade des déclarations verbales et se traduire en actes positifs ; soutenir un gouvernement, voire le tolérer, suppose que loyalement on admette des hommes et une politique avec les textes qui les traduisent et la permettent »². Et Cormenin ajoutait : « en vérité, je vous le dis : quand vous aurez épuisé tous vos autres moyens sur la majorité et que vous la trouvez sourde, inerte, rebelle même et murmurante, faites-lui peur, bien peur et elle est à vous »³. La mise en jeu de la responsabilité sur le vote d'un texte reste donc un redoutable instrument de lutte contre les techniques d'obstruction et de paralysie du gouvernement que pourraient déclencher sur un texte les

¹ Pierre AVRIL (Pierre), *Droit parlementaire*, 3^{ème} édition, Montchrestien, 2004, p. 259.

² DE SOTTO (Jean), *Chronique constitutionnelle française. La loi et le règlement dans la constitution du octobre 1958*, RDP, 1959, p. 270.

³ TIMON, *Livre des orateurs*, Paris, 11^{ème} édition, p. 48.

députés de l'opposition mais aussi et surtout elle va permettre au Premier Ministre de mettre un peu d'ordre dans sa majorité lorsque des voix commenceront à s'élever plus en plus pour critiquer ouvertement sa politique.

Si le gouvernement burkinabé n'a jamais usé de la question de confiance pour faire adopter ses textes du fait d'une majorité aux ordres toujours disposée à adopter les textes gouvernementaux ou de la persistance de certaines techniques de personnalisation et de personnification du débat politique en rapport avec le Président de la République, tel n'est pas le cas en France dont le régime reste le modèle constitutionnel de référence pour tous les pays africains francophones. Les gouvernements sont souvent amenés à batailler contre leurs propres majorités et plus fréquemment contre les oppositions pour faire passer certains textes de lois jugés politiquement importants pour mener à bien leur politique. Les opposants au texte décidés à paralyser l'action du gouvernement par la technique de l'obstruction, ces gouvernements n'ont d'autre choix que de mettre en branle l'article 49 al. 3 puisqu'il arrête net la discussion du texte pour ouvrir celle de la censure.

L'utilisation de l'article 49 al. 3 peut aussi permettre au Premier Ministre d'éviter la dispersion de sa majorité ou son effritement. En rendant les députés responsables de leur vote, il leur est clairement demandé de choisir entre le soutien et la censure. Il n'y a pas place pour la simple critique. Face à une majorité rebelle, ici aussi, l'article 49 al. 3 a fait preuve d'une étonnante efficacité puisque jamais sous la Cinquième République, un gouvernement ne fut renversé à l'occasion de son utilisation¹.

¹ En France, l'article 49 al. 3 a été utilisé pour l'adoption d'une cinquantaine de lois depuis les débuts de la Cinquième République. Il s'agissait de lois importantes telles que les lois de finances, les lois de programmation militaire, les lois relatives à la politique économique et sociale, les lois de nationalisation, les lois de privatisation, les lois sur la liberté de communication. En juin 1996, le Premier ministre Alain Juppé l'avait utilisé pour faire adopter la réforme du statut de France Telecom. Puis, après une longue éclipse (aucune application entre 1997-2002, Lionel Jospin s'étant engagé à ne plus y avoir recours au nom de la valorisation du travail parlementaire), Jean-Pierre Raffarin s'en est servi pour permettre l'adoption de la loi sur la réforme des modes de scrutin pour les élections européennes et régionales en février 2003 et en juillet 2004 celle sur la décentralisation. En février 2006, Dominique de Villepin y a eu recours pour l'adoption de la loi sur l'égalité des chances incluant le très controversé « Contrat Première Embauche ». Toutes ces applications n'ont entraîné aucune mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement.

Conclusion Chapitre 1

Au total, il résulte de tout ce qui précède que l'institution parlementaire en Afrique se développe et s'adapte à l'évolution générale des institutions politiques et juridiques des Etats amorcée il y a quelques années. De simples chambres d'enregistrement avant 1990, les assemblées sont devenues dans certains pays, des chambres pluralistes et légiférantes.

Mais du fait de la transposition dans les constitutions des techniques du parlementarisme rationalisé, la fonction législative ordinaire des parlements est enserrée dans d'étroites limites : les assemblées ne maîtrisent plus le domaine de la loi, pas plus que tout le processus d'élaboration et d'adoption des lois. La pratique politique en cours dans certains pays à l'instar du Togo limite davantage ses fonctions. Le refus d'ouverture démocratique dans ce pays et la volonté de plus en plus affirmée des autorités en place d'instrumentaliser la représentation nationale ainsi que toutes les autres institutions en vue de se maintenir au pouvoir participent aussi à ce processus de dilution des pouvoirs du parlement. L'initiative des députés reste très formelle et leur liberté de vote bien réduite de sorte que l'on peut affirmer sans forcément tomber dans la situation d'abdication qui caractérisait les parlements sous les partis uniques, qu'un transfert de fait de la fonction législative ordinaire s'est opéré au profit du gouvernement et du Président de la République, véritable maître du jeu politique. Loin de compenser cette faiblesse, l'exercice du pouvoir financier du parlement ne fait que l'accroître. Tous les textes constitutionnels ainsi que les lois organiques relatives aux lois de finances consacrent ici aussi l'emprise du gouvernement aussi bien dans la phase de préparation, de discussion que du vote final des projets de lois de finances.

Chapitre 2 : La dépossession des assemblées parlementaires dans l'adoption des lois de finances

La théorie financière classique héritée du constitutionnalisme occidental, attribuait le pouvoir de décision en matière financière aux assemblées élues au suffrage direct des citoyens. Ce principe de consentement à l'impôt, qui pose la règle de l'exigence du peuple à ne payer l'impôt qu'après l'avoir consenti au travers de ses représentants, reste l'affirmation la plus nette des libertés politiques et le fondement le plus essentiel des démocraties représentatives. Comme le note fort bien Guilien, « c'est en brandissant le refus de l'impôt qu'on avait transformé des régimes, c'était en refusant ouvertement qu'on avait fait des révolutions, c'était en associant politique et finances publiques qu'on avait, non sans peine, construit les mécanismes de contrôle parlementaire »¹.

Les nouvelles constitutions africaines retiennent également le principe du consentement populaire à l'impôt. L'article 101 de la constitution burkinabé et l'article 84 de la constitution togolaise précisent tous les deux que le parlement fixe les règles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». L'article 91 de la constitution togolaise et l'article 110 de la constitution béninoise ajoutent : « l'Assemblée nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions prévues

¹ Cité par BELTRAME (Pierre), *Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe*, RFFP, 1995, p. 80. En Grande Bretagne, c'est la Grande Charte de 1215 qui, en obligeant le Roi Sans Terre à solliciter l'assentiment de ses sujets avant de lever des taxes, que le pouvoir royal reçut sa première limitation. L'idée de l'acceptation populaire de l'impôt allait être encore associée à la naissance de la démocratie américaine puisque dès 1765, les colons d'Amérique refusaient de s'acquitter les taxes sur le thé qu'ils n'avaient pas consentis et entraient dans la guerre d'indépendance. En France, le principe de consentement populaire à l'impôt reste intrinsèquement lié à la Révolution. Dès le 17 juin 1789, dans une adresse à Louis XVI le 17 juin 1789, l'Assemblée nationale affirmait qu'il existe « un principe constitutionnel et à jamais sacré, authentiquement reconnu par le Roi et solennellement proclamé par toutes les assemblées de la Nation, principe qui s'oppose à toute levée de deniers ou de contribution dans le royaume, sans le consentement formel des représentants de la nation ». La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 va consacrer le principe du consentement du peuple à l'impôt en son article 14 : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de le consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

par la loi organique ». C'est aux représentants du peuple et à eux seuls que revient le pouvoir de donner au gouvernement l'autorisation pour percevoir des recettes et effectuer des dépenses nécessaires pour le bon fonctionnement de l'Etat et de ses services ; il n'est donc pas possible pour le gouvernement de procéder à des perceptions d'une recette ou à la réalisation d'une dépense qui n'a pas été préalablement admise par la loi de finances votée par le parlement.

Tout le problème est de savoir si les parlements disposent de marge de manœuvre suffisante dans la production du consentement et, le cas échéant, dans la possibilité à eux reconnus de réformer le texte du gouvernement. On peut en douter car, comme on le verra, même si la majorité le voulait, et si l'opposition le pouvait, ni l'une, ni l'autre n'a en réalité le pouvoir constitutionnel, la volonté politique et surtout la connaissance technique pour influencer sur les choix budgétaires du gouvernement dans le sens de la défense des intérêts globaux des populations dont ils sont les représentants¹. Bien souvent, face aux argumentations denses et solides ponctuées de références chiffrées tirées de l'environnement économique national et international présentées par les ministres qui défilent devant le parlement pour soutenir leurs enveloppes budgétaires, les députés sont contraints à la démission intellectuelle, les seules observations parlementaires possibles ont généralement trait à l'orthographe de tel ou tel mot, au pourquoi ou au comment de telle ou telle ligne budgétaire².

A tout point de vue, ce « pugilat intellectuel et politique » entre membres du gouvernement et membres du parlement est déséquilibré et est à l'avantage des premiers. Ce déséquilibre est perceptible dès la phase administrative de l'élaboration des lois de finances (Section 1) jusqu'à leur examen et adoption (Section 2).

¹ Si les parlementaires des démocraties établies acceptent de moins en moins l'emprise du gouvernement dans le processus budgétaire, la doctrine et même une grande partie des députés estiment tout à fait normal que l'exécutif ait toute latitude pour déterminer dans les moindres détails, les besoins financiers de l'Etat, instrument par excellence de sa politique et préalable nécessaire à la réalisation de son programme dans le respect de engagements internationaux ; V. YONABA (Salif), La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA), RFFP, 2002, p. 231.

² Rapport d'étude du projet de loi de finances gestion 2004, examen de fond de la commission des finances de l'Assemblée nationale du Togo, p. 18 et s.

Section 1 : La prééminence de l'exécutif dans la préparation administrative du projet de loi de finances

Les Etats africains d'expression française ont tous hérité après les indépendances, du système financier et budgétaire mis en place en France par la constitution de 1958 et l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances¹. Ces textes consacrent l'emprise du gouvernement aussi bien dans la phase de préparation que de la discussion et du vote du projet de budget en ne laissant aucune place aux interventions parlementaires. L'article 39 de la loi n°89-09 relative aux lois de finances au Togo² repris par l'article 38 de la directive n°05/97/CM/UEMOA rendue applicable dans tous les Etats de l'Union dans la perspective de l'harmonisation des législations et procédures budgétaires, précise que : « sous l'autorité du chef du gouvernement, le Ministre des finances prépare en liaison avec les autres ministres, les projets de loi de finances qui sont arrêtés en conseil des ministres » (paragraphe 1).

Les seules limitations restent aujourd'hui pour le gouvernement, comme on le verra plus loin, le respect des délais constitutionnels pour le dépôt du projet de loi de finances, mais aussi une déférence à tous égards aux grands principes budgétaires, expression de la tradition libérale et démocratique en France, dont tous les Etats d'Afrique noire francophone se réclament aujourd'hui. Les principes d'unité, d'annualité, de spécialité et d'universalité, consacrés par les lois organiques nationales et la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances ont, tout au long des dix années de processus démocratique,

¹ Comme le disait BATOUN-BA-NGOUE (Samuel Théophile), dans « Démocratisation et processus budgétaire dans les Etats de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale : le cas du Cameroun », il n'est nul besoin d'intenter une action en recherche de paternité pour connaître l'origine française des lois organiques relative aux lois de finances en Afrique, in Afrilex n°4, Les finances publiques africaines, Bordeaux, 2005, p. 11.

² Les lois organiques nationales relatives aux lois de finances, dans la perspective de l'harmonisation des droits nationaux au sein de l'UEMOA, ont été supplantées par la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances même si, on en conviendra, la directive reprend mot pour mot les lois organiques nationales qui, elles aussi, reposent sur l'ordonnance organique française du 2 janvier 1959. La directive de l'UEMOA relative aux lois de finances, qui détermine les compétences et les pouvoirs respectifs du gouvernement et du parlement en matière financière, constitue aujourd'hui dans l'espace UEMOA, la véritable charte des finances de l'Etat.

fait la preuve de leur constance et devrait permettre dans les faits, d'assurer une gestion claire et honnête des comptes publics et un contrôle plus efficace du parlement sur l'action du gouvernement (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'initiative budgétaire : un monopole exécutif non contesté

Quelque soit le régime politique considéré, la préparation du projet de loi de finances incombe toujours au pouvoir exécutif. Les Etats africains ne dérogent pas à cette règle. Plusieurs éléments justifient ce monopole de l'exécutif.

D'abord, il ressort clairement des lois organiques qui régissent le droit budgétaire sur le continent et la directive de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) que seul l'exécutif est investi de la mission de préparer les textes budgétaires¹. Les nouvelles constitutions adoptées dans les années 1990, confortent cette interprétation dans la mesure où elles ne font référence qu'aux projets de lois et ne parlent jamais de propositions de lois pour désigner l'origine des lois de finances.

Ensuite, des éléments jurisprudentiels sont venus corroborer la mainmise du gouvernement sur la préparation des lois de finances. La Cour constitutionnelle du Bénin, tirant les enseignements de la jurisprudence du Conseil constitutionnel français, a estimé dans une décision CC 30-94 du 1^{er} octobre 1994 que « les lois de finances ne peuvent être présentées que par le gouvernement »².

Enfin, les lois de finances sont la traduction financière de la politique du gouvernement qui, par ailleurs, assume seul la responsabilité de son exécution. Bien plus qu'un simple instrument technique de présentation des recettes et des dépenses de l'Etat, le budget est le plus important texte d'orientation annuel du gouvernement. Il reflète les valeurs fondamentales sur lesquelles reposent les grands choix politiques du gouvernement et traduit les vues de celui-ci sur la situation socio-économique de la nation. Il est une véritable déclaration des objectifs du gouvernement en matière budgétaire, financière et économique. Il est donc légitime qu'il élabore ce texte.

¹ Article 38 de la directive de l'UEMOA.

² Recueil des décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin, 1995.

Ainsi, le gouvernement grâce à sa technostructure et avec l'appui décisionnel du Chef de l'Etat écrase toute la procédure d'élaboration des lois de finances depuis la phase des évaluations administratives (A) jusqu'au calendrier budgétaire (B)¹.

A : Les évaluations administratives des choix budgétaires

Comme travail préliminaire à l'élaboration de la loi de finances, les services du budget procèdent à une évaluation des choix budgétaires. Ils utilisent pour cela des méthodes particulières (1) dont l'objectif est de parvenir autant que faire se peut, à une précision dans les prévisions. Cependant, quelle que soit la méthode adoptée, celle-ci rencontre de nombreuses difficultés qui viennent limiter sa fiabilité totale (2).

¹ C'est sans nul doute le souci d'élargir les compétences du parlement dans le processus d'adoption des lois de finances qui a guidé les parlementaires français à abandonner la vieille ordonnance de 1959 dont la directive de l'UEMOA s'est largement inspirée pour adopter la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Selon ses promoteurs, la nouvelle constitution financière a un double objectif : moderniser l'Etat et approfondir la démocratie. Le contenu même des dispositions de la nouvelle loi organique témoigne de profonds changements par rapport à l'ordonnance de 1959. Le chapitre, unité d'exécution des crédits et cadre de la compétence financière des ministres depuis la Restauration, disparaît. Les taxes parafiscales ne sont plus évoquées et les services votés sont exclus du mécanisme de répartition des crédits. Bien plus, la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 fait délibérément entrer le droit budgétaire français dans la modernité en optant pour un vocabulaire managérial qui lui était jusqu'alors étranger ou exclusivement réservé aux annexes d'information. Dès l'article 1^{er}, il est demandé aux lois de finances de déterminer les « objectifs et les résultats de programmes qu'elles déterminent ». A l'article 7, les subdivisions de crédits sont désormais dans le cadre des « politiques publiques », « les missions », « programmes », qui, eux-mêmes regroupent des actions associées à des objectifs précis. Les résultats attendus sont l'objet « d'évaluation ». Plus loin, aux articles 51 et 54, sont mentionnés « les projets et rapports de performances et les indicateurs de résultats ». V. HOCHEDÉZ (Daniel), La genèse de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : un processus exemplaire, RFFP, 2001, p. 51 ; TALLINEAU (Lucile), Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance de 1959, RFFP, n°73, janvier 2001, V. aussi MAUCOUR-ISABELLE (Amicie), La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Cinquième République, op. cit., CATTEAU (Damien), La LOLF et la modernisation de la gestion financière. La performance, fondement d'un droit public financier rénové, op. cit., CARCASSONNE (Guy), La LOLF et le renouveau du contrôle, RFFP, mars 2007, op. cit., pp. 77-85.

1 : Les méthodes d'évaluation

Les choix opérés en matière budgétaire sont directement influencés par les objectifs de politique économique définis par le gouvernement. C'est dans le cadre de celle-ci que sont déterminés le volume et l'orientation des dépenses publiques ainsi que le prélèvement fiscal et autres recettes nécessaires à leur financement. Faute de cerner complètement les premières et de maîtriser avec précision les seconds, on se contente de les évaluer à l'aide des techniques qui diffèrent selon qu'il s'agit des dépenses ou des recettes.

a : L'évaluation des dépenses

Deux méthodes simples sont utilisées dans l'évaluation prévisionnelle des dépenses de l'Etat : les services votés et les mesures nouvelles.

Aux termes de l'article 34 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances, les services votés « représentent le minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le parlement ». Expression financière de la continuité de l'Etat, les services votés traduisent un renouvellement pur et simple des crédits accordés aux différents ministères dans le cadre du budget précédent. Ils représentent donc le poids du passé (plus de 90% des crédits budgétaires leur sont consacrés) et marquent l'intégration nécessaires du budget annuel dans la continuité de l'action de l'Etat.

La directive de l'UEMOA et les anciens textes nationaux relatifs aux lois de finances font une distinction selon qu'il s'agit de crédits pour les dépenses ordinaires ou en capital. Pour les premières, les services votés sont égaux aux crédits actualisés de l'année écoulée, c'est-à-dire diminués des inscriptions non renouvelables (par exemple, non reconduction d'une dépense de caractère exceptionnel) et modifiés pour tenir compte de l'incidence, en cette année pleine, des mesures approuvées par le parlement ou décidées par le gouvernement (par exemple, hausse des traitements des personnels de l'Etat en cours d'année) ainsi que l'évolution effective des charges couvertes par les crédits prévisionnels ou évaluatifs. Pour les dépenses en capital, les services votés sont égaux aux autorisations de programme prévues par une loi de programme, aux prévisions inscrites dans le plus récent échéancier ou, à défaut, aux autorisations de l'année précédente éventuellement actualisés par les mesures acquises, qui retracent les modifications éventuellement intervenues depuis la dernière loi de finances initiale.

Le calcul de ces services votés est plus ou moins simple. Par exemple pour les dépenses, on prend pour base les crédits de l'année écoulée auxquels on soustrait les inscriptions non renouvelables ; ensuite on ajoute les inscriptions renouvelables traduisant l'incidence en année pleine des mesures décidées par le gouvernement et approuvées par le parlement c'est-à-dire celles qui ont eu un effet que pendant quelques mois de l'année et qu'il faut reconduire l'année suivante. En termes clairs, l'évaluation des services votés pour l'année 2004 se fait à partir des crédits votés de l'année 2003 dont les résultats sont connus. On corrige ces résultats en tenant compte plus ou moins des reconductions, des suppressions ou des charges nouvelles supplémentaires. Ainsi, pour la loi de finances 2004, les services votés sont calculés en faisant des soustractions et des additions sur les services votés de 2003. Les services votés de l'année 2003 doivent être réactualisés pour tenir compte des fluctuations des prix et des rémunérations des agents de l'Etat.

Dans les différents budgets des Etats africains notamment ceux qui font objet de notre étude, les services votés représentent une masse considérable. En 2000, ils représentent 95% des dépenses au Togo ; en 2002, 89% au Burkina Faso ; en 2003, 93% au Bénin. Les quelques pourcentages (moins de 10%) qui restent représentent les mesures nouvelles. Elles représentent les différences positives et négatives qui existent entre la loi de finances en cours d'exécution et celle qui est en cours d'élaboration. Elles sont, en dépit de leur faible montant, la partie la plus importante dans la préparation de la loi de finances dans la mesure où ce sont elles qui constituent la nouveauté dans les choix politiques du gouvernement. Pour Pierre Lalumière, « elles constituent le supplément de dépenses qui, au cours du prochain exercice budgétaire, permettront aux services publics de faire quelque chose de nouveau. Il n'est donc pas étonnant que les discussions les plus âpres aient lieu à propos de cette masse marginale de crédits »¹. Pour Louis Trotabas et Jean-Marie Cotteret, « c'est la part supplémentaire du gâteau. L'évolution des masses budgétaires est conditionnée par les mesures nouvelles »².

Le montant prévisionnel des dépenses étant arrêté par la direction du budget, il faut déterminer à présent les recettes à leur couverture.

¹ LALUMIERE (Pierre), Les finances publiques, Armand Colin, 1980, p. 344.

² TROTABAS (Louis) et COTTERET (Jean-Marie), Droit budgétaire et comptabilité publique, 5^{ème} édition, 1995, p. 245.

b : L'évaluation des ressources

L'évaluation des ressources poserait théoriquement moins de problèmes administratifs et techniques que l'évaluation des dépenses¹. D'abord parce qu'un seul organe administratif (la direction du budget) procède unilatéralement aux évaluations, ce qui évite par conséquent les négociations et les confrontations avec les ministères dépensiers. Ensuite le risque de surestimation est exclu pour les recettes, car leur évaluation se fait selon des techniques plus ou moins fiables. Deux méthodes ont été essentiellement utilisées depuis les indépendances dans le cadre de l'évaluation des ressources en Afrique. Il s'agit essentiellement de la méthode de la pénultième année et celle de l'évaluation directe.

La première a été introduite dans le système budgétaire français par Monsieur de Villèle à l'occasion de l'établissement du projet de budget pour l'année 1823. Selon l'exposé des motifs qui accompagnait le projet de loi de finances de cette année, il s'agissait de rechercher plus d'exactitude et moins d'arbitraire. « Pour estimer à l'avance l'importance de ces produits, disait de Villèle, nous sommes forcés de baser sur l'expérience du passé les probabilités de l'avenir ». Cette réflexion seule suffit pour démontrer l'impossibilité de parvenir à une évaluation exacte. Mais comme nous l'avions déjà rappelé plus haut, les Etats africains, en accédant à l'indépendance, ont trouvé un corps de règles préétablies et sans se soucier des conséquences que cela pouvait avoir, ces règles ont été reprises dans les législations nationales et appliquées telles quelles. C'est notamment le cas dans la plupart des Etats africains jusqu'au milieu des années des années 1990 avec la règle de la pénultième année alors que celle-ci a été abandonnée en France depuis 1938. La règle de la pénultième année consiste à inscrire comme évaluation dans le projet de budget, les résultats effectifs du dernier exercice connu. Et comme chaque budget est préparé en cours d'année, c'est donc l'avant dernier budget qui est pris comme base d'évaluation. Ainsi par exemple, pour l'évaluation du projet de budget de 1996, c'est le budget de 1994 qui a été exécuté qui sert de base puisque celui de 1995 est en cours d'exécution. Cette méthode qui ne pouvait se justifier qu'en période de stabilité économique, est devenue inadaptée en cas d'évolution rapide de la conjoncture, d'où son abandon par la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances de 1997.

Désormais, il est fait application pour l'évaluation des recettes, de la méthode dite de « l'évaluation directe ». La méthode d'évaluation directe intègre dans le processus

¹ MARTINEZ (Jean-Claude) et DI MALTA (Pierre), Droit budgétaire, 3^{ème} édition, 1999, p. 37.

d'évaluation plusieurs paramètres. Elle prend ainsi en considération les informations statistiques récentes relatives au rendement fiscal. Elle tient compte aussi des modifications de la législation fiscale qui peuvent entraîner une baisse ou une hausse par rapport aux années précédentes. C'est une technique facilement applicable pour certains impôts tels l'impôt sur le revenu, et l'impôt sur les sociétés. Pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, leur évaluation est calculée à partir des données de l'année précédente en leur appliquant les pourcentages de variation dégagés pour chaque impôt. Le montant de la retenue à la source et les déclarations de revenus enregistrées permettent d'avoir une estimation de ces deux catégories d'impôt. Le problème est beaucoup plus compliqué pour la TVA, car le montant inscrit dans le projet de loi de finances dépendra quant à sa réalisation, des activités économiques et des opérations de dépenses effectuées en cours d'année budgétaire. Pour tous ces impôts, l'estimation doit tenir compte des modifications de la législation fiscale qui interviennent chaque année et peuvent porter sur le barème de l'impôt sur le revenu ou sur les exonérations fiscales destinées à encourager certaines activités.

Le rapprochement de ces évaluations dépenses-recettes, permet de rassembler les éléments pour une première ébauche du budget attendu pour l'année à venir. Dénommée esquisse, cette évaluation présente, par rapport au budget de l'année précédente, d'abord les ajustements des crédits inéluctables par exemple, l'augmentation des intérêts de la dette en période de déficit budgétaire ou l'évaluation des crédits de paiement nécessaires compte tenu des autorisations de programme accordées précédemment ou liée à des normes retenues en première analyse, puis les économies envisageables par rapport à ce schéma, qu'elles soient communes à l'ensemble des départements ministériels ou particulières à un département et, enfin, les crédits supplémentaires nécessaires compte tenu notamment des engagements déjà pris par le gouvernement. Les résultats de cette esquisse sont ensuite comparés aux objectifs généraux du gouvernement en matière budgétaire et fiscale. S'ils n'apparaissent pas satisfaisants, d'autres ajustements et, en particulier, des mesures d'économies plus sévères sont proposées.

2 : Les difficultés d'évaluation

Les difficultés d'évaluation existent aussi bien pour les dépenses que pour les recettes.

a : Les difficultés d'évaluation des dépenses

Pour les recettes, le manque de ressources financières entraîne souvent une révision des dépenses initialement prévues.

L'exemple le plus significatif à cet égard est la loi de finances rectificative de 1998 au Togo, loi qui était en fait, un véritable plan d'austérité présenté par le gouvernement. Devant les difficultés financières, le gouvernement était contraint de supprimer 1000 postes budgétaires prévus auparavant et de réduire des dépenses de fonctionnement des différents ministères. En outre, au cours de la même année, le budget du programme d'investissements publics était réduit à 30 milliards de FCFA contre 42 milliards initialement prévus. Le même phénomène se reproduit l'année suivante avec une loi de finances rectificative qui vient changer complètement les prévisions initiales, et ce dans le cadre d'une politique de rigueur budgétaire destinée à rassurer les bailleurs internationaux (Le FMI et la Banque Mondiale) et surtout pour faire face aux difficultés nées de la rupture de la coopération économique avec l'Union Européenne, principale pourvoyeuse de crédits, pour déficit démocratique. Cette loi a notamment réduit le budget d'investissement de 20% et a entraîné le gel d'une bonne partie des charges du budget général notamment tout ce qui concerne les dépenses d'infrastructures scolaires et sanitaires.

Inversement, les dépenses peuvent être révisées à la hausse. En effet aux termes de l'article 12 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances, les dépassements de crédits peuvent être faits par prélèvements opérés en cours d'année sur chapitre spécial appelé « dépenses imprévues » : « soit pour couvrir par crédit supplémentaire l'insuffisance de la dotation des services, soit pour faire face par un crédit extraordinaire, à des besoins urgents nécessitant l'extension d'un service au-delà des limites prévues lors de l'établissement du budget ». Un autre alinéa du même article permet au ministre de l'Economie et des finances d'ouvrir par décrets des crédits supplémentaires en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national. Les dépassements de crédits sont vérifiables à plusieurs reprises dans la plupart des pays. Au Bénin par exemple, la hausse des dépenses de fonctionnement était estimée à 7% en 2000 correspondant principalement à la création de 3000 emplois et à une revalorisation des allocations familiales. Mais après exécution de la loi de finances, ces mêmes dépenses ont progressé de 13% soit presque le

double des prévisions, en raison notamment des mesures prises en cours d'année et qui concernent l'amélioration des traitements des enseignants qui n'était pas programmée¹.

Par ailleurs, les investissements mis à la charge des entreprises publiques posent des problèmes techniques qui empêchent une évaluation rationnelle. C'est en principe la direction des établissements publics qui assure la préparation du budget des entreprises publiques. Elle engage de ce fait chaque année des négociations avec leurs directeurs pour fixer le volume des dépenses d'investissement à inscrire dans la loi de finances. Cependant, jusqu'à présent, dans certains pays comme le Togo, cette direction ne reçoit de ces entreprises aucune fiche technique, décrivant de façon détaillée, les investissements envisagés, l'estimation de leur coût et les justifications nécessaires à l'approbation du projet².

b : Les difficultés d'évaluation des recettes

Pour les recettes, l'incertitude est plus grande. En effet, à cause de multiples facteurs, les réalisations sont le plus souvent très loin de correspondre aux estimations effectuées. Le tableau suivant montre au Togo, les comparaisons, par année, entre les prévisions et les réalisations³.

Tableau de comparaison des prévisions et réalisation de recettes au Togo.

Années	Budgets prévisionnels	Réalisations
2002	156.978.078.000	104.454.543.000
2003	158.980.274.000	99.345.789.000
2004	189.774.113.000	108.912.573.000

Source : Rapport d'étude du projet de loi de finances, gestion 2004.

¹ SINZOGAN (C.), Evaluation de la pertinence des indicateurs de performance dans le cadre de la réforme des dépenses publiques, Cotonou, Cellule d'Analyse de Politique économique, Document de travail, 2001, Cotonou, p. 17.

² Ceci est dû au fait que les entreprises nationales sont dirigées par les responsables du RPT, parti au pouvoir qui estiment ne devoir de comptes à personne de la gestion de leur société sauf au chef de l'Etat à qui ils doivent leur nomination.

³ Nous n'avons pas pu avoir accès aux données chiffrées des autres Etats objets de notre étude.

Parmi les facteurs qui interviennent dans ce déséquilibre, on peut mentionner le tassement des recouvrements fiscaux et la réticence de certains bailleurs de fonds du Togo à financer certains projets. Une autre difficulté qui empêche une prévision fiable, tient au fait que les recettes fiscales dépendent pour une large part des droits de douanes et de l'impôt sur les sociétés. Or ce dernier présente un défaut majeur dans la mesure où son rendement est irrégulier et dépend pour une bonne part de l'environnement économique international. Quant aux droits de douanes, ils sont également sensibles aux modifications liées à la conjoncture internationale. Ainsi en 2003, les droits de douanes ont augmenté de 20,7% au Togo par rapport à l'exercice antérieur. Ce résultat est imputable à l'accroissement de la valeur des importations du Port Autonome de Lomé consécutif à la guerre civile qui ravage la Côte d'Ivoire. Inversement, en 2004, les mêmes droits de douanes n'ont progressé que de 7,4% c'est-à-dire un accroissement trois fois moins élevé que celui de 2003, à cause de la chute des exportations des matières premières des pays enclavés de la sous-région en particulier le Burkina Faso, le Niger et le Mali¹.

En définitive, qu'il s'agisse de dépenses ou de recettes, les préoccupations budgétaires conjoncturelles empêchent une prévision rationnelle et une vision claire de l'avenir. De telles préoccupations dominent naturellement toutes les phases de préparation du budget qui se déroulent selon un calendrier bien précis.

B : Le calendrier budgétaire

Le processus de préparation de la loi de finances reste identique dans tous les Etats francophones d'Afrique². Les calendriers budgétaires de ces pays reproduisent le modèle français et se déroulent en plusieurs étapes : la première ouvre le cycle budgétaire par le travail de la direction du budget qui élabore les premières estimations. Ensuite, les ministères dépensiers sont invités à envoyer au ministère de l'Economie et des finances leurs demandes de crédits. Ces demandes sont étudiées et analysées par les services du budget, après quoi s'engagent des conférences budgétaires afin de déterminer, en fonction des orientations du chef de l'Etat, la répartition finale des crédits entre les différents départements ministériels. Ces différentes étapes qui vont du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque

¹ Tous ces pays utilisent le port de Lomé pour l'exportation de leurs matières premières en particulier le Coton, le café et le cacao

² V. article 38 à 44 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances.

année, peuvent être regroupées en deux grandes phases. La première est consacrée à la préparation des esquisses budgétaires (1) et la seconde aux négociations budgétaires (2).

1 : La préparation des esquisses budgétaires

Le travail de préparation interne du projet de loi de finances commence à proprement parler dès le mois de février. On commence pendant cette étape à effectuer les prévisions pour l'année prochaine, en élaborant des simulations à partir des éléments dont dispose la direction du budget. Des rapports des différentes situations sont ensuite rédigés puis soumis au ministre de l'économie et des finances. Cette phase est suivie d'une série de réunions auxquelles participent non seulement les divisions qui s'occupent des recettes et des dépenses mais aussi tous les autres services du ministère des Finances¹. Ces réunions permettent de rectifier, à partir des observations formulées, les rapports préalablement établis et la mise au point d'un document final présenté au ministre de l'Economie et des finances pour qu'il soit soumis à l'examen du Chef de l'Etat. Ce dernier arrête les orientations financières et budgétaires et donne des consignes à respecter par les ministres et les responsables des institutions dans leurs propositions budgétaires.

Les propositions budgétaires sont ensuite centralisées au ministère des Finances avant le mois d'avril. Elles sont faites suivant une note technique qui accompagne la circulaire du ministre des Finances. La circulaire constitue un document de base qui encadre le travail préparatoire. Elle précise à l'attention des ordonnateurs, les orientations générales ainsi que les priorités fixées par le gouvernement. Dès sa réception, les ministères commencent à préparer leurs propositions. Au cours de la même période, tous les services extérieurs de l'Etat sont saisis pour évaluer les crédits nécessaires à la bonne marche de leurs services. Par ailleurs, une circulaire précise à chaque département ministériel, la procédure à suivre pour l'élaboration de leurs propositions de recettes et de dépenses. En ce qui concerne tout d'abord les propositions de recettes, pour la loi de finances 2000 au Burkina Faso par exemple, la circulaire du ministre des Finances précise les règles de fond et de forme à respecter par les ministères dépensiers dans la formulation des propositions budgétaires. L'accent est particulièrement mis sur la nécessité de leur amélioration. Dans ce but, le ministre des Finances invite les autres ministres à prêter une attention particulière aux

¹ Il s'agit notamment de la direction générale des impôts, de la direction générale des douanes, de la direction de la dette, de la direction de la planification et du développement, de la direction du portefeuille et de la direction de l'aménagement du territoire.

rémunérations des services rendus par l'Administration en veillant, notamment, à l'actualisation des tarifs des prestations payantes et l'identification de celles dont la gratuité n'est pas justifiée¹. Les ministres peuvent également formuler des suggestions pour la création de nouvelles recettes ou l'augmentation du rendement de celles existantes. Pour les dépenses, elles doivent se faire dans le respect des prescriptions de fond et de forme fixées par la direction du budget comme nous l'avons vu dans cadre des recettes. Les départements ministériels sont invités à observer des prescriptions générales dans l'établissement de leurs propositions budgétaires. En application de la circulaire du ministre des Finances, les dépenses seront ventilées en tenant compte de l'objet économique de la dépense. Dans presque tous les pays, la circulaire distingue deux volets : l'un concerne les dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les dépenses de personnel, les dépenses de matériel et les dépenses diverses, l'autre les dépenses d'investissement.

Dans le cadre des dépenses de personnel, la circulaire de 2000 au Burkina Faso, limite considérablement la marge de manœuvre des ministres dépensiers². Ceux-ci doivent, selon la circulaire, tenir compte dans leurs propositions de dépenses de personnel, de la rationalisation du fonctionnement de l'administration et de l'amélioration de l'appareil administratif. Ce qui veut dire en d'autres termes, une limitation dans la création des emplois au titre du budget 2000. Les ministres ne peuvent solliciter la création d'emplois nouveaux dans le cadre de ce budget qu'après épuisement des postes disponibles et compte tenu des besoins additionnels incompressibles. Pour les dépenses de matériel et les dépenses diverses, les prévisions doivent être établies compte tenu de l'impératif de rationalisation des dépenses budgétaires. Dans ce sens, le ministre des Finances incite les administrations à prendre les dispositions qui s'imposent pour limiter rigoureusement les consommations des crédits relatifs aux redevances d'eau, d'électricité et de téléphone.

En ce qui concerne la deuxième catégorie de dépenses, c'est-à-dire les dépenses d'investissement, elles posent en principe moins de problèmes quant à leur formulation, puisqu'elles sont déjà prévues par le Programme d'Investissements Publics (PIP) et sont automatiquement reconduites pendant la durée de celui-ci. Toutefois, pour certaines dépenses d'investissement, le programme ne prévoit que le montant global des crédits d'engagement. Reste par conséquent aux ministres concernés de demander le montant des

¹ Circulaire 213/A du 12 avril 1999 relative à l'établissement du projet de loi de finances pour l'année 2000 : Fonctionnement et investissement.

² Note technique accompagnant la circulaire du ministre des Finances, 2000, p. 4.

crédits de paiement à débloquer par la loi de finances. Comme pour les dépenses de fonctionnement, les demandes de crédits d'investissement doivent se conformer aux priorités retenues dans le cadre du programme gouvernemental et doivent tenir compte de la nécessité de préserver les équilibres fondamentaux des finances publiques.

Il arrive souvent que la circulaire précisant le cadre à suivre n'est pas toujours respectée. Dans cette phase de préparation, en effet, les ministres apprécient librement leurs besoins en l'absence de toute méthode scientifique. Chacun, selon son mode de raisonnement, fait des propositions de crédits qu'il estime nécessaires pour le bon fonctionnement de son département et la réalisation des projets qui en dépendent. Cette liberté d'appréciation est toutefois limitée par l'étape suivante qui met en rapport direct les ministres dépensiers avec la direction du budget dans le cadre des négociations budgétaires.

2 : Les négociations budgétaires

Lorsque toutes les propositions budgétaires sont réceptionnées dans le courant du mois de mai, la direction du budget engage des négociations plus ou moins officieuses avec les départements ministériels en vue d'obtenir des éclaircissements nécessaires sur tel ou tel point de leurs propositions ou procéder, d'un commun accord, à la suppression ou modification de certaines rubriques proposées. Pendant ce temps, on commence à établir le calendrier des commissions budgétaires et le cycle des réunions. Il s'agit cette fois, de réunions plus formelles organisées au sein du ministère de l'économie et des finances entre les responsables de la direction du budget et ceux des directions chargées des affaires administratives et financières des différents ministères. Ce sont des conférences budgétaires ou des séances de travail pendant lesquelles les représentants des différents départements ministériels essaient de justifier leurs demandes de crédits. Ils ont toujours tendance à surévaluer leurs besoins, ce qui leur permettra d'avoir une marge de manœuvre lors de la négociation avec la direction du budget. L'objet des discussions étant de trouver des compromis acceptables entre les offres des premiers et les sollicitations des seconds. Logiquement, les négociations se déroulent suivant le découpage du budget entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

On commence d'abord par étudier les premières en examinant en détail les propositions de dépenses en personnel et en matériel puis on procède à des corrections, des éliminations et des ajustements compte tenu des conditions définies par la circulaire du ministre des Finances. Vient ensuite l'examen du budget d'investissement. La direction du budget

et les représentants des ministères étudient tous les aspects des projets programmés et engage des négociations afin de parvenir à un accord. Il y a lieu de souligner ici qu'un représentant du ministère du Plan assiste aux réunions pour vérifier la compatibilité des propositions avec les objectifs de plan de développement. Si à la fin de ces réunions subsistent des points litigieux, ils sont laissés en suspens pour être examinés à la phase suivante dans le cadre des réunions au plus haut niveau entre le ministre des Finances et les ministres concernés. C'est la phase politique par excellence, car le résultat des négociations dépend pour une grande part du poids politique du ministre, de ses affinités personnelles avec le Chef de l'Etat ou encore des objectifs politiques poursuivis par chaque catégorie de dépenses. On voit mal par exemple au Togo un ministre de l'Economie et des finances refuser un crédit au ministère de la Défense, compte tenu de la personne du chef de l'Etat directement responsable de la défense nationale ou au ministre des Postes et télécommunications vu la position de ce dernier au sein du gouvernement¹.

Aux termes des conférences budgétaires, le Premier ministre, sur rapport du ministre de l'Economie et des finances, établit une lettre de cadrage à l'attention de tous les ministères dépensiers et qui constitue une enveloppe fixant les crédits attribués à chaque ministre. Cette lettre de cadrage indique pour chaque ministre, le plafond des dépenses à ne pas dépasser et précise les considérations politiques et financières qui justifient un tel choix. Les annexes accompagnant cette lettre précisent, pour chaque catégorie de dépenses, le montant à ne pas dépasser ainsi que les mesures à prendre en vue d'atteindre les objectifs fixés. Pour les dépenses de fonctionnement, l'accent est mis notamment sur la stabilisation du niveau de consommation d'eau et d'électricité et la rationalisation des dépenses de télécommunication. Pour les dépenses d'investissement, la lettre du Premier Ministre accorde une priorité aux projets à forte rentabilité économique susceptible de stimuler la croissance et de favoriser ainsi la création des emplois.

A l'issue des négociations et des arbitrages budgétaires, les services administratifs commencent à mettre en forme le projet de budget avec les deux volets dépenses et recettes et à préparer ensuite les tableaux et textes qui accompagneront le projet de loi de finances. La mise au point définitive du projet avant sa transmission au parlement, est faite en conseil des ministres avec les ultimes arbitrages du Chef de l'Etat. La trame principale de

¹ Avant le 5 février 2005, date de la mort du Président Eyadema au Togo, le portefeuille des postes et télécommunication est occupé par son fils, Faure Gnassingbé qui va d'ailleurs lui succéder le 24 avril après des élections présidentielles très controversées. Voir nos développements p. 32.

la procédure est faite de négociation, de compromis et de jeu d'influence dans l'appareil du parti au pouvoir. Les ministres les plus influents du parti et les proches du Président de la République peuvent espérer à la fin des tractations budgétaires obtenir tous les crédits dont ils ont besoin pour le fonctionnement de leurs départements ministériels. Le projet de loi de finances ainsi que l'ensemble des documents l'accompagnant seront déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale qui engagera après coup l'ultime étape de la procédure d'élaboration, celle de l'adoption finale de la loi de finances.

Paragraphe 2 : Le respect des grands principes budgétaires dans l'élaboration du projet de loi de finances

Selon Loïc Philip, « les principes budgétaires sont des principes juridiques de droit public qui gouvernent la vie d'un budget pris au sens juridique du terme. Ils concernent aussi bien l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics administratifs »¹. Pour paraphraser l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, on peut les qualifier de jus cogens budgétaire c'est-à-dire les normes impératives du droit budgétaire général, acceptées et reconnues par la communauté des Etats dans son ensemble.

Les principes d'annualité, d'universalité, d'unité et de spécialité ont une triple justification : définir les règles de présentation du budget de l'Etat, assurer que les comptes soient établis avec rigueur et objectivité, rendre opérationnel le contrôle du parlement sur l'activité de l'exécutif en garantissant la non-dissimulation des opérations budgétaires. Mais, remis en cause par l'évolution des structures économiques et surtout par les modalités de l'interventionnisme étatique qui leur ont fait subir d'importants infléchissements, les principes budgétaires sont loin d'être archaïques. Le droit budgétaire africain n'a pas su ni voulu s'en débarrasser et ils restent aujourd'hui encore inséparables des finances publiques de nos Etats.

A : Le principe de l'annualité budgétaire

Le budget est établi chaque année pour un an. Pour la majorité des Etats d'Afrique de l'ouest notamment ceux qui font objet de notre étude, la période d'exercice est l'année civile qui court du 1^{er} janvier au 31 décembre. La seule exception vient du Sénégal, qui tient compte du caractère agricole de son économie en faisant courir son année budgétaire

¹ In Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Economica, Paris, 1991, 1647 p.

du 1^{er} juillet au 30 juin¹. La détermination des dépenses et des recettes publiques annuellement en vue de permettre un renforcement du pouvoir politique en dépit de la possibilité de révision périodique des décisions dans le double objectif de les adapter aux circonstances et de les évaluer exactement, ne semble pourtant pas s'accommoder avec le développement du rôle économique de l'Etat et les fluctuations dues à la conjoncture. Il n'est point réaliste de s'en tenir à la périodicité annuelle qui ne permet pas de juguler le court terme encore moins le moyen ni le long terme. Tout en restant obligatoire, le principe de l'annualité qui détermine la durée des autorisations préalables à la perception des impôts et à l'engagement des dépenses s'avère incompatible avec les exigences du bon fonctionnement de l'Etat et en particulier la programmation de ses activités, mais également avec le rôle des finances publiques dans une économie moderne comme l'a souligné Paul Amselek².

In fine, le principe de l'annualité souffre de nombreuses exceptions dans presque tous les Etats francophones d'Afrique, l'année n'étant plus aujourd'hui le seul cadre de prévision du budget. D'une part, un retard dans la préparation du budget entraîne l'octroi immédiat des crédits, soit sur les mêmes bases que l'année précédente, soit, sur des dispositions totalement nouvelles, nécessaires à la continuité de l'action gouvernementale. Dans ce cas, il appartient au gouvernement de demander la ratification du parlement. De même, lorsque les prévisions budgétaires se révèlent insuffisantes ou sous-évaluées, des crédits supplémentaires sont votés portant atteinte au principe de l'annualité. D'autre part, les crédits inutilisés peuvent être annulés ou les dépenses surévaluées révisées à la baisse.

Les lois organiques nationales et la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances ont prévu certaines procédures permettant d'atteindre ces résultats. D'abord, les lois de finances rectificatives³ qui donnent des autorisations nouvelles, ensuite les décrets d'avance pris par le seul gouvernement et enfin, les autorisations de programme qui concernent les opérations en capital et qui, étant valables sans limitation de durée, permet-

¹ Article 56 de la constitution du Sénégal.

² AMSELEK (Paul), *Le budget de l'Etat*, 657 p.

³ Conformément à l'article 4 alinéa 4 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances, les lois de finances rectificatives ont pour objet de modifier en cours d'année la loi de finances de l'année. Lors de son élaboration, le projet de loi de finances rectificative, est soumis aux mêmes obligations procédurales que le projet de finances de l'année : préparation du texte par les services du ministère de l'économie et des finances, adoption en conseil des ministres, dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, examen en commission et adoption en séance plénière.

tent d'engager certaines dépenses dont la réalisation demande plusieurs années en accordant des crédits de paiement annuels permettant de les régler en plusieurs budgets successifs. En effet, hormis des dépenses renouvelables à court terme qui s'accommodent d'une révision annuelle, les opérations d'investissements publics qui s'étendent sur plusieurs années, tout en suscitant des décaissements successifs et des frais récurrents ne peuvent pas logiquement convenir à la stricte durée d'une année. Elles exigent, une exécution dans des périodes dépassant le cadre annuel. Ce système permet de consacrer les ressources de l'Etat aux objectifs prioritaires et d'ajuster les dépenses aux possibilités et aux besoins du pays. Il implique en même temps, un contrôle des dépenses tendant à garantir leur cohérence et à assurer le maintien de leur volume dans les limites compatibles avec les moyens de financement les moins inflationnistes. Pour cela, la procédure budgétaire distingue deux étapes : premièrement, l'autorisation d'engager qui reste valable sur plusieurs mois est donnée ; deuxièmement, le crédit de paiement destiné à couvrir les dépenses effectives résultant des engagements déjà contractés ou nouveaux est arrêté de telle sorte qu'il y ait dissociation entre les autorisations d'engagement ou de programme lesquelles échappent au cadre annuel et les autorisations de paiement qui représentent la tranche annuelle de la réalisation d'un programme à long terme.

B : Le principe de l'unité budgétaire

Règle de forme et de présentation doublée d'impératifs à la fois technique et politique, le principe de l'unité budgétaire implique la fusion dans un document unique de toutes les prévisions des recettes et des dépenses. De telle sorte que l'ensemble des recettes et des dépenses figurent dans un document unique. Il interdit les dépenses et les recettes hors budget ou la multiplication des budgets, et donc leur morcellement et leur démembrement à des comptes séparés. Ce principe implique aussi que tous les programmes gouvernementaux soient soumis aux procédures budgétaires, que toutes les dépenses et les recettes résultant des activités de l'Etat puissent figurer au budget général. Selon Gaston JEZE¹, cette présentation revêt l'intérêt pratique d'une part, d'obtenir le total des dépenses et des recettes en effectuant deux additions et, d'autre part, savoir si le budget est en équilibre, en excédant ou en déficit, par une soustraction. Lors du vote du budget par le parlement, ce principe lui permet d'avoir une vision globale et complète des prévisions budgétaires.

¹ JEZE (Gaston), Traité de science des finances, V. Giard & E. Brière, 1910, p. 231.

Les aménagements au principe d'unité sont les budgets annexes et les comptes spéciaux de Trésor¹.

La création des budgets annexes s'explique, historiquement, par la multiplication des activités de l'Etat et par ses interventions de plus en plus croissantes dans les secteurs industriels et commerciaux. Les budgets annexes constituent ainsi une technique permettant d'accorder une autonomie financière et de gestion à des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Elle implique, par ailleurs, la possibilité d'évaluer leur rentabilité tout en conservant un contrôle du pouvoir parlementaire au travers de ses commissions de contrôle et d'investigation. La définition du budget annexe est donnée par l'article 22 de la loi organique du 5 mai 1989 relative aux lois de finances au Togo : « les budgets annexes décrivent les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement d'un prix ».

L'une des caractéristiques des budgets annexes, d'après cette définition, est l'absence de la personnalité morale. De ce fait, ils ne concernent que des services de l'Etat non dotés de budgets autonomes. Ils doivent, par ailleurs, obtenir une rémunération pour les activités qu'ils exercent, ce qui leur permet d'avoir des ressources pour leur propre financement. Sous cet angle, les budgets annexes sont destinés à gérer les services que l'Etat refuse d'ériger en personne administrative autonome. Ils constituent, par conséquent, un remède pour concilier deux impératifs contradictoires. D'une part, le respect du principe de l'unité budgétaire par insertion des budgets annexes dans le budget général et d'autre part, une atténuation de ce même principe par une certaine autonomie de gestion reconnue aux budgets annexes. Sur un plan purement juridique, et comme le note si bien le Professeur Martinez, le régime des budgets annexes oscille entre une différence et une ressemblance avec le budget général². Ainsi, les budgets annexes ne portent pas atteinte au principe de l'unité budgétaire puisque, techniquement, ils font partie intégrante du budget général. Ils

¹ Les budgets autonomes des collectivités locales et des entreprises constituent quant à eux, sont de véritables dérogations au principe de l'unité budgétaire. Ils sont les résultats des démembrements de l'Etat et qui se traduisent par une débudgétisation du maximum des dépenses publiques. Cette débudgétisation n'est pas le seul apanage des Etats africains, mais selon les mots de LALUMIERE (Pierre), « une tentation permanente à laquelle succombent tous les gouvernements » V. EL KACEM (Mohammed), Loi de finances au Maroc, Thèse de droit public, 1998, p. 220.

² MARTINEZ (Jean-Claude) et DI MALTA (Pierre), Droit budgétaire, op. cit. p. 437.

sont donc élaborés selon les mêmes procédures que tout le projet de loi de finances et sont soumis dans les mêmes conditions à l’approbation du parlement. La directive de l’UEMOA précise d’ailleurs en son article 21 que « la création ou la suppression de budgets annexes sont décidées par les lois de finances ». L’adoption parlementaire des budgets annexes n’est pas différente de celle du budget général. Le parlement se prononce sur leur contenu et le débat engagé sur les recettes et les dépenses des budgets annexes se fait dans les mêmes conditions que celles des autres parties de la loi de finances.

En outre, la loi de finances de l’année fixe, pour les budgets annexes, le plafond des charges pour l’exercice budgétaire et prévoit par la même occasion, le produit provisionnel des recettes détaillé dans le tableau annexé à la loi de finances. De la même façon, l’exécution des budgets annexes se fait selon les mêmes règles que celles du budget général. Par ailleurs, les budgets annexes obéissent aux mêmes règles de la comptabilité publique. Leurs opérations comme leur gestion relèvent aussi bien du contrôle des engagements des dépenses que celui de la Cour des comptes. Toutefois, les budgets annexes conservent, une certaine particularité par rapport au budget général dans leur présentation et leur exécution. Leur présentation est ainsi définie par l’article 22 de la directive de l’UEMOA : « les budgets annexes comprennent, d’une part, les recettes et les dépenses d’exploitation, d’autre part, les dépenses d’investissements et les ressources spéciales affectées à des dépenses ». Les recettes et dépenses de ces budgets sont détaillées dans des tableaux séparés du budget général et intégrées à la loi de finances¹.

Quant aux comptes spéciaux de Trésor, leur existence est justifiée à l’origine, par la nécessité de situer hors budget des écritures qui rapprochent certaines recettes de certaines dépenses, ce qui permet de suivre le déroulement des opérations les concernant. Exceptionnels et provisoires, les comptes spéciaux de Trésor « apparaissent comme des comptes d’attente parmi lesquels on distingue les services débiteurs auquel le trésor fait momenta-

¹ Trois tableaux décrivent la structure et la situation des budgets annexes : le premier tableau détaille les recettes de chaque budget annexe en distinguant, dans la première partie les recettes d’exploitation et dans la deuxième partie les recettes d’investissement. Le deuxième tableau concerne les dépenses d’exploitation relatives au personnel et au matériel ainsi que les charges financières et toutes sortes de dépenses. Le troisième tableau prévoit pour chaque catégorie de budget annexe, le total des dépenses d’investissement, en distinguant, comme pour le budget général, les crédits d’engagement et les crédits de paiement.

nément des avances, et les services débiteurs dont il reçoit les avances ».¹ L'exemple le plus couramment cité pour illustrer cette situation comptable est celui des versements effectués par les comptables publics au début de leur fonction. Ils ne constituent que des rentrées de fonds provisoires puisqu'ils leur seront restitués à la fin de leur carrière. En sens inverse, constituent des sorties de fonds provisoires par exemple, les avances accordées aux collectivités locales dans l'attente de recouvrement des impôts locaux. L'utilité initiale des comptes spéciaux de Trésor, est donc incontestable. Elle permet la gestion comptable des mouvements de fonds temporaire qui doivent être traités séparément afin de donner plus de clarté aux documents budgétaires en plus de la nécessité d'établir une corrélation entre certaines recettes et certaines dépenses réunies dans un même compte. Pour éviter une prolifération des comptes spéciaux de Trésor qui pourrait nuire à la cohérence du budget général, la directive communautaire précise qu'ils ne comprennent que sept catégories : les comptes d'affectation spéciale², les comptes de commerce³, les comptes de règlement avec le gouvernement ou autre organismes étrangers⁴, les comptes d'opérations monétaires, les comptes de prêts⁵, les comptes d'avances et les comptes de garanties et d'avaux.⁶ Les opérations des comptes spéciaux de Trésor sont prévues, autorisées et exécutés dans les mêmes conditions que les opérations du budget général⁷.

C : Le principe de l'universalité budgétaire

Présentant devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 10 octobre 2000, le projet de loi de finances pour 2001, le ministre béninois de l'Economie et des

¹ TROTABAS (Louis) et COTTERET (Jean-Marie), Droit budgétaire et comptabilité publique, op. cit p. 57.

² « Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prises sur l'initiative du gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières ». Article 26 de la directive de l'UEMOA.

³ « Les comptes de commerce retracent des opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat ». Article 27 de la directive de l'UEMOA.

⁴ « Les comptes de règlement avec les gouvernements ou autres organismes étrangers retracent des opérations faites en application d'accords internationaux prévus par la loi ». Article 28 de la directive de l'UEMOA.

⁵ « Les comptes de prêt retracent les prêts d'une durée supérieure à deux ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation ». Article 30 de la directive de l'UEMOA.

⁶ « Les comptes de garanties et d'avaux retracent les engagements de l'Etat résultant des garanties financières accordées par lui à une personne physique ou morale ». Article 31 de la directive de l'UEMOA.

⁷ Article 25 de la directive de l'UEMOA.

finances déclarait : « ... nous nous sommes efforcés de faire des budgets de vérité. L'universalité budgétaire avait été quelque peu mise à mal au cours des années passées, en conséquence de quoi le budget reflétait de moins en moins la réalité des recettes et des dépenses de l'Etat. C'est pourquoi, le gouvernement a réintégré dans le budget, qui retrouve ainsi clarté et transparence, un montant de recettes et de dépenses qui en avait abusivement été soustrait de manière à minorer artificiellement les masses budgétaires ».¹ Dans le prolongement de cette présentation du ministre, et dans les documents accompagnant le projet de loi de finances, un paragraphe intitulé « des mesures dans le sens d'un plus grand respect du principe de l'universalité budgétaire », s'ouvre par cette phrase : « toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer au budget de l'Etat ».²

Il apparaît ainsi au regard de ces déclarations et de sources bien autorisées, que l'unité et l'universalité budgétaire sont parfois très difficiles à distinguer. Le risque de confusion est excusable puisque toutes les deux exigent que toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat figurent dans le même budget. Mais comme l'a souligné Joël Molinier, « pour être complémentaires dans leurs finalités, les notions d'unité et d'universalité n'en sont pas moins distinctes dans leur contenu »³.

Comme nous l'avions vu, la règle de l'unité vise à rassembler les dépenses et les recettes de l'Etat dans un seul document budgétaire. Elle a pour conséquence d'interdire la multiplicité des budgets, et d'éviter que certaines dépenses ou recettes de l'Etat ne soient faites hors budget et par là même soustraites à l'autorisation parlementaire. La règle de l'universalité quant à elle, est plus subtile, car elle vise le contenu même de l'autorisation parlementaire et implique que chaque opération y soit prise en compte et soit fongible avec l'ensemble des autres. L'alinéa 1 de l'article 19 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances dans les pays de la communauté stipule que : « il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général ».

Deux conséquences pratiques résultent de ces dispositions qui répondent à un double souci d'assurer la clarté des comptes de la nation et de permettre, par là même, un

¹ La Nation, hebdomadaire béninois d'information, 11 octobre 2000, p. 5.

² Projet de loi de finances, 2001.

³ L'universalité budgétaire, in Les cahiers de la comptabilité publique, op cit. p. 50.

contrôle efficace du parlement : d'abord il ne doit pas y avoir de contraction entre certaines dépenses et certaines recettes : toute recette et toute dépense doivent faire l'objet d'une inscription budgétaire distincte et intégrale : c'est la règle du produit brut également appelée règle de non-contraction ou de non-compensation. Ensuite, il est interdit, en principe, d'affecter une recette déterminée à une dépense précise : c'est le principe de la non-affectation des recettes.

La première règle signifie qu'il faut inscrire dans le budget, les dépenses et les recettes pour leur montant brut. Et comme toute règle du droit budgétaire, plusieurs justifications militent en sa faveur. Avec la règle de non-compensation, le principe de l'universalité budgétaire a le mérite de faire apparaître dans la loi de finances toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat. Il évite par conséquent, toute omission ou dissimulation d'autres opérations budgétaires. Techniquement, il empêche les ministres d'effectuer des contractions ou des compensations entre recettes et dépenses de leur département ce qui entraînerait une configuration du budget comme une addition de soldes. Il en va de même pour les services administratifs chargés de recouvrement qui doivent indiquer en dépenses les frais de recouvrement, et en recettes les impôts recouvrés et ne pas se limiter à présenter les recettes nettes en faisant contraction entre les premières et les secondes. Le même principe impose des exigences de clarté dans l'exécution du budget. C'est ainsi que les services administratifs ne peuvent se procurer des ressources autres que celles qui sont autorisées par la loi. Toute opération de dépense doit être imputée sur le montant des crédits disponibles. Tout produit d'une recette devra être versé au budget général sans pouvoir être utilisé par le service. De ce point de vue, la règle de non-compensation permet dans les faits, une gestion financière claire et sincère empêchant les gaspillages et les dépenses inutiles qui sont le lot quotidien des finances publiques africaines, et empêche la constitution des « caisses noires » alimentées souvent par certaines rentrées fiscales¹.

La deuxième règle, celle de la non-affectation, interdit l'utilisation d'une recette déterminée pour le financement d'une dépense déterminée. Toutes les dépenses d'un budget doivent être couvertes par la masse commune des recettes. Le droit budgétaire de l'espace UEMOA consacre cette règle en son article 19 « (...) l'ensemble des recettes assurant

¹ WILLIAMS (Robert), *Political corruption in Africa*, 2^{ème} édition, 1991, 145 p., SEVERINO (Michel) et GUILLON (Serge), *Situation économique et financière des Etats d'Afrique, de l'Océan Indien et des Caraïbes en 1992, Perspectives d'évolution*, Ministère de la coopération, La Documentation Française, 1993, 461 p.

l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général. (...) ». Ici aussi, de nombreuses raisons justifient l'application de cette règle dans le droit financier africain. La raison principale découle de l'égalité devant les dépenses publiques qui trouvent, toutes, leur fondement dans la volonté souveraine des Etats. L'affectation des recettes à des dépenses déterminées conduirait à une hiérarchisation des dépenses de l'Etat. Il y aurait dans ce cas, celles qui bénéficieraient des ressources et jouiraient, par conséquent, d'une garantie ; d'autres, au contraire, seraient compromises du fait du caractère aléatoire des recettes qui leur sont destinées. A ceci s'ajoute une raison financière. L'application de la règle de non-affectation aide à limiter le gaspillage des deniers publics. En effet, au cas où une recette affectée à l'activité d'un service se révèle insuffisante, le déficit sera ouvert par le budget général. En revanche, s'il y a excédent de recettes, le service en question serait enclin à les utiliser même dans l'hypothèse où les besoins du service sont largement couverts.

La règle empêche aussi les responsables des administrations de constituer ses réserves financières qu'ils peuvent utiliser librement et en dehors de tout contrôle possible administratif ou politique.

D : Le principe de spécialité budgétaire

La règle de la spécialité budgétaire a été consacrée en France par la loi du 29 janvier 1831. Le Second Empire l'a abolie mais elle fut rétablie par la loi du 16 septembre 1871. Cependant son origine remonte un peu plus loin et peut être liée en partie au rapport présenté à la chambre des députés par M. Roy et qui avait été une des causes de la loi du 25 mars 1817. Cette loi ouvrait la marche vers la spécialité dans l'objet puisqu'elle donnait au parlement le droit d'intervenir non seulement dans la fixation des crédits pour chaque ministère mais encore dans leur emploi : « la dépense ne peut excéder le crédit ouvert en masse à chacun d'eux (ministères). Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ce crédit » (article 151 de la loi du 25 mars 1817). La règle de la spécialité a été reprise par l'article 7 de l'ordonnance de 1959 relative à la loi de finances. Le même principe a été retenu par les textes africains. L'article 13 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances précise que : « les crédits ouverts par les lois de finances sont spécialisés par chapitre sous réserve des dispositions de l'article 12 ». Chaque chapitre ne contient que des dépenses homogènes se rapportant à un objet déterminé. La structure des chapitres est fixée par l'autorité budgétaire en fonction de ses préoccupations.

Ce principe restreint donc la portée de l'autorisation budgétaire à chaque poste du budget et interdit qu'un crédit prévu pour une dépense soit employé pour un autre objet. Grâce à la spécialité budgétaire, qui envisage la manière dont les dépenses publiques doivent être examinées par les députés lesquelles sont regroupées non pas par grandes masses, mais de façon détaillée, le parlement peut vérifier l'emploi des crédits. A cet effet, l'autorisation parlementaire doit porter sur des unités relativement réduites de crédits permettant, un contrôle parlementaire efficace, et accordant dans le même temps une certaine latitude à l'administration.

Toutefois, l'autorisation budgétaire est donnée pour un budget déterminé, identifié dans le budget, en France, au niveau du chapitre en vertu de l'article 7 de l'ordonnance de 1959 même si le parlement n'approuve pas chapitre par chapitre, les dépenses budgétaires de l'Etat¹.

Quant aux Etats africains francophones, le problème se pose non seulement au niveau des unités des crédits sur lesquelles doit porter l'examen mais en plus, ils procèdent à des transferts et des virements qui remettent en cause la spécialité budgétaire. En effet, les transferts opèrent un changement dans la répartition des crédits entre les services. Suite, par exemple, à leur organisation, restructuration, il peut arriver qu'ils modifient la nature des dépenses prévues originellement et même qu'ils substituent une dépense nouvelle à une dépense autorisée, ou bien une dépense d'investissement à une dépense de fonctionnement². Logiquement, les transferts ne peuvent entraîner une augmentation du volume des crédits globaux et exigent qu'une contre-partie égale soit trouvée à l'inscription budgétaire nouvelle.

¹ Avec la nouvelle loi organique relative aux lois de finances de 2001 en France, le chapitre, unité d'exécution des crédits et cadre de la compétence financière des ministres depuis la Restauration a disparu. Conformément à l'article 7 de cette nouvelle loi, les subdivisions des crédits s'opèrent désormais dans le cadre des « politiques publiques », « des missions » et « des programmes ».

² FABRE (Francis Jacques), *Le contrôle des finances publiques*, PUF, Paris, 1968, p. 69.

Section 2 : Le vote de la loi de finances : substrat de l'autorisation parlementaire

L'essentiel de la deuxième session parlementaire de l'année est consacrée à la discussion du projet de loi de finances¹. Le débat budgétaire, en raison de son importance politique, reste donc un des temps forts de la vie des assemblées.

Mais la question que l'on se pose dans la nouvelle architecture constitutionnelle en application en Afrique, est de savoir si les députés disposent des moyens leur permettant de concourir efficacement à la prise des décisions financières ? On peut en douter de part la rationalisation de la procédure d'élaboration, d'adoption et de contrôle des lois de finances, la grande technicité des budgets d'Etat et les compétences intellectuelles relativement limitées de nombreux députés en matière économique et financière. Le député Bénéwendé Stanislas Sankara, président du groupe parlementaire « Justice et Démocratie » à l'Assemblée nationale du Faso (opposition parlementaire), a fait remarquer que « la discussion budgétaire est un vaste marché de dupe où seul le gouvernement mène de bout en bout le débat ».²

Même en France, ce constat désabusé reste largement partagé³, en premier lieu par les députés eux-mêmes. « La discussion budgétaire, écrivait le Président Edgar Faure en 1975 est devenue, au fil des années, un acte de routine qui se déroule selon une procédure désuète ».⁴ C'est également à cet unilatéralisme gouvernemental que fait allusion Jean Pierre Fourcade quand il déclarait en 1989 que « nous devons à la vérité de dire que la dis-

¹ Article 106 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale togolaise, article 117 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso et article 94 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

² Extrait de sa déclaration, après le vote de la loi de finances pour 2004, La voix du Parlement, n°54, décembre 2003, p. 9.

³ CHINAUD (Roger) constatait pour sa part que même le parlement français n'est plus la mère adoptive des lois de finances. In Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ? Pouvoirs n°64, 1993, p. 99.

⁴ Cité par BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), Finances publiques, LGDJ, 6^{ème} édition, 2002, p. 309.

cussion budgétaire est devenue un rite annuel ». ¹ Jean Claude Martinez et Pierre Di Malta pour leur part estimaient dans leur manuel commun de droit budgétaire que « la discussion budgétaire tient plus du sacrifice à une mystique que d'une institution ayant une réelle portée pratique »²

L'exécutif, de part sa technocratie et sa maîtrise des questions économiques et financières nationales et internationales, dispose d'une force de persuasion impressionnante qui place d'emblée le parlement dans une situation d'infériorité constitutionnelle et de subalternisation acceptée. Le pouvoir de réformation du parlement étant pratiquement nul, on en conclut donc que le vote du budget dans les assemblées africaines reste une pure formalité.

Paragraphe 1 : Les étapes de l'examen et d'adoption du projet de loi de finances

L'adoption parlementaire de la loi de finances intervient suivant une procédure organisée qui fait appel tant aux dispositions constitutionnelles et organiques qu'aux règles générales du droit parlementaire en application dans les démocraties établies d'Europe ou d'Amérique. Ce dispositif juridique, dans le processus d'examen et d'adoption de la loi de finances, fait d'abord appel aux commissions législatives permanentes en particulier aux commissions des finances pour un travail technique (A) et ensuite, à la séance plénière pour un examen plus détaillé et le vote final (B).

A : La saisine de la commission chargée des finances.

Le travail en commission constitue une phase essentielle de l'examen par les assemblées du projet de loi de finances. Le projet mobilise toutes les commissions de l'Assemblée, les unes saisies au fond, les autres pour avis. Mais lorsque le Président de l'Assemblée doit saisir une commission du projet de loi de finances, celui-ci sait que la question de la compétence ne se posera pas. Il sait aussi que le gouvernement ne demandera pas la constitution d'une commission spéciale pour l'examen du projet de loi de finances. Le renvoi du projet de loi de finances à la commission des finances et du budget des

¹ Ibid. p. 309.

² .MARTINEZ (Jean-Claude) et DI MALTA (Pierre), Droit budgétaire, op. cit, p. 254.

assemblées revêt ainsi en pratique un caractère automatique tout comme la saisine pour avis les autres commissions permanentes de l'assemblée.¹

Saisie donc au fond du projet de loi de finances, la commission des finances et des échanges² tient naturellement dans les textes, le rôle de premier plan dans la discussion budgétaire. Ses compétences, définies par l'article 35-3 du règlement intérieur de l'assemblée togolaise sont les suivantes : exécution du budget, examen des lois de finances, monnaie et crédit, activité financière intérieure et extérieure, contrôle financier des entreprises nationales, domaines de l'Etat, consommation, commerce intérieur et extérieur et fiscalité³.

Une fois la commission des finances saisie du projet de loi de finances, un programme de travail est élaboré en tenant compte des délais prescrits par la constitution pour l'adoption définitive du projet de loi de finances. Généralement, les débats au sein de la commission des finances durent un peu plus de cinq semaines. Compte tenu du double aspect technique et politique des budgets, les textes réglementaires des assemblées exigent la présence d'un membre du gouvernement lors des débats en commission. Chaque commission générale est invitée à envoyer un représentant pour prendre part aux débats budgétaires.

Au Bénin, l'usage établi depuis la première législature est que le projet de loi de finances et les Programmes d'Investissements Publics (PIP) soient affectés à la commission des finances et des échanges quant au fond et à la commission du plan, de l'équipement et de la production pour avis. Les deux commissions examinent ensemble le projet et font un rapport conjoint qu'elles soutiennent en séance plénière. Conformément à l'article 95-2 du

¹ Au Togo, les commissions saisies pour avis sont : la commission des lois constitutionnelles et de la législation de l'administration générale, la commission des Droits de l'Homme, la commission du développement économique et de l'aménagement du territoire, la commission du développement socioculturel, la commission des relations extérieures et de la coopération, la commission de la défense et de la sécurité. Au Burkina Faso, les commissions saisies pour avis sont au nombre de quatre : la commission du développement économique et de l'environnement, la commission des affaires étrangères et de la défense, la commission des affaires générales et institutionnelles et la commission de l'emploi, des affaires sociales et culturelles.

² Au Bénin, cette commission porte le même nom qu'au Togo. Au Burkina Faso, cette commission est baptisée, commission des finances et du budget.

³ Les mêmes attributions sont reconnues aux commissions des finances des Assemblées nationales béninoise et burkinabé.

règlement de l'Assemblée nationale, les députés aussi bien de la majorité que l'opposition peuvent prendre part aux travaux de ces deux commissions mais sans prendre part au vote s'ils ne sont pas membres. Des rapporteurs spéciaux sont désignés et qui recueillent les informations supplémentaires dont les parlementaires ont besoin pour un travail plus efficace. Le programme budgétaire au sein de la commission des finances prévoit l'audition du ministre des finances dont l'objet est de donner en prélude aux grandes discussions en plénière, des informations sur le budget de l'Etat aux députés présents en commission.

Le ministre dans un exposé introductif fait le point sur les grandes orientations ayant soutenu toutes les inscriptions budgétaires et les innovations introduites dans la loi de finances qui est soumise au parlement. A l'issue de cet exposé, les députés posent des questions pour une meilleure compréhension de l'exposé du ministre. Cet exercice constitue pour le ministre, un premier examen de passage qui permettra de mieux cerner les préoccupations des députés de la commission pour mieux orienter les débats en plénière. Après l'audition du ministre, s'engage une discussion générale sur les propositions financières du gouvernement, discussion qui peut durer plusieurs jours et qui se caractérise par son intensité et l'intérêt qu'elle suscite chez certains députés. C'est le moment où dans les pays où la démocratie fonctionne à peu près normalement, les représentants de la majorité peuvent critiquer les choix gouvernementaux, chose inconcevable dans certains pays comme le Togo. Quant à l'opposition, lorsqu'elle existe, elle demande au ministre des Finances, des explications détaillées et éventuellement des documents permettant leur information complète sur des questions importantes relatives à la politique générale du gouvernement. Le ministre intervient donc pour donner des explications nécessaires avant d'entamer l'examen détaillé du projet qui se discute article par article, en commençant par la première partie relative aux conditions générales de l'équilibre financier et en finissant par la deuxième partie relative aux moyens des services et aux dispositions spéciales. Après quoi, les présidents des groupes politiques représentés à l'assemblée sont invités à présenter leurs propositions d'amendements dans un délai très limité.

Le vote est la phase finale. Il se fait article par article, titre par titre et partie par partie. Les autres commissions législatives interviennent au niveau de leurs attributions respectives qui correspondent aux différents départements ministériels. Chaque commission étudie dans le détail, le projet du budget sectoriel correspondant à ses compétences, discute les amendements et procède au vote du texte. Elle établit, enfin, un rapport final qui comprend ses conclusions et propositions.

Sur la base de ces rapports spéciaux, des documents déposés par le gouvernement et par les institutions, des comptes rendus des débats qui ont eu lieu en commission, le rapporteur général de la commission des finances élabore un rapport qui, comme les rapports spéciaux, est d'abord discuté puis adopté en commission, puis imprimé et remis au Président de l'Assemblée nationale aux fins de multiplication et de distribution aux députés pour les discussions en séance plénière. Le rapport de la commission comporte en général cinq points : le premier point restitue le projet de loi de finances dans son contexte économique, national, régional et international, le second point retrace les grandes orientations en matière de politique de développement et les objectifs généraux du budget, le troisième point examine les contraintes d'ordre économique et institutionnel qui ont sous-tendu l'élaboration du budget, et enfin les quatrième et cinquième points sont consacrés aux deux parties du projet de loi de finances et au débat général qui a eu lieu en commission entre le gouvernement, les représentants des institutions et les parlementaires ayant pris part aux travaux en commission¹.

B : L'examen du projet de loi de finances en séance publique

Dès que la commission des finances a achevé son travail d'examen du projet de loi de finances, son texte, à la différence de la pratique parlementaire française de la Cinquième République², est soumis à la discussion des assemblées. Ce débat a pour objet de permettre aux différentes parties en présence (gouvernement, présidents et rapporteurs de commissions saisies au fond et pour avis, groupes politiques), de faire connaître leurs positions et arguments respectifs, et d'éclairer ainsi le futur vote des parlementaires.

¹ L'importance accordée aux travaux en commissions est toutefois relativisée par la pratique parlementaire quotidienne et ce pour plusieurs raisons : l'absentéisme des commissaires qui n'est jamais sanctionné, l'absence de moyens d'information pour permettre au parlement d'exercer réellement son pouvoir financier. A cela s'ajoute le déplacement du centre de gravité du débat budgétaire qui se déroule ailleurs que dans les réunions formelles de la commission des finances. Les compromis budgétaires sont souvent obtenus entre le cabinet du Chef de l'Etat et les ministres concernés. V. EL KACEM (Mohamed), *Loi de finances au Maroc*, Thèse droit public, Université Paris II, 1998 ; DJREKPO (Charles), LALEYE (Francis), TEVOEDJRE (Eric), *Le député et le parlement béninois*, op. cit., p. 86.

² En France, c'est le texte du gouvernement qui est soumis à la délibération des assemblées (article 42 de la constitution française du 4 octobre 1958). Cet article s'inscrit aussi dans la logique du parlementarisme rationalisé et est destiné à éviter cette anomalie qui a caractérisé les Républiques précédentes, où la commission des finances de l'Assemblée nationale concurrence le gouvernement et substitue à son texte une mouture entièrement reformée, qui n'a absolument rien à voir avec le texte gouvernemental d'origine.

En Afrique, le débat budgétaire bien plus que le débat législatif classique, reste le plus contesté de tous les débats parlementaires. Sa longueur, sa concentration sur une courte période, sa monotonie, le désespacement des députés face à ce grand document fait de tableaux chiffrés et de termes économiques et financiers difficilement maîtrisables, font chaque année et d'une façon tout aussi rituelle que son déroulement, l'objet de critiques répétées qui, à défaut de renouveler l'analyse, confortent ses détracteurs. Certes, personne ou presque ne remet en cause le bien fondé de l'existence dans les constitutions africaines de l'autorisation budgétaire, première raison d'être des assemblées. Mais chacun, s'accorde à reconnaître que la formule déjà ancienne et célèbre d'Edgar Faure, « liturgie, léthargie, litanie », trouve bien son terrain de prédilection en Afrique et colle trop bien avec la réalité pour apparaître aujourd'hui dépassée. Le déroulement de la discussion budgétaire est strictement organisé par les parlements eux-mêmes. Dans les assemblées, la conférence des présidents procède, en premier lieu, à la répartition du temps de discussion entre les différents éléments du projet de loi de finances

L'examen du projet de loi en séance plénière, se fait en deux étapes successives : en premier lieu, les députés commencent leurs travaux par une discussion générale de l'ensemble du texte (1), en second lieu, par le vote (2).

1 : La discussion générale du texte

La discussion générale constitue la phase politique du débat budgétaire. Elle s'ouvre en principe, par la présentation du rapport établi par la commission des finances et présenté par son rapporteur général, puis, par l'exposé du ministre de l'Economie et des finances sur les objectifs globaux poursuivis par le gouvernement dans l'élaboration du projet de loi de finances pour l'exercice suivant. Vient ensuite la phase technique de la discussion, qui consiste en la présentation de chacune des deux parties du projet de loi de finances soumis à la délibération des assemblées. Dans le cadre de ce découpage global, la conférence des présidents fixe le temps de parole alloué au gouvernement, aux rapporteurs de la commission saisie au fond et pour avis et aussi aux groupes politiques. La conférence des présidents détermine également le calendrier de la discussion des différentes parties du budget. Figure dans ce document, pour chaque catégorie de crédits, le jour de l'examen et de vote en séance publique. De part son intensité, sa généralité et sa médiatisation, le débat budgétaire de l'année attire dans l'opinion publique nationale, une attention particulière. Les interventions du ministre des Finances et celles des principaux orateurs des groupes

politiques tant de la majorité que de l'opposition représentés à l'Assemblée nationale sont retransmises sur les chaînes de télévision.

A partir de là, la discussion prend l'allure d'un grand spectacle où règnent les tensions idéologiques et des conflits d'intérêts. Et comme l'a si bien souligné Gilbert Orsoni, « le travail en séance plénière est plus spectaculaire que l'obscur travail en commission, car, elle revêt en réalité, une importance formelle où l'apparence constitue l'essentiel ».¹ Majorité et opposition utilisent donc la tribune de la discussion budgétaire pour exposer leurs choix politiques, l'opposition critiquant la politique économique et financière du gouvernement, la majorité, soutenant le projet présenté par le gouvernement.

C'est le cas notamment lors du débat budgétaire de 2004 au Burkina Faso. Alors que les députés de la CDP, parti du Président Blaise Compaoré, et parti majoritaire à l'Assemblée, décernent ostensiblement des satisfecit en se félicitant des progrès accomplis par le gouvernement dans la voie de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit et les perspectives ouvertes par le projet en discussion dans le cadre de la réduction de la pauvreté, l'opposition, elle, dénonce un projet de budget anti-social, qui ne répond ni aux aspirations du peuple ni à celle des opérateurs économiques et qui est de nature à aggraver la pauvreté dans le pays et creuser davantage les inégalités déjà trop criardes entre les riches et les pauvres.²

Le passage des différents orateurs est suivi par l'intervention du ministre des Finances qui termine la discussion générale en répondant aux observations et critiques des orateurs qui se sont succédé.

Malgré le caractère polémique du débat budgétaire, les députés ne perdent pas de vue qu'ils disposent d'un délai constitutionnellement très bref pour examiner et adopter le projet de loi de finances qui leur est soumis. Ce délai est de quarante jours au Togo, il est porté à soixante jours au Bénin et Burkina Faso. Dans tous les cas, le vote final doit intervenir dans chacun des pays avant le 1^{er} janvier, date du début d'un nouvel exercice. Si à l'expiration de ce délai, le projet de loi de finances n'a pas pu être adopté, deux solutions sont envisagées : si le retard est imputable au gouvernement c'est-à-dire si celui-ci n'avait pas déposé son projet à temps utile pour qu'il puisse être examiné et adopté dans les délais

¹ ORSONI (Gilbert), *Finances publiques*, Ed. Publisud, Paris, 1989, p. 159.

² V. La voix du parlement, n°54, décembre 2003, Budget de l'Etat, gestion 2004 : les groupes politiques s'expriment, p. 8.

impartis par la constitution, le Président de la République au Bénin, le Premier Ministre au Togo ou au Burkina Faso, demande d'urgence, à l'Assemblée nationale, l'autorisation de continuer à percevoir les impôts et à reprendre en dépenses, le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires¹. Mais si le retard est imputable au parlement, qui, du fait de son inertie n'a pas pu examiner et adopter le budget à temps, le gouvernement, conformément à l'article 39 alinéa 3 de la directive de l'UEMOA, convoque une session extraordinaire aux fins d'aplanir les divergences entre gouvernement et parlement sur les points litigieux du projet. Et si à la fin de la session extraordinaire, la loi de finances n'a pas pu être adoptée, le gouvernement peut mettre en vigueur le projet de loi finances par ordonnance².

Cette solution particulièrement sévère, dépossède certes le parlement de son pouvoir budgétaire mais elle a pour but d'éviter que le débat budgétaire ne s'enlise dans d'interminables discussions menées par l'opposition et dont l'objectif serait de priver le gouvernement du budget nécessaire à la mise en œuvre de sa politique pour l'année à venir.

¹ C'est sous la présidence de Nicéphore SOGLO au Bénin (1991-1996) que tous les records de retard ont été battus par le gouvernement dans la transmission des projets de budgets de l'Etat à l'Assemblée nationale. Pour la session budgétaire de 1992, le gouvernement a transmis le projet de budget à l'Assemblée nationale le 12 novembre 1992 alors que la session budgétaire a commencé le 30 octobre de la même année ; en ce qui concerne le projet de budget de 1993, il a été transmis au parlement par décret du 29 mars 1994 alors que la session budgétaire était ouverte depuis le 29 octobre 1993 soit un retard de 5 mois, V. DJREKPO (Charles), LALEYE (Francis), TEVOEDJRE (Eric), Le parlement béninois, op. cit, p. 186.

² On peut opiner sur la nature juridique des ordonnances budgétaires au regard des autres ordonnances classiques prévues par exemple par l'article 86 de la constitution togolaise. On considère dans le droit parlementaire africain qu'elles n'ont pas une nature spécifique. Tout comme les ordonnances classiques, les constitutions des pays exigent pour leur validité une ratification parlementaire (article 91 alinéa 2 de la constitution togolaise). La situation n'est pas identique en France. Les ordonnances budgétaires de l'article 47 de la constitution diffèrent des ordonnances prévues par l'article 38 ; elles n'exigent pas une ratification parlementaire. Jean Claude MARTINEZ et Pierre DI MALTA estiment que ces ordonnances réalisent une « substitution d'action » non soumise à une habilitation parlementaire, Droit budgétaire, op. cit. p. 375.

2 : Le vote de la loi de finances

La décision définitive en matière budgétaire appartient au parlement. A la suite de la discussion du texte qui lui est soumis, il procède au vote de l'autorisation, qui est un préalable nécessaire à la mise en œuvre des lois de finances.

Politiquement, le vote de la loi de finances est un phénomène complexe. D'une manière générale, la démarche conduisant à son adoption n'est guère différente de celle qui intervient pour le vote de la loi ordinaire. Tout comme dans le processus législatif ordinaire, l'adoption du projet de loi de finances met en évidence les antagonismes politiques classiques entre majorité et opposition lorsqu'elle existe. Normalement, l'examen et le vote du projet de loi de finances- sauf recours aux procédures exceptionnelles prévues à l'article 116 de la constitution du Burkina Faso-¹, s'effectuent article par article comme pour une loi ordinaire. L'article 42 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances dispose : « les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par compte spécial. Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles. Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votés par budget annexe ou par compte spécial ».

La directive communautaire fixe l'ordre des votes. La première partie est obligatoirement adoptée avant l'examen de la deuxième partie². L'article 41 de la directive de

¹ On se contentera de rappeler simplement ici qu'il peut engager sa responsabilité sur le vote de la loi de finances ou avoir recours au vote bloqué pour contraindre sa majorité en cas d'hésitation et faire face à l'opposition, en cas de manœuvre délibéré d'obstruction.

² Conformément à l'article 32 de la directive de l'UEMOA, le projet de loi de finances, comprend deux parties distinctes. La première partie autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier. Il évalue le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie, autorise la perception d'impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses, arrête les données générales de l'équilibre financier et comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément à la législation en vigueur dans chaque pays, des opérations d'emprunt destinées à couvrir l'ensemble des charges de trésorerie. Dans la seconde partie, le projet de loi de finances fixe pour le budget général, le montant global des crédits applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère. Il autorise par ailleurs, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations des budgets annexes et les opérations des comptes spéciaux du trésor par catégorie de comptes spéciaux et essentiellement par titre.

l'UEMOA est très clair à ce sujet : « la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant le parlement avant le vote de la première partie ». L'adoption prioritaire de la première partie s'explique par l'importance des recettes qui y figurent et qui doivent être examinées et adoptées avant de s'interroger sur les dépenses publiques de la deuxième partie.

Les modalités d'adoption de la deuxième partie sont précisées par l'alinéa 2 de la directive de l'UEMOA : « les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles ». Comme dans le droit budgétaire français sous l'emprise de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le titre constitue l'unité de vote et à l'intérieur du titre le ministère, si bien que le nombre de votes varie selon le nombre de ministères que comprend le gouvernement.

Lorsque s'achèvent la discussion budgétaire et les votes sectoriels, le gouvernement peut demander une seconde délibération s'il désire faire revenir les assemblées sur certaines mesures adoptées contre son avis. Une fois qu'il a été procédé à cette seconde délibération, intervient un vote d'ensemble, dans les mêmes conditions que pour tout projet de loi. Les explications de vote peuvent intervenir et chaque président de groupe intervient pour dire s'il approuve ou non la loi de finances qui vient d'être votée et quel sens il entend donner aux votes des parlementaires du groupe. Le vote a lieu au scrutin secret, la majorité votant pour, profite de ce vote pour réaffirmer son soutien au gouvernement ; l'opposition votant contre et trouve par ailleurs une nouvelle tribune pour critiquer et mettre à nu les failles de la politique gouvernementale et ce faisant, se positionne vis-à-vis de l'opinion nationale comme la seule et véritable garante de ses intérêts et l'unique alternative pour les élections à venir.

La portée réelle du débat budgétaire reste, cependant très limitée dans la mesure où elle n'a aucun effet sur le projet de loi de finances. Le projet gouvernemental sort après le vote final des parlementaires comme il était entré le premier jour à l'Assemblée.

Paragraphe 2 : Les limites du débat budgétaire

Elles sont d'une part d'ordre juridique. Contenu dans un corset de règles tant constitutionnelles qu'organiques, le débat budgétaire est victime des contraintes du parlementarisme rationalisé hérité de la Cinquième République française (A). Les limites sont d'autre

part, d'ordre pratique, et résultent dans ce cas, des structures sociologiques du parlement et les conditions de son fonctionnement dans ses rapports avec le pouvoir exécutif (B).

A : Les limites juridiques du pouvoir financier du parlement

L'exercice du pouvoir d'amendement est l'un des traits caractéristiques de l'efficacité du parlement, ce qui est vrai lors de l'examen du budget car comme le souligne R. Chinaud, « la marge de manœuvre constitutionnelle du parlement se mesure à sa capacité d'amender le texte initial du projet de loi de finances ».¹ Les limites juridiques au droit d'amendement des parlementaires sont au nombre de deux : une restriction très drastique du droit d'amendement en matière financière (1) et l'interdiction des cavaliers budgétaires (2).

1 : Les irrecevabilités financières

La phase d'examen des amendements reste incontestablement la phase la plus vivante qui suscite le plus d'intérêt aussi bien chez les députés qui peuvent profiter du projet de loi de finances pour imprimer leur marque ou une nouvelle orientation économique au projet de budget en discussion que chez les membres du gouvernement qui vont en user pour rejeter certaines propositions démagogiques venant des députés se traduisant souvent par des surenchères budgétaires émanant de certains parlementaires aussi bien de la majorité que de l'opposition. Le principe dans le droit budgétaire africain, est la limitation du droit d'amendement en matière budgétaire.

Le régime juridique des irrecevabilités financières est prévu par les textes constitutionnels eux-mêmes : les articles 90 de la constitution togolaise et 120 de la constitution burkinabé prévoient : « les propositions ou amendements formulés par les parlementaires ne sont recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit une création ou l'aggravation des charges publiques ». Ainsi formulés, ces articles ont incontestablement une portée politique. Ils concernent en effet, toutes les formes d'initiative législative lorsqu'elles mettent en cause les ressources et les charges publiques, même s'il s'agit d'un texte de portée générale. Interprété stricto sensu, il aboutit à supprimer presque totalement l'initiative des parlementaires en matière législatives, toute réforme étant susceptible d'aggraver les obligations financières de l'Etat ou de diminuer ses ressources. Mais l'article 40 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de

¹ La loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement, Pouvoirs, n°64, p. 103.

finances, renforce, pour la discussion du budget, le dispositif de défense mis en place par l'article 90 de la constitution togolaise pour l'ensemble des lois. La liberté d'initiative qui est la règle devient l'exception dans la directive : « aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par la représentation nationale, sauf s'il tend à supprimer ou à accroître une recette. Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient ». Ainsi, il résulte de cet article une réglementation beaucoup plus rigoureuse du droit d'amendement que celle qui découle des textes constitutionnels.

Dans la pratique cependant, les dispositions constitutionnelles et réglementaires qui limitent le droit d'amendement des parlementaires dans le domaine financier, sont appliquées avec une certaine souplesse dans les assemblées. En effet, si en matière des dépenses, les contraintes demeurent strictes, en matière des recettes en revanche, les amendements parlementaires sont généralement admis lorsqu'ils ne remettent pas en cause l'équilibre général du budget. Tout dépend des rapports des forces politiques représentés au sein de l'hémicycle et de la volonté d'ouverture et de dialogue du gouvernement dans ses rapports avec les députés en particulier ceux de l'opposition. On se souvient encore que lors du débat budgétaire pour l'exercice 2001 au Bénin, des amendements non négligeables ont été apportés au projet de loi de finances. On peut citer entre autres, la réduction du taux de la taxe sur l'assurance-vie à 1% au lieu de 6% prévu par le projet de loi de finances du gouvernement, et la taxe sur l'assurance maritime de 6% au lieu de 8% ; l'alourdissement des sanctions appliquées aux infractions commises dans le domaine de la pêche maritime, la fixation du plafond de la cotisation minimale au titre de l'impôt sur les sociétés à 500.000 FCFA au lieu de 1.000.000 FCFA.

Tout compte fait, les amendements proposés par les parlementaires et acceptés par le gouvernement restent exceptionnels, compte tenu des limitations constitutionnelles et réglementaires, qui restreignent considérablement la marge de manœuvre des parlementaires¹ ainsi que nous le montrent les tableaux suivants.

¹ Mais les voix s'élèvent de plus en plus aussi bien dans les parlements que dans la doctrine africaniste, pour dénoncer le débat budgétaire sous l'empire de la directive de l'UEMOA qui reprend l'ordonnance française de 1959. L'article 40 de cette directive interdit aux parlementaires de proposer la création ou la majoration d'une charge publique. Monsieur ENGOUANG (Mengue Me) dans, « Le nouveau parlement gabonais », Afrique juridique et politique, Janvier-juin 2002, p. 5-28, estime qu'à l'exemple de la France avec la loi or-

Assemblée nationale du Bénin.

Années	Nombre d'amendements déposés.	Nombre d'amendements acceptés.
2002	60	4
2003	45	3
2004	50	1
2005	40	4

Source : Commission des finances de l'Assemblée nationale du Bénin¹

Assemblée nationale du Burkina Faso.

Année	Nombre d'amendements déposés	Nombre d'amendements acceptés
2003	100	7
2004	60	1
2005	77	6

Sources : Commission des finances de l'Assemblée nationale du Faso².

2 : L'interdiction des cavaliers budgétaires

L'interdiction des cavaliers budgétaires consiste à limiter le contenu des lois de finances aux seules dispositions financières. Cette limitation s'est imposée dès lors que les parlementaires, comme d'ailleurs le gouvernement lui-même, encouragés par la rapidité

ganique du 1^{er} août 2001, la directive ou en tout cas une nouvelle loi financière doit autoriser en Afrique, une interprétation plus souple de l'article 40. « Le droit d'amendement des parlementaires, dit-il, sera facilité par l'absence l'obligation pour eux de les assortir de recettes compensatrices ».

¹ Les amendements qui ne sont pas acceptés, sont souvent transformés en recommandations en vue de leur prise en compte par les budgets ultérieurs.

² Données non disponibles à l'Assemblée nationale du Togo.

dans laquelle se passe l'adoption des lois de finances, ont pris l'habitude d'ajouter aux dispositions en discussion, des mesures qui n'ont aucun caractère financier.

En France, la pratique des cavaliers budgétaires a été interdite dès la Troisième République par une loi du 30 juillet 1913, puis sous la Quatrième République par le texte de la constitution¹ et du décret du 19 juin 1956. Sous la Cinquième République, l'article 1^{er} de l'ordonnance organique de 1959, précisé par ses articles 31 et 42 qui définit le domaine de la loi de finances aboutit à interdire les cavaliers, sous le contrôle bien entendu du Conseil constitutionnel. Ont été ainsi sanctionnés par le Conseil constitutionnel comme présentant le caractère de cavalier budgétaire, des amendements traitant des modalités de répartition d'une dotation entre les communes, des modifications de la composition de la commission de la concurrence, de l'organisation des règles spécifiques à la gestion des crédits de la ville de Paris par les questeurs du conseil de cette ville, ou encore, des modalités de couverture financière d'un régime de sécurité sociale².

Le droit budgétaire ouest africain a repris les mêmes restrictions. L'article 40 de la directive de l'UEMOA sanctionne elle aussi, toutes dispositions étrangères au contenu de la loi de finances tel que défini par l'article 1^{er} de la même directive. Tout comme en France, les textes budgétaires sur le continent, ont voulu éviter un gonflement inconsidéré du projet de loi de finances avec pour conséquence, un allongement des débats budgétaires.

Toutes ces limitations juridiques du pouvoir financier du parlement, ont un seul et unique but, celui d'assurer la prééminence du gouvernement dans le processus d'adoption des lois de finances. Elles sont d'ailleurs considérées aujourd'hui comme incontournables même dans les régimes les plus démocratiques du monde occidental du fait de la technicité de plus en plus grande des questions financières nationales et internationales et du peu d'intérêt que suscite le débat budgétaire chez les parlementaires.

B : Les limites pratiques

Les limitations pratiques du pouvoir financier du parlement résultent essentiellement du faible intérêt que portent les députés à la discussion budgétaire (1) mais aussi aux considérations politiques qui entourent la pratique parlementaire du vote du budget (2).

¹ Article 16 de la constitution.

² CAMBY (Jean-Pierre) et MEUNIER (Dominique), Cavalier budgétaire, dictionnaire encyclopédique de finances publiques, 1991, p. 264.

1 : L'intérêt limité de la discussion budgétaire

La dimension technique de la loi de finances, pèse lourdement sur le débat budgétaire. Seuls quelques députés, spécialistes des problèmes financiers prennent part au débat et cette situation n'est d'ailleurs pas propre à l'Afrique puisque les parlementaires français par exemple, rencontrent les mêmes difficultés¹.

Le phénomène est cependant beaucoup plus accentué en Afrique où la lourdeur et la lenteur des débats budgétaires découragent la présence de nombreux députés. Beaucoup d'entre eux, lorsqu'ils sont présents, jouent simplement un rôle de figurants et sont souvent pris dans la tourmente des chiffres et autres difficultés qui entourent l'examen du projet de loi de finances. Même les députés qui prennent part aux débats, limitent souvent leur intervention à des points de détail du projet de loi de finances, à certaines corrections sémantiques ou lexicales, au pourquoi ou au comment de telle ou telle ligne budgétaire. Moctar Tall a écrit en ce sens : « le débat ne dépasse pas souvent certains points de rapport du ministre des Finances, en faisant prévaloir parfois des intérêts personnels ou ceux de certains groupes de pression fortunés défendant leurs privilèges irraisonnables »².

Mis à part la phase ultime d'adoption définitive du projet de loi de finances où les forces politiques se mobilisent pour donner ou non au gouvernement les moyens dont il a besoin pour mener à bien sa politique, la majorité des parlementaires manifeste un désintérêt total pour la discussion budgétaire. L'absentéisme des députés peut être observé à travers quelques exemples tirés des différents rapports des séances publiques notamment lors de l'adoption des budgets de certains départements ministériels. Le budget 2002 du ministère de la Défense nationale et des anciens combattants du Togo a été adopté par 39 députés, sans vote défavorable ni d'abstention, c'est-à-dire l'ensemble des députés présents sur un total de 81³. En 2003, le budget du ministère des Sports du Bénin a été adopté par 39

¹ LASCOMBE (Michel), VANDENDRIESSCHE (Xavier), *Les finances publiques*, 4^{ème} édition, 2001, 191 p ; PHILIP (Loïc), *L'exercice du pouvoirs financier du parlement, Théorie, Pratique et Evolution*, *Economica*, mars 1996, 152 p.

² TALL (Moctar), *Le parlement dans les Etats d'Afrique noire francophone. Essai sur le Burkina Faso, La Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo*, op. cit, p. 234.

³ Le budget de la défense nationale relève de la seule décision du chef de l'Etat et on voit mal un député togolais voter contre ce budget, sinon prendre le risque d'entrer en conflit avec le chef de l'Etat et d'une perte corrélative de son mandat lors des prochaines échéances électorales.

voix pour, 5 contre et 2 abstentions soit 46 députés présents. Le même phénomène existe également au Burkina Faso où au cours de l'examen et l'adoption du projet de budget du ministère des Affaires sociales pour l'année 2004, seulement 53 députés étaient présents pour un total de 111 députés¹. Les difficultés techniques qui entourent l'examen de la loi de finances sont souvent avancées pour expliquer la non-assiduité des parlementaires et cette explication se trouve renforcée ici par le niveau d'instruction relativement modeste des députés en particulier dans le domaine économique et financier².

On le voit, les causes de l'absentéisme parlementaire lors des débats sur le projet de loi de finances résident bien dans l'incapacité des élus à mieux cerner les vrais enjeux des lois de finances et à agir véritablement sur les orientations proposées par le gouvernement dans le sens voulu par les électeurs. Face à cette situation, les députés préfèrent en effet s'occuper de leurs affaires personnelles ou dans certains cas celle de leurs électeurs. Pour eux, la qualité de député n'est ressentie que comme un privilège consistant à leur procurer des avantages personnels et à renforcer leur capital de confiance vis à vis de leurs électeurs et point comme un mandat national impliquant la défense des intérêts globaux de la nation tout entière. Sans toutefois vouloir généraliser ce constat à tous les parlementaires de tous les pays, on ne peut que constater que la faible connaissance des questions économiques et financières est la cause principale de l'absentéisme des députés et du peu d'intérêt qu'ils accordent aux débats budgétaires.

Plus généralement, c'est toute la pratique parlementaire qui est ici en cause.

2 : La pratique parlementaire dans le débat budgétaire

Comme nous l'avons vu, dans le processus budgétaire, le gouvernement domine toutes les phases de l'élaboration de la loi de finances, que ce soit dans la phase de préparation administrative que celle de l'adoption définitive par le parlement. Cette domination

¹ Service des commissions, des réunions du bureau et de la conférence des présidents.

² Au Burkina Faso par exemple, au sein de la commission des finances de la première législature, sur les 20 membres que compte la commission, 7 ont exercé des professions d'économiste, de gestionnaire ou d'inspecteur des finances contre 13 qui ont exercé d'autres fonctions. Entre 1997 et 2002, le partage est de 9 contre 11, entre 2002 et 2007, il est de 8 contre 12. Au Togo, la commission des finances regorge plus de personnalités ayant des qualités autres que celles de gestionnaire, d'économiste ou de financier. Ainsi sous la première législature, sur les 12 membres de la commission des finances, 4 seulement ont exercé des professions d'économiste, de gestionnaire ou de financier. Sous la seconde législature, le différentiel est de 3 contre 9.

s'explique par la technicité du budget que seuls les technocrates du ministère des finances sont outillés pour les surmonter. C'est justement, ces considérations techniques qui justifient la nécessité, pour le gouvernement, d'adapter sans cesse son projet initial à la politique conjoncturelle et structurelle du pays, d'où son intervention dans la procédure d'adoption. La pratique des amendements constitue sur ce plan, un moyen souple pour ajuster ses prévisions initiales aux contraintes du moment et l'ignorance de ces contraintes techniques par la majorité des parlementaires donne au projet gouvernemental un caractère de choix incontournable. Par conséquent, toute modification radicale des priorités et prévisions du projet de loi de finances aurait des répercussions négatives sur l'économie tout entière du pays.

Par ailleurs, pendant la discussion de la loi de finances, les considérations techniques l'emportent sur les arguments électoraux. Les parlementaires se retrouvent face au pouvoir d'une équipe d'experts porteuse de savoir technique, réel ou supposé, et donc, selon eux, en mesure de prévoir à long terme, les problèmes et les solutions adéquates. Le pouvoir des technocrates est accentué par la possibilité d'accès aux sources d'information qui les mettent en rapport direct avec les milieux financiers et économiques nationaux et internationaux. Parallèlement à ce monopole exécutif des informations, le parlement n'a qu'une connaissance limitée des conditions de préparation du projet de loi de finances. Lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet n'est accompagné que d'une note de présentation assez brève à l'attention des députés en plus des annexes chiffrées dont la partie détaillée et explicative est très limitée¹.

A ce sentiment d'inutilité qui anime les députés, s'ajoute une marginalisation totale de l'opposition dans les pays où elle existe. Cette situation ne peut que favoriser la majorité car, en dominant le débat parlementaire, celle-ci a tendance à imposer son choix politique au pays sans tenir compte des critiques et propositions des députés de l'opposition qui représente pourtant, dans certains pays, l'expression d'une partie non négligeable de l'opinion publique². Même si dans certains pays les députés de l'opposition ont souvent

¹ Les explications sont données généralement lors de l'examen du projet de loi de finances en commission. Elles sont orales et relèvent par conséquent du pouvoir discrétionnaire du ministre concerné.

² On assiste ainsi dans certains pays africains à l'exclusion de l'opposition des enceintes parlementaires notamment par l'organisation d'élections non concurrentielles. Et une fois que le pouvoir en place est arrivé à mettre hors jeu sa vraie opposition, on organise des parodies d'élections au cours desquelles certaines personnalités vont s'improviser opposants et à qui on attribue quelques sièges pour servir de faire

l'occasion de dénoncer ce monopole gouvernemental dans l'élaboration et l'adoption du projet de loi de finances de l'année, cette dénonciation n'a aucun effet sur cette réalité. Les comptes rendus des débats budgétaires des assemblées montrent clairement que les amendements des parlementaires de l'opposition visant à l'amélioration du projet, sont purement et simplement rejetés sans tenir compte de la pertinence des arguments avancés en soutien de l'amendement. Ainsi, lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'exercice 2004 au Burkina Faso, 115 amendements ont été déposés devant la commission des finances de l'assemblée dont 25 par le gouvernement, 55 amendements ont été adoptés par la commission mais les 40 amendements présentés par les partis de l'opposition ont tous été rejetés¹.

Au vu de tout ce qui précède, il apparaît très clairement que même si l'intervention parlementaire dans le processus budgétaire reste une réalité constitutionnelle aujourd'hui en Afrique, le processus conduisant à l'adoption du budget, sans se réduire à un simple rituel symbolique comme à l'époque des partis uniques, rencontre cependant de vraies limites face aux prérogatives du gouvernement.

valoir pour le régime et envoyer des signaux à la communauté internationale que le parlement est pluraliste. C'est le cas au Togo lors des élections législatives d'octobre 2002 où le RSDD d'Harry OLYMPIO et le MOCEP de Mawutoé d'ALMEIDA, qui ne cachaient pas leur amitié pour le Général Eyadema ont fait leur entrée à l'Assemblée nationale avec respectivement trois sièges et deux sièges.

¹ La voix du Parlement, Mensuel d'information du parlement du Burkina Faso, op. cit, p. 6.

Conclusion Chapitre 2

Aux termes de ce développement, il est clair que l'exécutif s'est bien emparé du pouvoir financier que la constitution confère au pouvoir législatif. Le centre de gravité des décisions budgétaires et économiques s'est déplacé, du fait des techniques du parlementarisme rationalisé et des comportements politiques des députés eux-mêmes¹, vers le ministère de l'Economie et des finances, la primature et plus fortement vers la présidence de la République. Les orientations fondamentales sont dégagées par la technocratie exécutive qui fait abstraction de toute revendication interne. Et lorsque le projet de loi de finances arrive devant le parlement pour discussion, les marchandages essentiels ont déjà eu lieu et ont fait l'objet d'arbitrages définitifs de la part du Président de la République qui reste, au-delà des volontés ministérielles ou primo-ministérielles à imprimer leurs marques au budget national, la seule autorité qui oriente véritablement la politique financière de l'Etat à travers les circulaires budgétaires².

Au total, en matière financière et budgétaire, les parlements africains restent encore des chambres d'enregistrement, bien plus que dans le processus législatif normal.

¹ On notera ici pour des considérations purement politiciennes liées à leur survie politique ou à leur repositionnement pour les futures échéances législatives, les députés, souvent ceux de la majorité, refusent systématiquement de porter un regard critique sur le projet de budget présenté par le gouvernement. L'impôt est dorénavant moins consenti par un parlement adulte, capable d'accepter, après discussion et réflexion, des réformes qui lui paraîtraient indispensables que voté mécaniquement par un parlement résigné ou écrasé par un gouvernement qui détient dans la réalité tous les pouvoirs.

² V. par exemple la circulaire n°96-053/PRES/SGG-CM du 9 mai 1996 par laquelle le Président du Faso, donne des directives aux ministres dans le cadre de l'élaboration du budget pour 1997.

Conclusion Titre 1

L'expérience parlementaire en Afrique et plus particulièrement dans les pays qui font objet de notre étude, montre très clairement que les assemblées ont failli à leurs rôles de législateur et de détenteur du pouvoir financier. Cette situation s'explique par deux facteurs importants.

D'une part, les exécutifs africains ne semblent pas véritablement avoir accepté de se soumettre à la volonté parlementaire malgré quelques efforts accomplis dans certains pays. Ils persistent à considérer le législatif comme un organe de « décor » chargé d'entériner simplement leurs décisions et non comme un interlocuteur valable. Toutes les initiatives parlementaires sont filtrées et orientées dans le sens voulu par le gouvernement. D'autre part, les parlementaires manquent d'audace politique et psychologique pour assumer pleinement leurs fonctions de législateur. Politiquement, leur statut et les conditions de leurs élections, leur interdisent d'observer une attitude critique et encore moins de contester l'action du gouvernement. Psychologiquement, la crainte de l'exclusion ou du non renouvellement du mandat et par conséquent la perte des avantages et privilèges qui s'y rattachent, les poussent à la complaisance et à l'abandon des missions pour lesquelles ils sont élus.

Il ne reste plus aux assemblées que l'exploitation de toutes les possibilités de contrôle offertes par les nouveaux textes constitutionnels, mais encore faut-il que celles-ci puissent s'exercer dans des conditions pouvant leur offrir l'efficacité recherchée.

Titre 2 : La rationalisation de la fonction de contrôle

A priori, on peut penser que la fonction de contrôle est de nos jours, la fonction essentielle des assemblées parlementaires pour deux raisons principales. D'abord, sur un plan général, il est de plus en plus admis que la fonction principale du parlement moderne ne consiste plus essentiellement à légiférer, mais plutôt à contrôler et à orienter le gouvernement car ni ses structures, ni encore moins ses moyens très réduits ne répondent plus aux exigences d'une législation moderne, complexe et rapide. D'ailleurs, dans les pays de démocratie établie où le parlement est encore cité en exemple malgré les difficultés, son importance n'est pas due à son rôle de législateur, mais à sa nouvelle capacité d'orientation et de contrôle de l'activité gouvernementale dans le sens voulu par l'opinion nationale¹. L'importance du parlement réside, écrit Roger-Gérard Schwartzberg, « dans sa capacité à recevoir et à diffuser un flux d'information, de la société et vers la société. Un système parlementaire efficace, est un système perméable au corps social, un système à la fois récepteur (réceptif aux impulsions populaires) et émetteur (transmettant des informations, des messages vers le peuple ».² Ensuite, la fonction de contrôle peut apparaître importante pour une raison spécifique aux pays africains, en particulier ceux qui font ici objet de notre étude. En effet, les premières années des indépendances ont révélé qu'en l'absence de tout contrôle, la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul individu s'est avérée dangereuse pour la plupart des Etats africains. Elle explique, dans une large mesure, les dérives dictatoriales et les crises économiques qui ont secoué le continent pendant près d'un quart de siècle³.

¹ V. BURDEAU (Georges), *Traité de science politique*, Tome 9, p. 173, SCHWARTZENBERG (Roger-Gérard), *Sociologie politique : éléments de science politique*, p. 56.

² SCHWARTZENBERG (Roger-Gérard), *loc. cit.*, p. 72.

³ On retiendra au cours de cette période un pillage systématique des ressources des Etats par les dirigeants sans crainte de poursuite. Chaque responsable politique utilise à des fins personnelles les fonds dont il a le maniement : le Président de la République se sert des comptes de l'Etat, les ministres utilisent les ressources de leurs départements, les maires et autres élus locaux, des ressources des collectivités dont ils ont la charge. V. OUDGHIRI (Taha), *Corruption et finances publiques : le cas du Maroc*, RFFP, Mars 2000, p. 135.

L'établissement d'un mécanisme de contrôle s'impose donc dans le contexte du nouveau constitutionnalisme afin de tempérer d'une part, les excès de la concentration des pouvoirs, d'autre part, de s'assurer d'une gestion saine et efficace des finances publiques¹.

Mais faudra-t-il voir dans l'institutionnalisation des mécanismes de contrôle aussi bien sur l'activité du gouvernement que sur la gestion des finances publiques, une évolution significative du rôle des assemblées parlementaires africaines à l'instar de ce qui se passe dans certains pays occidentaux où le contrôle est plus ou moins effectif ? On peut en douter pour plusieurs raisons. En effet, même si les nouveaux textes constitutionnels qui régissent le fonctionnement des Etats en Afrique depuis 1990, ouvrent formellement, pour la première fois depuis les indépendances, la voie à ce type de contrôle, en réalité, sa portée réelle est considérablement réduite du fait d'une rationalisation excessive ainsi qu'une absence totale de volonté politique qui trouve sa source dans une culture politique qui accorde plus d'importance au pouvoir exécutif qu'aux représentants du peuple.

C'est ainsi que l'exercice du contrôle de l'exécution des finances publiques est complètement annihilé (chapitre 2), que la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement rendue difficile par des entraves politiques, psychologiques et techniques (chapitre 1).

¹ Ainsi, dans la plupart des Etats africains, le contrôle parlementaire que ces Etats redécouvrent, a été présenté comme un élément fondamental du nouvel équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif, DJREKPO (Charles), LALEYE (Francis) et TEVOEDJRE (Eric), Le député et le parlement béninois, op. cit. p. 55.

Chapitre 1 : Le contrôle-information et la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement : l'impossible mission

Les parlements africains, comme nous avons eu à le démontrer dans la première partie de notre étude, disposent de nos jours théoriquement de procédures de contrôle très importantes qui leur permettent non seulement d'obtenir sur tous les problèmes relatifs à la vie du pays, des informations utiles mais aussi et surtout de sanctionner le gouvernement¹. Mais dans la réalité ou dans la pratique politico-constitutionnelle, ces procédures subissent une telle limitation que l'on assiste à un véritable dévoiement des mécanismes du « contrôle-sanction » et à l'annihilation des moyens d'information de la représentation nationale. Deux principaux facteurs expliquent cette situation : les incidences du présidentia- lisme toujours très présent sur le continent et le phénomène de la rationalisation parlemen- taire² hérité de la Cinquième République française.

En effet, les Etats d'Afrique noire notamment ceux qui font objet de notre étude, ont très tôt abandonné juste après les indépendances, le régime parlementaire dont le mo- dèle de référence est le régime politique britannique et le régime présidentiel couramment illustré par le régime politique des Etats-Unis d'Amérique. Au-delà des difficultés de transposition de ces modèles, la défiance africaine à l'égard de ces formes constitutionnel- les correspond bien, en réalité, à un refus du pouvoir morcelé et distribué entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. La trilogie de Montesquieu est d'autant plus gênante ici que le principe d'autorité est érigé au rang, non seulement de valeur respectable mais aussi et surtout de notion incomparable³. A la séparation des pouvoirs, on préfère sa concentration, à l'autorité institutionnalisée, l'autorité personnalisée et tout ce qui est susceptible de me-

¹ BAUFUME (Bruno), « Le contrôle de l'action de l'exécutif », Séminaire parlementaire pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, Ouagadougou, Burkina Faso, 12-15 mars 1996, Fonctionnement du parlement dans un contexte démocratique, Union Interparlementaire, Genève, 1996, p. 23.

² Le mot a été forgé par le Doyen MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris) dans l'entre-deux-guerres. L'auteur des *Constitutions de l'Europe nouvelle* avait ainsi baptisé la codification des pratiques du parlementarisme français à laquelle avaient précédé les constitutions d'Europe centrale et orientale à l'issue de la première guerre mondiale.

³ KAMTO (Maurice), Pouvoir et Droit en Afrique noire, Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone, 1987, p. 244.

nacer l'unité du pouvoir s'oppose par conséquent à la conception du pouvoir qui se dégage de la pensée des dirigeants africains. Le Président Félix Houphouët-Boigny exprimait cette conception dans un proverbe fort bien répandu en Afrique : « il ne peut y avoir deux caïmans mâles dans le même marigot ». Le refus du contrôle intervient dès lors en corollaire au refus du partage du pouvoir. Instituer un pouvoir solitaire, transcendant au peuple, au droit et aux institutions était le but visé par les différents chefs d'Etats et ce but ne pouvait être atteint qu'avec un parlement inoffensif et soumis, n'ayant de compétences que formelles, dans un ordre juridique où la loi constitutionnelle n'a pas plus de valeur qu'une épithète sur un tombeau.

Le nouveau constitutionnalisme amorcé dans les années 1990, n'a pas remis en cause toutes les prérogatives exorbitantes du chef de l'Etat, ce qui le maintient comme avant dans une position hégémonique pérennisant ainsi le déséquilibre d'antan. Dès lors, on peut donner raison au Professeur Gonidec lorsqu'il écrit : « la démocratie n'a pas changé les pouvoirs des présidents africains. Les pouvoirs du président n'ont guère été entamés et sa position s'est même renforcée à la suite des élections remportées »¹.

Si l'on ajoute à ce facteur juridique de déséquilibre des pouvoirs, d'autres éléments de même nature, la rationalisation du parlementarisme, la prépondérance toujours croissante des anciens partis uniques malgré le pluralisme démocratique², l'instrumentalisation des techniques de contrôle présenté comme une agression contre le pouvoir en place et l'absence de volonté politique de la part des parlementaires eux-mêmes de soumettre l'appareil gouvernemental à un contrôle permanent et dédramatisé, on ne peut arriver qu'à la domestication des mécanismes de contrôle information et de la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement.

¹ GONIDEC (Pierre-François), *Constitutionnalismes africains*, RJP, Janvier-Avril 1996, p.23.

² Plus de quinze ans après le déclenchement des processus de démocratisation sur le continent, nombreux sont les anciens partis uniques qui, malgré leurs échecs politiques et économiques, sont toujours aux commandes de leurs pays. Il en est ainsi du Togo avec le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), du Burkina Faso avec le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), du Gabon avec le Parti pour la Démocratie au Gabon (PDG), de la Guinée avec le Parti de l'Unité et du Progrès (PUP) et le MNSD-Nassara au Niger.

Section 1 : La neutralisation par le gouvernement des moyens d'information du parlement

L'efficacité du contrôle parlementaire n'est pas liée nécessairement à la possibilité de renverser le gouvernement. L'exemple des Communes en Grande Bretagne et du Congrès aux Etats-Unis en témoigne. En effet, depuis 1895, le cabinet ministériel ne s'est retiré que deux fois devant le vote de défiance de la chambre des Communes¹ alors que le Congrès américain ne dispose d'aucun moyen parlementaire qui lui permet de se débarrasser du président ou de l'un de ses collaborateurs². Ce résultat n'a pu être atteint que grâce au bon fonctionnement du système d'information dans les deux pays. Comme l'a écrit Emile Blamont : « le contrôle est désormais orienté vers l'information réciproque plus que vers la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale »³.

De fait, le contrôle efficace du gouvernement par le parlement présuppose la communication rapide des informations, mais le gouvernement peut être tenté par la rétention de l'information. Parce qu'il dirige les services publics, dispose de l'administration et conduit les négociations internationales, le gouvernement bénéficie d'un avantage considérable dans ses relations avec le parlement, car il recueille directement les informations et constitue les dossiers dont la connaissance est indispensable à la préparation de toute décision importante.

Seul un système d'information efficace permet au parlement de tenir le gouvernement en haleine et de le pousser à se justifier ou à infléchir sa politique dans le sens voulu. En effet, même dans le cas où les députés n'arrivent pas à changer la politique du gouvernement par leurs interventions, leurs actions peuvent tout de même influencer l'électorat. Dans ces conditions, les critiques de l'opposition si elle existe, peuvent conduire l'électorat à refuser la confiance au gouvernement lors des prochaines élections. La sanction découlant de l'exercice du pouvoir d'information n'a pas d'effet immédiat. Elle constitue, cependant, une menace à long terme.

¹ Ce fut le cas en 1944 lors de la chute du cabinet de Mac Donald et en mars 1979 lorsqu'il a manqué une seule voix à M. Callaghan pour que les travaillistes conservent la majorité. V. BURDEAU (Georges), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit. p. 231 ; V. également CHARLOT (Monica), *Le pouvoir politique en Grande Bretagne*, op. cit. p. 103-112.

² TOINET (Marie-France), *Le système politique des Etats Unis*, op. cit. p. 137.

³ BLAMONT (Emile), *Les techniques parlementaires*, p. 32.

En réalité, sur le continent africain, l'information parlementaire est largement insuffisante puisque d'une part le gouvernement répond aux demandes d'information quand il veut et, d'autre part le processus des commissions d'enquête et de contrôle se déroule sous le poids de « l'impérialisme majoritaire »¹ qui cherche à étouffer tout ce qui pourrait nuire à l'action du pouvoir exécutif. Cet impérialisme ajouté à la réglementation stricte dans laquelle baignent aussi bien les questions que les commissions d'enquête et de contrôle, contribuent à l'anéantissement de leur efficacité ou de leur importance et, partant, de la ruine de l'information parlementaire.

Paragraphe 1 : Les questions, un procédé de contrôle inefficace

Selon Michel Ameller, les questions se définissent « comme l'acte par lequel un membre d'une assemblée demande à un ministre des explications sur un point déterminé de sa politique »². Écrit ou oral, cet acte est dépourvu de sanction politique immédiate et, dans cette mesure, il se distingue nettement d'autres procédures de contrôle du régime parlementaire, telles que la motion de censure ou l'interpellation qui visent également à provoquer des explications du gouvernement, mais aboutissent à une sanction sous la forme d'un vote mettant en jeu la responsabilité ministérielle. Procédé commun aux trois pays qui font objet de notre étude, la question qui se pose ici est de savoir si les questions orales et écrites permettent d'obtenir les résultats souhaités³.

On peut en douter car l'usage que l'on fait de ce procédé ne permet pas l'établissement d'un dialogue satisfaisant entre le gouvernement et la représentation nationale. L'inefficacité de cette technique découle donc de son utilisation abusive au Bénin et au Burkina Faso (A). Au Togo, ce résultat découle aussi d'une utilisation limitée de la technique des questions (B).

¹ BIDEGARAY (Claude) et EMERI (Claude), *Le contrôle parlementaire*, RDP, 1973, p. 1719.

² AMELLER (Michel), *Les questions instrument du contrôle parlementaire*, 1964, p. 9.

³ Les questions orales et écrites sont prévues aux articles 129 à 135 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, les articles 117 à 124 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo et 106 à 112 du règlement de l'Assemblée nationale du Bénin.

A : L'utilisation abusive des questions au Bénin et au Burkina Faso

La consécration d'une séance hebdomadaire aux questions orales¹, la procédure assez élaborée des questions écrites², ainsi que le pluralisme politique auraient pu donner un certain intérêt aux questions dans ces deux pays mais la tendance des députés béninois et burkinabé à utiliser les questions orales à des fins électorales les a poussés à privilégier les problèmes d'intérêt local ou personnel au détriment des problèmes d'intérêt national. Cette pratique a conduit à un mauvais usage des questions orales (1). En outre, le peu d'intérêt accordé par les députés aux questions écrites a réduit considérablement leur efficacité (2).

1 : Le mauvais usage des questions orales

Monsieur Zambéné Théodore SAWADOGO, député du Burkina Faso, lors d'un colloque organisé par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie sur le contrôle de l'action gouvernementale le 25 octobre 2000, qualifiait la session législative du parlement de son pays de « session des questions orales » pour marquer que c'est la seule technique qui fonctionne sans entrave³. Cette observation se vérifie aussi au Bénin puisque, là aussi, la procédure des questions orales fonctionne avec régularité. Les députés béninois et burkinabé manifestent beaucoup d'intérêt à l'égard de ce procédé d'information, ce qui se traduit au cours de chaque session par le nombre de plus en plus élevé des questions orales qui reçoivent des réponses⁴. Toutefois, l'efficacité de ce procédé reste limitée comme l'a bien souligné le quotidien privé béninois « Le Matin », qui a qualifié le dialogue entre le gouvernement et le parlement, à propos des questions orales, de « fictif »⁵. Deux facteurs importants expliquent l'inefficacité de cette technique : la démagogie des députés et les réticences du gouvernement.

¹ Article 130 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso ; Article 107-1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

² Article 134 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso, Article 111 et 112 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin

³ Assemblée Parlementaire de la Francophonie, colloque sur « le contrôle de l'action gouvernementale », p. 92.

⁴ Au Bénin, sous la première législature, 101 questions orales ont été posées, 102 sous la troisième législature et 40 sous la quatrième législature couvrant la période allant du 17 juillet 2003 au 29 décembre 2004. Au Burkina Faso, 60 questions orales ont été posées sous la première législature, 56 sous la deuxième et 69 sous la troisième législature durant la période allant de juin 2002 à avril 2003.

⁵ Le Matin, 23 mars 2000, p. 5.

a : La démagogie des députés

La répartition des questions orales par ministère montre que les députés cherchent à travers les questions à exprimer les soucis des citoyens. A ce sujet, une étude statistique des questions orales posées par exemple au Bénin par les députés au gouvernement entre 1991 et 2004 fournit des indications très intéressantes (voir le tableau suivant).

En effet, les 243 questions posées à 15 ministères traitent de tous les problèmes relatifs à la vie des béninois et informent le gouvernement des préoccupations de ceux-ci. Parmi les préoccupations, la sécurité et l'administration du territoire viennent en première position (48 questions) suivie de l'économie et les finances (41 questions), la justice et les droits de l'Homme (20 questions), le commerce et les transports (18 questions). Le reste des questions porte sur l'éducation nationale, la santé publique, la fonction publique, la formation professionnelle, le logement, l'industrie, les petites et moyennes entreprises etc.

Cependant, la manière avec laquelle les questions sont formulées et traitées en séances plénières ne répond pas souvent aux objectifs fixés. En effet, au lieu d'évoquer des sujets d'intérêt général, les députés, notamment ceux de la majorité s'attachent généralement à soulever des problèmes locaux et parfois même individuels¹. Cette situation s'explique à notre sens par des considérations purement électorales. Les séances de jeudi au Bénin et de mercredi au Burkina Faso, consacrées aux questions orales, constituent une occasion pour les auteurs des questions de se faire connaître par les moyens d'information habitués à rendre compte du déroulement de ces séances. Cela permet aux députés de montrer à leurs électeurs qu'ils sont très attachés à leurs préoccupations quotidiennes.

De même, la presse quotidienne manifeste beaucoup d'intérêt pour ces séances de questions orales en publiant souvent in extenso les questions des députés et les réponses des ministres interpellés. Les séances se réduisent souvent à des interventions longues des ministres, multiples et dénuées de tout intérêt ce qui ne permet pas de donner des réponses à toutes les questions des députés. Ainsi, au Bénin, lors de la séance du 14 novembre 1991, 9 questions étaient inscrites à l'ordre du jour, seules 5 ont reçues de réponses de la part des membres du gouvernement². De même lors de la séance du 4 avril 2003 à l'Assemblée

¹ Création d'une route rurale, construction de salles de classes, approvisionnement en eau potable d'un quartier, nomination d'un fonctionnaire etc.

² Point des questions orales posées par les députés au gouvernement, service des séances et questions, transcription et de rédaction, 14 novembre 1991.

nationale du Burkina Faso, sur les 8 questions inscrites à l'ordre du jour, seules 4 d'entre elles ont obtenu une réponse¹.

REPARTITION DES QUESTIONS ORALES PAR MINISTÈRES

(14 novembre 1991 au 29 décembre 2004) Total des questions : 243.

Ministères	Nombre de questions
Sécurité et Administration du territoire	48
Economie et finances	41
Justice et Droits de l'Homme	20
Commerce et Transport	18
Education nationale	12
Environnement	12
Postes et télécommunications	10
Fonction publique	10
Formation professionnelle	10
Industrie, petites et moyennes entreprises	9
Logement et urbanisme	8
Défense nationale	8
Tourisme	6
Affaires étrangères	4

¹ Services des questions de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, séance du 14 avril 2003.

b : Les réticences du gouvernement

La pratique parlementaire au Bénin et au Burkina Faso montre que la seule séance hebdomadaire réservée aux questions orales reste très insuffisante car elle ne permet pas aux ministres de répondre à toutes les questions posées par les députés. Bien plus, nul ne peut obliger un ministre à répondre aux questions qui lui sont adressées, celui-ci peut invoquer l'intérêt général ou les raisons d'Etat pour justifier son refus¹.

Cette situation s'aggrave par le fait que pour venir en discussion, les questions orales avec ou sans débat doivent être inscrites à l'ordre du jour de la séance par la conférence des présidents. La majorité parlementaire détenant la plupart des postes du bureau du parlement et la quasi-totalité des présidences des commissions, il est souvent impossible à l'opposition de faire venir une question à l'ordre du jour sans l'accord de la majorité c'est-à-dire en définitive, le gouvernement. Le plus souvent, c'est même le gouvernement lui-même qui, en déclarant à la conférence des présidents que tel jour tel ministre sera disponible, impose le sujet des questions qui seront débattues. Notons par ailleurs que lorsqu'une question est inscrite à l'ordre du jour, la brièveté du temps imparti aux parlementaires, l'absence de sanctions à l'encontre du ministre qui refuse de répondre, limitent sérieusement l'efficacité de ce moyen de contrôle.

Cette réticence du gouvernement à informer en temps utile le parlement est d'autant plus regrettable que celui-ci ne s'est pas départi de cette vieille habitude qui consistait à considérer celui-là comme son interlocuteur unique et son informateur privilégié. C'est ce que le constituant burkinabé de 1991 a d'ailleurs consacré en indiquant que « l'exécutif est tenu de fournir au parlement tous les éléments d'information qui lui sont demandés sur sa gestion et sur son activité »². Paraphrasant cet article, le député Ram OOUEDRAOGO de la Coalition des Forces Démocratiques (CFD, opposition) affirmait le 14 mars 2003 que : « tous les ministres désignés doivent amener les documents. Il ne sera pas question de dire : je n'ai ni document, ni dossier. Il faudra que chaque ministre se munisse de tous les documents ». Le parlement est donc largement dépendant de l'exécutif en matière d'information. Certes, le parlement peut procéder à des auditions des personnalités exté-

¹ Lors de la séance du 26 novembre 1991, le député Cyrille FABOUMY avait retiré sa question relative à la privatisation des entreprises commerciales de l'Etat par la vente aux enchères, le ministre des Finances ayant refusé de répondre, invoquant des raisons d'Etat.

² Article 56 de la constitution.

rieures mais ces dernières ne peuvent répondre aux questions des commissions parlementaires qu'avec l'autorisation de leurs ministres de tutelle. Par ailleurs, il faut noter que ces auditions n'interviennent le plus souvent que pour l'étude des projets de loi et pratiquement jamais pour l'exercice de la fonction de contrôle.

La dépendance du parlement à l'égard de l'exécutif est plus importante en matière économique et financière. En effet, dans ces matières, le parlement est démuné d'informations correctes¹. Certes, il reçoit une aide précieuse comme, par exemple, le rapport de la juridiction des comptes sur l'exécution de la loi de finances mais, en réalité, ce rapport ne présente qu'un intérêt historique puisqu'il est rarement relatif à l'exécution de la loi de finances de l'année². Ce qui met le parlement sous la tutelle de l'exécutif qui, lui, s'appuie sur de puissants moyens statistiques fournis par une administration technocratique et dispose seul des coûteux résultats de la recherche prospective. Infortunés contrôleurs, les parlementaires se voient contraints de s'en remettre au soin du contrôlé. On arrive ainsi sur le continent, à des situations paradoxales où c'est le contrôlé qui fournit l'information au contrôleur. Or, on sait qu'en vertu du « principe de discrétion » défendu par Henri Chardon et Michel Crozier, le détenteur d'une information croit toujours qu'il perdrait son autorité s'il acceptait de la diffuser à quelques personnages incompetents pour en connaître. D'où la dissimulation de l'information par le gouvernement. Ce principe administratif aboutit à l'impossibilité de créer au parlement une « contre-administration »³ destinée à obtenir des informations de la part des différentes autorités administratives. E. N. Suleiman conclut que « le partage de l'information revient en dernier ressort à un partage du pouvoir (...). Partager sans restriction irait à l'encontre des institutions caractérisées par le fétichisme de la discrétion »⁴. De plus, pour que les hauts fonctionnaires, sous le contrôle des ministres compétents, ouvrent leurs dossiers aux parlementaires, il faut qu'une relation de confiance s'établisse entre les uns et les autres. Si les parlementaires de la majorité peuvent bénéfi-

¹ Notons que les commissions des finances fournissent des éléments d'informations au parlement dans ces matières. Mais elles restent limitées dans leurs travaux par le retard considérable avec lequel le parlement est saisi des projets de loi de finances et par le fait qu'elles sont encore très mal outillées devant la technicité des questions à examiner. V. sur ce point, LALUMIERE (Pierre), *Les finances publiques*, 9^{ème} édition, Armand Colin, 1989, p. 488.

² Par exemple, au Burkina Faso, le rapport 2002 de la Cour des comptes concerne l'exécution de la loi de finances de 2000.

³ BIDEGARAY (Christian) et EMERY (Claude), *Le contrôle parlementaire*, op. cit. p. 1637.

⁴ Cité par ONDO (Télesphore), *Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon*, op. cit. p. 330.

cier de cette confiance, leurs collègues de l'opposition, qui ne visent en fait qu'à critiquer le gouvernement ou à le renverser, ont très peu de chance de disposer d'informations sûres de la part de l'administration, car comme l'affirmait le député Joseph Ki-Zerbo du Parti pour la Démocratie et le Progrès-Parti Socialiste, « l'Administration burkinabé n'a pas du tout changé malgré les déclarations du gouvernement »¹. Autrement dit, comme sous le monopartisme, elle fonctionne encore dans la peur et dans la crainte.

2 : La négligence des questions écrites

Alors qu'en France, le nombre des questions écrites dépasse largement celui des questions orales en raison de la simplicité de la procédure et de sa rapidité², nous constatons un phénomène différent en Afrique en particulier dans les Etats qui font objet de notre étude. Les statistiques tirées des documents des différentes directions de services législatifs montrent que le député béninois ou burkinabé manifeste très peu d'intérêt à l'égard des questions écrites.

En effet, au Bénin par exemple, sous la deuxième législature, entre le 18 octobre 1996 et le 10 novembre 1998, le rôle des questions du parlement n'indique que 13 questions écrites³. De même, 8 questions écrites ont été déposées sous la troisième législature entre le 20 avril 2000 et le 26 décembre 2001 contre plus de 50 questions orales couvrant la même période. Quant au Burkina Faso, la troisième législature en cours, les rôles tenus à la chambre du 5 juillet 2002 au 30 avril 2003 font état de 15 questions écrites contre 69 questions orales⁴.

Cette situation s'explique essentiellement par des considérations électorales. Ne bénéficiant pas d'une large publicité contrairement aux questions orales, les questions écrites sont rarement utilisées par les députés parce qu'elles ne peuvent servir leurs intérêts électoraux. La négligence des questions écrites est plus nette chez les députés de la majori-

¹ Le Pays, quotidien indépendant, 23 février 2002, p. 4.

² PRELOT (Marcel) et BOULOUIS (Jean), Institutions Politiques et droits constitutionnel, Dalloz, 11^{ème} édition, 1990, p. 876. En France, 16452 questions écrites ont été posées en 2000 contre 663 questions orales en 2001. V. LASCOMBE (Michel), Le droit constitutionnel de la Cinquième République, op. cit. p. 116.

³ Direction des services législatifs, service des séances et questions, transcription et de rédaction.

⁴ Statistiques communiquées par la direction des services législatifs de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

té. En effet, le dépouillement des statistiques fournies par la direction des services législatifs du Burkina Faso montre que le Parti pour la Démocratie et le Progrès (CDP, majorité parlementaire) n'a posé que 3 questions sur les 15 questions allant de la période du 5 juillet 2002 au 30 avril 2003. La même situation se présente aussi au Bénin où les députés de la majorité soutenant le Président Matthieu Kérékou sous la troisième législature par exemple, n'ont posé que 2 questions sur les 8 enregistrées par le bureau du parlement. Il apparaît ainsi que ce procédé d'information est plus employé par les partis d'opposition.

Il a lieu de rappeler ici que l'impact des questions écrites qui ont reçu des réponses ministérielles reste très limité en raison de la déviation de la procédure et du mauvais usage de ce procédé d'information. Trois observations possibles : d'abord, comme nous l'avons analysé dans le cadre des questions orales, sur les 13 questions écrites posées par les députés béninois aux ministres sous la deuxième législature, seulement 3 ont revêtu un caractère général. La plupart des questions portent sur des problèmes locaux ou des affaires personnelles. Ensuite, la formulation de certaines questions n'est pas conforme aux dispositions des règlements des chambres. En effet conformément à l'article 111-2 du règlement intérieur de l'assemblée nationale du Bénin¹, « les questions doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel ou à l'égard de tiers nommément désignés ». Cette restriction empruntée de l'article 138 alinéa 1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale française vise à éviter les accusations personnelles. Or aussi bien au Bénin et au Burkina Faso, les auteurs des questions écrites ne se limitent pas à évoquer des problèmes d'ordre local mais adressent parfois des accusations personnelles à l'endroit des ministres, coupables selon eux de mutation politique d'un instituteur, du refus de réhabilitation d'une route pour des considérations électorales ou encore d'un passage à tabac impuni d'un villageois par un milicien proche du parti au pouvoir. Enfin, on a l'impression parfois que les députés cherchent à travers les questions qu'ils posent au gouvernement à plaire uniquement à leurs électeurs alors qu'ils savent qu'ils ne peuvent obtenir des réponses favorables pour des raisons connues. Tel est par exemple le cas d'une série de questions adressées au ministre burkinabé de l'agriculture sur le sort des cotonculteurs burkinabé.

¹ Article 134 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

Ayant fait l'objet d'un mauvais usage au Bénin ainsi qu'au Burkina Faso, le procédé des questions n'a pas connu un meilleur sort au Togo en raison de son utilisation très limitée.

B : L'indifférence des députés à l'égard des questions au Togo

Cette indifférence se manifeste aussi bien pour les questions orales (1) que pour les questions écrites (2).

1 : Les questions orales

Au Togo, les députés n'ont posé que 96 questions orales depuis le renouveau démocratique. L'opposition étant représentée au parlement lors de la première législature, 93 questions ont été posées de la période allant du 1^{er} juin 1994 au 30 avril 1999¹. Une seule question a été posée sous la deuxième législature, 2 sous la troisième législature. On remarquera donc que la constitutionnalisation de cette technique de contrôle n'a pas entraîné un engouement notable de la part des députés togolais. Au Togo, en règle générale, poser une question s'analyse rapidement comme une critique de la politique menée ou comme une agression non seulement contre les membres du gouvernement mais aussi indirectement contre la personne du chef de l'Etat, principal instigateur des grandes orientations politiques du pays. Ainsi, les députés notamment ceux du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) sont contraints au mutisme, seule solution pour eux de garder toujours la confiance du Président de la République et d'entrevoir des possibilités de réélection lors des prochaines élections législatives.

Souvent, les questions posées par les parlementaires restent sans écho. Les ministres se contentent de donner des réponses succinctes et évasives aux questions posées. Ainsi à la question du député Zeus Ajavon de l'Union Togolaise pour la Démocratie (UTD) du 15 mai 1995 sur « la gestion calamiteuse des entreprises publiques », le ministre de l'Economie et des finances n'a trouvé d'autre réponse que de proposer la mise en place d'une commission chargée d'assainir les finances de l'Etat, commission qui n'a jamais vu le jour².

¹ Statistiques fournies pour la direction des services législatifs de l'Assemblée nationale du Togo.

² JOAN, 1995, séance du 15 mai 1995.

En outre, l'application rigoureuse de la procédure par les différents présidents, a limité considérablement les effets des questions. Aucun débat, aucune réplique de l'auteur de la question n'est autorisé et dans ces conditions, on peut se demander si la technique de la question garde quelque utilité même lorsque le problème soulevé est suffisamment grave¹. Certes la question ne doit pas se transformer en une interpellation mais elle ne saurait être totalement négligée. Si l'on veut tirer de ce procédé le meilleur parti possible en instaurant un dialogue fécond entre le gouvernement et le parlement, il faut accorder aux auteurs des questions la faculté de répliquer et de demander des explications supplémentaires si les réponses apportées par les ministres leur paraissent insuffisantes.

2 : Les questions écrites

Mis à part la parenthèse de la première législature (1994-1999) où 9 questions écrites ont été adressées aux membres du gouvernement, la technique des questions écrites n'a plus été utilisée depuis lors par les honorables députés togolais. Deux facteurs à notre sens, semblent être à l'origine de cette situation. Il y a d'abord le fait que les députés togolais préfèrent agir directement auprès des ministres, par ailleurs amis politiques, pour se renseigner au lieu d'utiliser le canal de l'Assemblée nationale où le président de l'Assemblée peut censurer toute question gênante. Le contact avec les ministres dans le cadre de la réunion des instances du parti ou dans le cadre des commissions parlementaires pousse les députés à renoncer à la procédure des questions écrites qui, du reste, ne présente aucune garantie de réponse².

On constate ensuite que le député est peu au fait des problèmes de sa circonscription et comme nous l'avons analysé un peu plus haut, un grand nombre de députés ne sont pas originaires de leur circonscription et même quand ils le sont, ils habitent souvent la capitale ce qui les éloigne de leurs électeurs. Le député togolais ne cherche pas à jouer le rôle d'intermédiaire entre ses électeurs et le gouvernement étant donné qu'il n'a pas de

¹ La question posée par le député BOWESSIDJAOU Esso Joseph du Comité d'Action pour le Renouveau (CAR) à propos des réfugiés politiques togolais au Ghana et au Bénin suite aux violences du début des années 1990 n'a suscité aucun débat.

² Cette conclusion est tirée des entretiens que nous avons pu avoir lors de notre étude sur le terrain avec certains députés influents ainsi qu'avec le directeur des services législatifs de l'Assemblée nationale du Togo.

soucis électoraux contrairement à des homologues béninois et burkinabé où la compétition est généralement rude entre les candidats¹.

La durée très courte des sessions parlementaires au Togo, l'absence de séances spéciales réservées aux questions orales auraient dû, à notre avis, être compensées par un recours plus fréquent aux questions écrites, seule technique d'information qui semble être adaptée aux réalités togolaises, mais ici encore, les considérations politiques et les contingences du pouvoir l'emportent encore sur un contrôle efficient des activités du pouvoir exécutif.

En définitive, que ce soit au Bénin, au Burkina Faso, ou au Togo, les questions restent un moyen d'information limité. Les ministres donnent rarement une information complète sur les problèmes soulevés par les députés dans leurs questions. C'est pour cela qu'une information satisfaisante des députés nécessite un contrôle parlementaire plus exceptionnel. Cet objectif ne peut être atteint que par l'intervention des commissions d'enquête et de contrôle.

Paragraphe 2 : Les commissions d'enquête et de contrôle, une technique exceptionnelle

Les assemblées parlementaires dans les trois pays d'Afrique noire qui font objet de notre étude, sont habilitées à créer des commissions d'enquête et de contrôle chargées de recueillir des éléments d'information sur les faits déterminés².

¹ Au Togo pour se faire élire ou réélire, il suffit simplement d'avoir la confiance du chef de l'Etat. Si vous la perdez, vous perdez votre siège de député. Ceci est vrai sous le monopartisme, c'est encore vrai aujourd'hui après les mouvements de déverouillage démocratique, OWONA (Joseph), La nouvelle constitution de la Troisième République, RJP, n°3, 1980, p. 716 ; SANDAOGO (Michel), Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 1993, p. 63.

² On fait remonter à la monarchie de Juillet l'apparition des commissions d'enquête et de contrôle en France. Liées au développement du régime parlementaire, ces commissions ont été rapidement considérées comme des instruments indispensables du contrôle de l'action gouvernementale. Elles ont fonctionné longtemps selon un statut purement coutumier et se sont arrogées, sous les Troisième et Quatrième Républiques, des pouvoirs importants. Souhaitant réagir contre une tradition jugée néfaste, les fondateurs de la Cinquième République avaient enserré les commissions d'enquête dans des règles strictes comportant autant de contraintes que de droits (ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958). De substantielles

Les règlements des assemblées nationales du Togo et du Bénin font une nette distinction entre les deux séries de commissions. Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées ; les commissions de contrôle sont chargées d'étudier la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou entreprises nationales en vue d'informer l'assemblée qui les a créées des résultats de leur examen. Le règlement de l'Assemblée nationale du Burkina Faso ne retient pas cette dualité et regroupe les deux types de commission sous le vocable unique de « commission d'enquête »¹.

Au-delà de cette différence sémantique sans véritable intérêt, il importe de s'interroger ici sur les vrais effets de cette technique parlementaire de contrôle de l'activité du gouvernement. Au regard des statistiques recueillies, on constate que le recours à ce procédé d'enquête est exceptionnel et très peu efficace parce que d'une part, le processus de création des commissions d'enquête ou de contrôle est très difficile (A) ; d'autre part, quand elles arrivent à être créées, leurs moyens d'investigation restent très limités, relativisant ainsi l'efficacité des résultats de l'enquête (B).

A : La création difficile des commissions d'enquête et de contrôle

La création d'une commission d'enquête et de contrôle dans les trois pays est une opération difficile et cela ne tient évidemment pas à l'initiative de cette opération puisqu'un ou plusieurs députés peuvent demander par le biais d'une résolution, la création d'une commission d'enquête². La vraie difficulté réside dans deux obstacles qui se dres-

modifications introduites en 1977 leur ont attribué des prérogatives nouvelles pour l'accomplissement de leur mission. En posant le principe de la publicité des auditions, la loi du 20 juillet 1991 a tendu à rapprocher le fonctionnement des commissions d'enquête françaises d'autres grandes démocraties parlementaires, V. dans ce sens, Les commissions à l'Assemblée nationale, n°12, janvier 2000, p. 62 ; LAGASSE (Nicolas), BAESLER (Xavier), Le droit d'enquête parlementaire, 1998, Brylant, Bruxelles, 313 p.

¹ C'est aussi la solution retenue par la loi française du 20 juillet 1991 qui modifie l'ordonnance du 17 novembre 1958 sur les commissions d'enquête et de contrôle, la distinction étant apparue plus théorique que réelle.

² V. dans ce sens, l'article 128 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo, article 136 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso et article 114 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

sent devant la mise en œuvre de ce procédé d'information : le premier d'ordre psychologique (1) ; le second d'ordre procédural (2).

1 : L'obstacle psychologique

La crainte des députés de gêner un gouvernement qu'ils sont censés soutenir pèse gravement sur leur décision de créer ou non une commission d'enquête et de contrôle, car, contrairement aux questions écrites ou orales, l'initiative de création d'une commission d'enquête est considérée comme un signe de défiance à l'égard de la politique générale menée par le gouvernement. Afin de ne pas susciter son mécontentement, les députés préfèrent s'abstenir de demander la création d'une commission d'enquête ou de contrôle. On comprend dans ces conditions, le recours très limité à ce procédé d'investigation.

Au Togo, l'Assemblée nationale élue depuis 1999 n'a créé aucune commission d'enquête ou de contrôle. Toutes les commissions d'enquête demandées par l'opposition sous la première législature (1994-1999) n'ont jamais vu le jour du fait de l'opposition systématique du Rassemblement du Peuple Togolais, parti au pouvoir, et ultra majoritaire au sein de l'Assemblée.

Au Burkina Faso, après plus d'une décennie d'exercice, l'Assemblée nationale n'a créé que trois commissions d'enquête ; les deux premières ont été créées en 1995 pour le contrôle de la gestion des subventions de l'Etat aux établissements publics à caractère administratif, aux organismes et opérations conjoncturels, et pour le contrôle de la privatisation des entreprises publiques, la troisième commission a été créée le 21 octobre 2004 sur la sécurité alimentaire au Burkina Faso.

Le député béninois est relativement mieux loti que ces autres collègues de la sous-région. De 1991 à 2002, cinq commissions d'enquête et de contrôle ont été conduites dans l'hémicycle. Elles portent notamment sur le port autonome de Cotonou, sur la réfection de l'hôpital de Porto Novo, sur la mise en œuvre du projet Santé et Population, sur le projet de construction des logements sociaux et sur la mise en œuvre du programme de privatisation et commercialisation depuis 1990¹. Sous la quatrième législature qui a commencé depuis 2003, quatre commissions d'enquête ou de contrôle ont également vu le jour. Il s'agit de la commission d'enquête sur le guichet unique au port autonome de Cotonou, de la commis-

¹ V. Etude comparée des parlements africains : cas du Bénin, ADAMOLEKUN (Ladipo), LALEYE (Mouftaou), op. cit. p. 32.

sion d'enquête sur l'acquisition d'une centrale électrique basée à Takoradi au Ghana, de la commission d'enquête sur la filière des véhicules d'occasion et enfin de la commission d'enquête sur le pèlerinage à la grotte mariale ARIBO de Dassa-Zoumé.

Ce qui est curieux, à la lecture des rares rapports que nous nous sommes procuré, c'est que la création de ces commissions ne répond nullement à l'objectif réel de l'enquête parlementaire. Les députés de la majorité qui animent souvent ces commissions cherchent à travers leurs enquêtes à « absoudre » ou à mettre un terme à des rumeurs qui peuvent être compromettantes pour le gouvernement plutôt qu'à éclairer le parlement et l'opinion nationale des situations obscures, à réprimer des abus de pouvoir, à prévenir des usurpations, en un mot, à aider la représentation nationale à affirmer son autorité sur la gestion des affaires publiques. Souvent, la création des commissions d'enquête ou de contrôle est faite sur incitation et avec la complicité du gouvernement.

De ce point de vue, la création au Burkina Faso de la commission de contrôle sur la privatisation des entreprises publiques reste très significative. A l'occasion du débat budgétaire de 1996, le député de l'opposition Joseph Ki-Zerbo a attiré l'attention du gouvernement sur les irrégularités graves qui ont entaché la gestion de certaines entreprises publiques et qui mettent en cause certains directeurs généraux proches du parti au pouvoir. Le premier ministre, pour couper court à toute rumeur, demande au parlement la création d'une commission d'enquête. Cette commission a travaillé pendant 45 jours. Une réunion à huis clos s'est tenue pour décider de la publication de tout ou partie du rapport. Une partie seulement des conclusions a été publiée dans le périodique « Culture démocratique » de mars 1996¹. Mais les informations les plus « croustillantes » n'ont pas été rendues publiques, mais scellées et remises au Président de la République sans autre forme de procès et dont les burkinabé attendent toujours la publication.

A l'obstacle psychologique, vient s'ajouter un obstacle d'ordre procédural.

2 : L'obstacle procédural

Les textes en vigueur dans les trois pays soumettent la création et la composition des commissions d'enquête ou de contrôle à la stricte règle de la majorité. Ainsi, toute initiative d'enquête sera naturellement rejetée si elle n'est pas cautionnée par la majorité parlementaire. Au Burkina Faso par exemple, cette restriction résulte de l'alinéa 1 de l'article

¹ Culture Démocratique, n°003 de mars 1996, p. 2.

43 du règlement intérieur qui dispose : « ... la proposition de création d'une commission d'enquête est adoptée à la majorité des suffrages exprimés »¹. La configuration politique des chambres aussi bien au Bénin, au Burkina Faso et pire encore au Togo où la mouvance présidentielle écrase la représentation nationale, empêche l'opposition de déclencher à sa guise, tout processus d'enquête qui ne jouit pas de l'approbation de la majorité. Avec 100 députés sur 109 sous la deuxième législature au Burkina Faso, celle-ci peut facilement s'opposer à n'importe quelle initiative provenant de l'opposition et cette dernière avec moins d'un dixième des sièges à la chambre, ne peut espérer imposer sa loi à la majorité. Effectivement, la pratique parlementaire montre que cette disposition a constitué un véritable obstacle devant l'opposition. Ainsi, au cours de la séance du 30 mai 2001, le parlement burkinabé, a rejeté par 80 voix contre 9 une proposition de résolution présentée par l'opposition demandant la création d'une commission d'enquête sur la mise en œuvre du programme national de privatisation².

Certes, la règle de la majorité pourrait empêcher l'opposition d'abuser de cette procédure, mais elle ne doit pas pour autant constituer une entrave dirimante à la faculté de contrôler le gouvernement et sacrifier les droits de l'opposition. Celle-ci doit pouvoir obtenir qu'une enquête soit ordonnée lorsqu'elle désire faire la lumière sur un sujet déterminé, le cas allemand pourrait servir d'exemple aux Etats africains, qui, on le sait, sont sensibles aux réalités constitutionnelles du monde occidental³.

Il faut ajouter aussi que les règlements des assemblées parlementaires, en imitant l'ordonnance française de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ont retenu la procédure minutieuse et solennelle des propositions de résolution pour les décisions de création des commissions d'enquête. La proposition est d'abord examinée par une commission compétente qui doit déposer son rapport dans le mois de la session ordinaire suivant l'affectation de cette proposition⁴ ; ensuite, ont lieu la discussion en séance

¹ V. aussi article 37 du règlement de l'Assemblée nationale du Bénin et article 38 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

² Le Pays, journal indépendant du Faso, 2 juin 2001, p. 3.

³ L'article 244 de la Loi fondamentale de la République d'Allemagne rend obligatoire la création d'une commission d'enquête à la demande d'un membre du Bundestag, ce qui préserve tous les droits de l'opposition, V. LECLERCQ (Claude), Institutions politiques et droit constitutionnel, Litec, 10^{ème} édition, 1999, p. 234.

⁴ Article 128 alinéa 2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo, article 114-2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

plénière et le vote. Or, quand on sait que le gouvernement a dans la pratique la maîtrise de l'ordre du jour malgré les prescriptions constitutionnelles et réglementaires et qu'il dispose au sein des commissions de soutiens fidèles, on comprend très aisément que la procédure retenue pour la création des commissions d'enquête ou de contrôle ressemble fort à une course d'obstacles.

Par ailleurs, d'autres armes sont utilisées par le gouvernement pour empêcher la création de commissions d'enquête ou de contrôle. On sait en effet que le parlement ne peut décider d'effectuer une enquête ou un contrôle sur n'importe quelle matière. Il doit respecter certaines conditions de recevabilité. En effet, les règlements des chambres donnent à l'Exécutif les moyens de s'opposer à une curiosité excessive des parlementaires. En premier lieu, l'enquête ne doit porter que sur des faits. Cette notion de « faits » reste incertaine puisqu'on n'exige pas que ces faits soient des faits matériels. En deuxième lieu, le déclenchement de poursuites judiciaires limite un peu plus les pouvoirs d'investigation des commissions. Lorsque la justice est saisie, les assemblées pas plus que le gouvernement ne doivent troubler ses investigations ou empiéter sur sa mission. Cette prescription est imposée par le principe de la séparation des pouvoirs et, notamment, l'indépendance de l'autorité judiciaire. Ici aussi, le concept de poursuites judiciaires n'est pas parfaitement défini. Le pouvoir exécutif, notamment le garde des Sceaux, ministre de la justice pourrait se servir de la règle de la séparation des pouvoirs pour juguler la création des commissions d'enquête. C'est d'ailleurs ce qu'il fait souvent malgré le renouveau démocratique. Aussitôt qu'une commission est créée au parlement pour faire la lumière sur une affaire de mauvaise gestion ou de corruption, le même problème est déféré à la justice par l'exécutif. La commission devient alors caduque, parce que considérée comme sub judice. En matière d'entreprises nationales, les difficultés sont encore plus grandes en raison du flou de la notion. S'agit-il des sociétés d'économie mixte ou des entreprises étatiques ou publiques ?

On le voit, qu'il s'agisse de la création des commissions d'enquête ou de contrôle, les pouvoirs du parlement en matière de création des commissions d'enquête sont juridiquement limités dans leur objet. Et si la commission arrive à franchir ses différentes étapes minées d'obstacles, elle va s'organiser, faire des investigations nécessaires et établir un rapport. Là encore, le couple exécutif-majorité peut bloquer sérieusement l'exercice du pouvoir de contrôle en refusant d'accorder aux commissions les moyens dont elles ont besoin dans l'exercice de leurs missions.

B : L'insuffisance des moyens

Le succès de l'enquête dépend pour une large part des moyens d'investigation dont dispose la commission. C'est pour cette raison que dans les pays où le pouvoir d'enquête est assez développé, les commissions disposent de moyens très efficaces qui leur permettent de mener à bien leurs investigations.¹ Il faut cependant éviter que les commissions d'enquête et de contrôle ne se substituent au gouvernement ou à l'administration comme ce fut le cas en France sous les Troisième et Quatrième Républiques dans le cadre du parlementarisme absolu avec les conséquences que l'on sait². Mais il ne faut pas non plus dépouiller les commissions de tout pouvoir d'investigation réel. Or en Afrique, les commissions d'enquête ou de contrôle ne disposent pas de véritable pouvoir de contrainte à l'égard du gouvernement et de l'administration, ce qui ne leur permet pas de remplir facilement leurs missions (1). Cette situation pose naturellement le problème de l'efficacité des résultats des enquêtes (2).

1 : L'absence de pouvoir de contrainte sur le gouvernement

En Afrique, les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle ne disposent d'aucun pouvoir réel d'investigation et de contrôle. Le déroulement de l'enquête reste largement tributaire de la bonne volonté du gouvernement. C'est ce dernier qui est en position de force par rapport au contrôleur. On aboutit ainsi à une « investigation dépendance »³. En effet, aussi bien au Bénin, au Burkina Faso, au Togo et plus largement dans les autres pays de la sous région ouest africaine, aucun texte n'oblige le gouvernement à fournir aux commissions les documents nécessaires à l'exercice du pouvoir d'enquête. Ainsi le Premier ministre ou le ministre concerné par l'enquête sur les lieux, peut refuser sans crainte

¹ Les commissions à l'Assemblée nationale, Connaissance de l'Assemblée, Janvier 2000, n°12 ; DESANDRE (Jacques), Les commissions d'enquête ou de contrôle : secret ou publicité des droit, Pouvoirs, n°34, 1985 ; ROQUES (Xavier), HERIN (Jean-Louis), Les commissions parlementaires, in Administration, n°120-121, juin septembre 1983.

² Le parlementarisme en France, conséquence de la crise du 16 mai 1877 a fait du parlement, l'institution clé du jeu politique. Le dérèglement institutionnel va donc entraîner une instabilité institutionnelle. De Thiers à Lebrun, dernier Président du conseil sous la Troisième République c'est-à-dire de 1871 à 1940, 104 gouvernements se sont succédé avec une durée moyenne de 7 à 8 mois. Sous la Quatrième République, pas moins de 24 gouvernements se sont succédé pendant les 12 années qu'a duré le régime ; V. dans ce sens, SOULIER (A.), L'instabilité ministérielle sous la Troisième République, Sirey, 1939, p. 23 ; Williams (P.), La vie politique sous la Quatrième République, Armand Colin, 1971, p. 134.

³ ONDO (Télesphore), Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon, op. cit. p. 333.

de poursuite judiciaire, la communication d'un document ou interdire à un fonctionnaire de se présenter devant la commission.

Il arrive aussi à l'exécutif de dresser devant les commissions l'obstacle du secret de l'information judiciaire et du secret professionnel¹. Dans ces conditions, faute de disposer d'un véritable pouvoir de contrainte à l'encontre du gouvernement, la commission n'est pas en mesure de recueillir une information satisfaisante de nature à éclairer l'opinion publique sur l'objet de l'enquête. Au Bénin, la commission parlementaire d'information, d'enquête et de contrôle de décembre 2004 sur la filière des véhicules d'occasion, ne fut pas en mesure d'aller au-delà du cadre d'enquête tracé par le gouvernement dans la détermination de l'impact de cette activité sur les plans économique, financier, social, sécuritaire et environnemental de la République du Bénin. Les membres de la commission ont invité des ministres et leurs conseillers techniques qui leur ont donné leur analyse de la situation. A aucun moment, il n'a été question d'enquêter sur place ou d'effectuer des missions à l'extérieur du pays, au Ghana, au Nigeria, au Togo, notamment pour faire des comparaisons nécessaires et vérifier le cas échéant certaines informations recueillies². C'est à juste titre que Rosine Soglo, présidente du groupe Renaissance du Bénin, opposition parlementaire, à l'Assemblée nationale a pu dire que « cette commission d'enquête n'a été qu'un échec de plus en tant que moyen de contrôle »³.

On rappellera simplement en guise de comparaison que dans les démocraties établies où l'enquête parlementaire s'exerce de manière efficace, les commissions d'investigation disposent d'un véritable pouvoir de contrainte. Ainsi en France, la loi de juillet 1977 qui modifie sensiblement l'ordonnance de novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires a doté les commissions de pouvoirs de contrainte non négligeables. Toute personne dont la commission a jugé l'audition utile est ainsi tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou par un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. Le refus de la personne convoquée de comparaître, de prêter serment ou de déposer est passible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 50.000 francs, assortis, éventuellement, d'une inter-

¹ L'article 234 du code pénal du Bénin protège ce secret professionnel. La violation du secret professionnel entraîne une peine d'emprisonnement de un à six mois et une amende de 35.000 à 250.000 FCFA.

² Assemblée nationale 4^{ème} législature, Rapport de la commission parlementaire d'information et de contrôle sur la filière des véhicules d'occasion, Porto Novo, 10 décembre 2004.

³ Echos du Jour, 27 décembre 2004.

diction temporaire des droits civiques. La loi de 1977 a d'autre part doté les commissions de moyens juridiques leur permettant de procéder à de véritables enquêtes. C'est ainsi que leurs rapporteurs peuvent mener des investigations sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de services à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. Depuis la loi de 1991, le refus de communiquer aux rapporteurs les documents de service demandés est passible des mêmes peines que le refus de la personne convoquée de répondre devant la commission¹.

De ce qui précède, on remarquera que le pouvoir de contrainte est absent en Afrique alors qu'il est au cœur du contrôle parlementaire dans les pays du Nord. Les Etats africains doivent mener des réflexions hardies dans le sens d'une institutionnalisation des pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête et de contrôle si l'on veut mettre un terme à la carence dont elles souffrent.

2 : L'efficacité relative des résultats de l'enquête

La mission d'une commission d'enquête et de contrôle consiste à renseigner la représentation nationale sur une situation donnée pour lui permettre de mieux contrôler le gouvernement. A cet effet, la commission est appelée à établir un rapport qui comporte notamment, les constatations et les observations relatives à l'objet de l'enquête et les propositions de nature à prévenir le renouvellement des carences et déviations relevées. Mais ici aussi, comme d'ailleurs tout au long de la procédure, tout est fait pour éviter une remise en cause de la politique générale du gouvernement. Celui-ci parvient non seulement à neutraliser le rapport de la commission mais il est aussi le seul juge des suites à donner aux conclusions des travaux de la commission. Autoriser la publication du rapport s'il l'estime favorable, l'interdire lorsqu'il le juge gênant.

¹ La situation se présente de manière identique aux Etats-Unis. Les commissions d'enquête ont le pouvoir d'ordonner la comparution devant elle de toute personne, membre de l'Administration ou personne privée, susceptible d'éclairer le Congrès sur un fait précis. V. MUROY (S.) et STEDMON (Junior), Le travail du Congrès, RFSP, 1954, p. 743.

L'initiative de la publication du rapport est confiée à un organe qui varie suivant les pays : au Burkina Faso, elle revient au Président de l'Assemblée nationale¹ ; au Bénin et au Togo, l'initiative revient au Bureau de l'Assemblée. Dans ces trois pays, le gouvernement est préalablement consulté sur l'opportunité de cette publication. La procédure de publication prévue par les textes réglementaires de ces différents pays est particulièrement curieuse. On demande à l'Assemblée de décider par un vote spécial s'il a lieu de publier ou non les rapports des commissions d'enquête ou de contrôle et la réponse se base uniquement sur un rapport succinct du rapporteur de la commission indiquant les arguments en faveur de la solution proposée². Les commissaires et d'autres personnes ayant participé aux travaux de la commission sont tenus au secret absolu sur le contenu de ce rapport tant qu'il n'est pas publié. On demande donc aux députés de décider de la publication d'un document dont le contenu ne leur est pas révélé. Ainsi l'assemblée plénière n'est pas à même d'apprécier véritablement l'opportunité de publier le rapport.

Cette situation est parfaitement illogique car dès lors qu'une assemblée constitue une commission d'enquête ou de contrôle sur une question déterminée, c'est pour y voir clair. Nous considérons par conséquent, que la publication de son rapport doit être automatique.

S'agissant des suites à donner aux conclusions des travaux des commissions, elles sont aussi problématiques et restent tributaires de la prégnance du gouvernement dans le processus de création et de fonctionnement des commissions. Dans leur rapport final, les commissions n'ont que le pouvoir d'indiquer au gouvernement les mesures à prendre. Ce n'est donc qu'un pouvoir de suggestion car, elles ne peuvent se substituer, ni au gouvernement, ni à l'administration. Bien plus, les conclusions contenues dans les rapports ne peuvent constituer par elles-mêmes des décisions. Les commissions d'enquête ne peuvent donc ni adresser des injonctions au gouvernement, ni même obliger l'assemblée à adopter leur rapport. Cette situation au demeurant très paradoxale reste malheureusement révélatrice du fonctionnement des institutions parlementaires sur le continent car comment com-

¹ Article 139 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso ; article 131 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo ; article 117 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin.

² Article 117-2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin, article 131-2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo et article 139-2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

prendre qu'une commission qui ait dépensé beaucoup d'argent et d'énergie à traquer la vérité, à chercher des solutions se trouve subitement impuissante au terme de ses travaux ?

Certes, il est normal que les commissions ne se transforment pas en organes de répression pénale ou disciplinaire, mais il est tout de même inquiétant de voir que la sanction de faits découverts relève en définitive de la seule volonté du pouvoir exécutif. Or en Afrique, celui-ci est connu par sa grande magnanimité et ne punit presque jamais.

Comme on le voit, toute la procédure des commissions d'enquête et de contrôle se déroule sous le poids de l'impérialisme de l'exécutif, relayé par sa majorité au sein de l'hémicycle qui cherche à étouffer toute velléité pouvant nuire à la vie du gouvernement. Cet impérialisme ajouté à la réglementation stricte dans laquelle baignent les commissions d'enquête ou de contrôle contribuent à l'anéantissement de leur efficacité et partant, de la ruine de l'information parlementaire.

Mal informés par le gouvernement et ne fournissant pas eux-mêmes d'efforts supplémentaires pour traquer la vérité, les parlementaires africains ne sont pas en mesure de jouer le rôle d'agent de liaison entre le gouvernement et les électeurs. Cette défaillance de la fonction d'information ne prépare pas les assemblées africaines à mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement.

Section 2 : Les avatars de la responsabilité ministérielle

Afin de rétablir l'équilibre recherché par le régime parlementaire dont se réclame la plupart des nouvelles constitutions africaines, les pères fondateurs de ce régime ont pensé depuis le 18^{ème} siècle que, face à l'arme redoutable dont dispose le gouvernement pour faire taire l'Assemblée, il fallait que réciproquement cette dernière disposât d'une arme techniquement équivalente. C'est alors que l'on pensa à la responsabilité politique du gouvernement comme élément d'équilibre¹. L'on a pu donc dire, et cela à juste titre, que

¹ Cette responsabilité devant la chambre élue au suffrage universel s'est empiriquement développée au parlement anglais de Westminster permettant au régime parlementaire de trouver son point d'équilibre dans un dialogue permanent entre pouvoir gouvernemental et contre-pouvoir parlementaire placés sous l'arbitrage du corps électoral. Sur l'histoire de l'invention de la responsabilité ministérielle, V. BIDEGARAY (Christian) et EMERI (Claude), La responsabilité politique, Dalloz, 1998, 137 p.

« cette arme braquée à bout portant sur le gouvernement n'est que le contrepoids nécessaire à la menace d'une dissolution »¹.

En recherchant véritablement les origines de la responsabilité ministérielle en Afrique, on constate qu'elle prend sa source, dans le cadre du mimétisme constitutionnel, dans l'article 49 de la constitution française de la Cinquième République, qui n'est lui-même que le point d'orgue des suggestions faites sous les Troisième et Quatrième Républiques pour résoudre l'instabilité ministérielle résultant du déséquilibre entre le pouvoir exécutif et le parlement de l'époque. Cependant, si l'édiction de cet article a permis la stabilité, celle-ci n'a pas été acquise au prix d'un rééquilibrage des pouvoirs. En effet, l'analyse de la pratique des procédures de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement reprise in extenso dans les constitutions africaines conduit à soutenir que le contrôle parlementaire est paralysé en raison d'une présomption de confiance devenue politiquement irréfutable et d'une allégeance à l'exécutif à toute épreuve. Le parlement, privé de l'outil qui lui permet de contrebalancer la volonté de l'exécutif, est placé sous sa domination.

Du reste, selon l'article 114 de la constitution du Faso et l'article 98 de la constitution du Togo, le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale au travers de la question de confiance et de la motion de censure. Mais les difficultés que nous avons eues sur le terrain à nous procurer des statistiques fiables sur la question de confiance, ne nous permettent pas de l'aborder utilement ici au risque de faire des analyses fondées sur de simples suppositions. Quant à la motion de censure qui fera l'objet du premier paragraphe, elle est quasi virtuelle parce que rarement aboutie. Cette difficulté de plus en plus évidente du parlement à mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement explique à bien des égards, l'impunité dont bénéficient les ministres, conséquence banale de la résurgence du présidentielisme sur le continent.

Paragraphe 1 : La censure du gouvernement au Burkina Faso et au Togo : une sanction aléatoire

De tous les procédés de contrôle, la motion de censure constitue l'arme la plus redoutable d'action du législatif sur l'exécutif puisqu'elle entraîne la démission immédiate

¹ CHRESTIA (Philippe), Responsabilité politique et responsabilité pénale entre fléau de la balance et fléau de société, RDP, 2000, p. 740.

du gouvernement. Les constitutions togolaise et burkinabé comme d'ailleurs leurs devancières, ont prévu ce mécanisme parlementaire de contrôle de l'activité gouvernementale¹.

Cependant, si cette technique a exceptionnellement abouti une seule fois au Togo², elle est loin de constituer de manière générale une machine infernale destinée à faire sauter le gouvernement dès lors que celui-ci n'a plus la confiance du parlement. Cette situation a une double explication : la première, d'ordre juridique, tient à la rationalisation excessive des procédés de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement (A) ; la seconde, d'ordre politique, tient aux effets pervers de la résurgence du présidentielisme (B).

A : Les facteurs juridiques : la rationalisation excessive de la motion de censure

Toutes les précautions sont prises par les constituants dans les deux pays pour rendre difficile sinon impossible la mise en œuvre de la procédure de la censure. Une simple lecture des textes constitutionnels et réglementaires régissant les conditions de recevabilité et d'adoption de la motion de censure montre qu'il y a une véritable volonté des constituants d'en faire une technique de façade, davantage théorique que réelle. La rigueur de la

¹ Les constitutions togolaises des Première et Troisième Républiques et toutes les constitutions burkinabé depuis les indépendances ont opté pour le principe de la responsabilité politique du gouvernement et la possibilité pour les chambres de recourir à la motion de censure ou au rejet de la question de confiance pour renverser le gouvernement. De même, les constitutions sénégalaises, dahoméennes, nigériennes, tchadiennes etc. des années d'indépendance retiennent également ces mécanismes ; V. KEITA (Lansana), Les attributions des assemblées législatives dans les pays d'Afrique noire d'expression française, Thèse droit public, Paris 1, 1978, p. 173.

² Il s'agit de la motion de censure votée le 24 août 2000 contre le gouvernement d'Eugène ADOBOLI. Mis à part le cas du Togo, on citera à titre indicatif la motion de censure au Sénégal en 1962 contre le gouvernement de Mamadou Dia, celle de 1993 contre le gouvernement du Général YHOMBI au Congo Brazzaville sous la présidence de Pascal LISSOUBA et de mai 1996 contre le gouvernement de Francisque RAVONY au Madagascar pour obtenir la démission du Président Albert ZAFY accusé par l'opposition de haute trahison. Le 31 mai 2007, une motion de censure a emporté aussi le gouvernement du premier ministre Hama AMADOU au Niger. Cette motion de censure déposée par l'opposition dénonçait « la gestion des affaires publiques marquée par la corruption ». Le texte protestait contre l'affaire MEBA : le détournement de plus d'un milliard de francs CFA au ministère de l'Éducation, de l'argent donné par les bailleurs de fonds pour financer le développement de l'éducation au Niger. Rappelons aussi que depuis sa reconduction à la tête du gouvernement nigérien après la réélection du Président Mamadou TANDJA, le Premier ministre Hama AMADOU a déjà échappé à quatre motions de censure.

procédure se manifeste à un double niveau : elle apparaît d'abord au moment de l'initiative (1), elle s'étend ensuite à l'adoption du texte de la censure (2).

1 : Une initiative aseptisée

« L'Assemblée nationale peut présenter une motion de censure à l'égard du gouvernement. La motion de censure est signée par au moins un tiers des députés de l'Assemblée... Les motions de censure doivent être motivées. A partir du dépôt, aucune signature ne peut être retirée ni ajoutée. Le président notifie la motion de censure au gouvernement, en donne connaissance à l'Assemblée et la fait afficher. La liste « ne varietur » des signataires est publiée ».¹

Certes, il est raisonnable de ne pas accorder l'initiative de la censure du gouvernement à un seul député en raison de la gravité de l'enjeu et il n'est pas raisonnable non plus de la bloquer. Le souci de rationaliser ne signifie pas l'annihilation de toute initiative de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement. La comparaison des conditions de recevabilité de la motion de censure au Togo et au Burkina Faso avec leur modèle de référence, la constitution française du 4 octobre 1958 révèle que le constituant français est moins exigeant que ses homologues africains.

Alors qu'en France, la recevabilité de la motion de censure est subordonnée à la signature d'au moins un dixième des députés², au Togo ou au Burkina Faso, les constitutions exigent la signature d'un tiers des députés composant l'Assemblée nationale. Ainsi l'initiative est difficile à provoquer. Pour une assemblée burkinabé composée de 113 membres, l'opposition aura du toujours du mal à rassembler 37 signatures. Cette exigence paraît également aujourd'hui insurmontable au Togo où l'opposition pratiquement absente de l'hémicycle, n'est pas en mesure de déclencher le processus de mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement car toute initiative dans ce sens nécessite la réunion de 27 signatures sur les 81 membres que compte l'Assemblée. Finalement, étant donné l'emprise du Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP parti présidentiel au Burkina Faso) et Rassemblement du Peuple Togolais (parti au pouvoir au Togo) sur la vie politique

¹ Article 115 de la constitution du Burkina Faso, article 98 de la constitution togolaise, article 148 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso, article 127 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

² DEBBASCH (Charles), Constitution de la Cinquième République, texte, jurisprudence, pratique, Dalloz, 2005, p. 288.

de ces deux pays, seule une crise grave au sein de ces partis pourrait créer l'éventualité de renversement du gouvernement par le biais de la motion de censure.

Par ailleurs, les textes constitutionnels et réglementaires ajoutent que : « lorsque la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session ». Cette restriction vise apparemment à assurer la stabilité gouvernementale. Elle reste quand même sévère, car rien n'empêche l'apparition de motifs nouveaux qui pourraient justifier au cours de la même session, la censure du gouvernement. Cette disposition dont la finalité est de permettre au gouvernement d'agir plus librement reste beaucoup plus contraignante sur le continent africain qu'en France où l'article 49 alinéa 2 prévoit jusqu'à trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire.

Poussant plus loin dans la dynamique de rationalisation, le constituant burkinabé exige de l'assemblée de motiver la motion de censure¹. Cette disposition pour le moins insolite, n'est pas concevable dans les techniques parlementaires de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement dans la mesure où le Chef de l'Etat n'est pas tenu de motiver l'exercice du droit dissolution. En régime parlementaire, aussi bien la censure que le droit de dissolution sont discrétionnaires. L'assemblée ne peut être obligée à motiver un vote de défiance à l'égard du gouvernement. L'obligation instituée par le constituant burkinabé est d'autant plus excessive que la motivation n'est soumise à aucune condition de fond ou de forme. Cette exigence pourrait expliquer pour une bonne part la non utilisation par l'opposition de cette technique de contrôle depuis le renouveau démocratique des années 1990.

Plus réaliste, le constituant togolais n'a pas exigé la motivation du texte de la motion de censure mais en contrepartie, obligation est faite aux signataires du texte de la motion de désigner l'éventuel successeur du Premier ministre dans l'hypothèse où la motion est adoptée². Ce système dit de motion de censure constructive emprunté de l'article 67 de la Loi Fondamentale allemande tend à éviter que le gouvernement soit facilement renversé par une coalition d'opposants capables de s'unir pour détruire mais non pour gouverner. Idée excellente dans son principe, elle rend encore incertaine toute velléité de renversement du gouvernement si on l'ajoute aux conditions encore très rigoureuses requises pour l'adoption de la motion de censure.

¹ Article 148 alinéa 3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Faso.

² Article 127 alinéas 3, 4 et 5 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo

2 : Une adoption hypothéquée

A priori, on ne peut concevoir le vote d'une motion de censure aussitôt après son dépôt. En effet, beaucoup de parlementaires et de ministres, excités par les débats et par les joutes oratoires de l'hémicycle, pourraient voter sous l'impulsion de la passion ou de la fatigue. Mais la prolongation du délai de discussion ne saurait profiter qu'au gouvernement, ce dernier dispose ainsi de la faculté d'exercer des pressions sur les députés en les empêchant de voter en leur âme et conscience. Effectivement, le constituant dans les deux pays a cherché à travers la prolongation de ce délai à faire bénéficier le gouvernement de la possibilité d'éviter l'adoption de la motion de censure. Cependant, il faut relever que la constitution burkinabé est relativement moins sévère que celle du Togo. Elle limite le délai à quarante huit heures¹ alors qu'au Togo, le délai est porté à cinq jours francs². Le constituant togolais cherche à permettre ainsi au gouvernement de faire les tractations nécessaires et au besoin les pressions sur les députés même de l'opposition afin d'empêcher l'aboutissement de toute motion de censure.

Pour être définitivement adoptée, la motion de censure doit recueillir la majorité absolue au Burkina Faso, la majorité des deux tiers au Togo. Et dans le silence des textes, seuls les votes favorables à la motion, c'est-à-dire les voix hostiles au gouvernement, sont recensés. Avec cette méthode de décompte, les alliés du gouvernement et les abstentionnistes sont considérés comme favorables au gouvernement. Si nous prenons l'exemple de l'Assemblée nationale du Faso composée de 113 députés, dont 50 votant pour le texte de la motion, 45 contre et 18 abstentions, la majorité absolue des membres composant l'assemblée n'est pas atteinte. Donc juridiquement le gouvernement n'est pas battu même si politiquement, il est affaibli par la défiance de la majorité relative. Tout le système de la responsabilité politique du gouvernement repose sur l'idée que le gouvernement est présumé avoir la confiance de l'Assemblée et que cette présomption ne peut être écartée que par un vote franc et massif de la majorité qualifiée. Au Togo, avec une majorité des deux tiers pour l'adoption de la motion de censure, la rationalisation est poussée à l'extrême. Pour une assemblée composée de 81 députés, si 45 députés votent pour la motion, 25 contre et 11 abstentions, en droit, le gouvernement reste en place parce que la majorité des deux tiers de 54 députés n'est pas atteinte. On imagine mal un gouvernement se maintenir au pouvoir alors que la majorité absolue des députés se sont prononcés contre lui.

¹ Article 149 du règlement intérieur de l'assemblée nationale du Faso

² Article 127 alinéa 2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo.

Si l'insuffisance de majorité peut permettre au gouvernement d'échapper à la sanction, à terme, cette situation peut conduire à l'impasse politique. On voit mal, même au Togo, la majorité qui a voté pour une motion de censure continuer à adopter les projets de lois du gouvernement sans se déjuger ou se contredire. Ce souci prioritaire d'assurer la stabilité gouvernementale s'est fait ainsi au détriment de la cohérence du contrôle parlementaire sur le gouvernement au Togo. Pour éviter l'impasse à laquelle conduirait ce choix, le constituant togolais pourrait adopter, comme au Burkina Faso, la majorité absolue.

Mais en définitive, la rigueur de la procédure que nous venons de décrire peut paraître secondaire si l'on prend en compte l'existence d'une majorité fidèle décidée à soutenir à tout prix le gouvernement au Burkina Faso ainsi que l'allégeance des députés envers le pouvoir exécutif au Togo.

B : Les facteurs politiques : la résurgence du présidentielisme

La mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement dépend avant tout de la configuration politique des assemblées parlementaires. Quelle que soit la complexité de la procédure de censure, elle ne peut à elle seule assurer la stabilité du gouvernement si celui-ci ne bénéficie pas d'une majorité solide et confortable au parlement. La doctrine est unanime sur le fait que la stabilité politique en Grande Bretagne par exemple n'est pas le résultat de la rationalisation de la motion de censure mais de l'existence d'un bipartisme parfait¹. De même, en France, la stabilité gouvernementale n'a d'autre explication que l'avènement d'une majorité solide sous la Cinquième République².

Cependant, si dans les pays de démocratie établie, la censure du gouvernement par le parlement ne joue plus ou rarement en raison du fait majoritaire³, cela n'a point diminué ou fait disparaître la responsabilité politique du gouvernement. Celle-ci s'est transformée

¹ GREWE (Constance) et RUIZ (Fabri Hélène), *Droits constitutionnels européens*, PUF, 1995, 661 p., LAUVAUX (Philippe), *Les grandes démocraties contemporaines*, 1^{ère} édition, PUF, 1990 ; MENY (Yves), *Politique Comparée*, 5^{ème} édition, 1996, 477 p.

² PARODI (Jean-Luc), *Les quatre découvertes du parlement français*, RFSP, n°1 février 1981, p. 8-10 ; PORTELLI (Hugues), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 1999 ; ZOLLER (Elisabeth), *Droit constitutionnel*, PUF, 1999.

³ La seule motion de censure votée en France est intervenue en 1962 à la suite du référendum du Général de Gaulle sur l'élection du Chef de l'Etat au suffrage universel direct.

en une responsabilité devant le peuple¹. Exploitant les critiques qu'adresse l'opposition au gouvernement, le corps électoral profite des élections législatives pour modifier ou confirmer la majorité du moment. Cette transformation de la responsabilité politique du gouvernement assure l'alternance au pouvoir et permet d'infléchir la politique gouvernementale conformément à la volonté populaire. Or, au Togo comme au Burkina Faso, la configuration politique des assemblées exclut toute éventualité de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement. Telles qu'elles sont composées, ces assemblées ne sont pas en mesure de retirer leur confiance au gouvernement. Celui-ci dispose d'une majorité plus que fidèle à l'Assemblée nationale au Burkina Faso et d'une allégeance des députés en Togo. Il ne court donc aucun risque.

1 : L'allégeance de l'Assemblée nationale au Togo

Au Togo, le gouvernement ne dispose pas seulement d'un soutien majoritaire au parlement. Bien plus, celui-ci est en situation d'allégeance par rapport à l'exécutif. Ce phénomène qui s'explique en grande partie par la réapparition du présidentielisme, rend aléatoire tout recours à la motion de censure et garantit au besoin la stabilité gouvernementale en dehors même de toute rationalisation de la motion de censure.

Le régime présidentieliste peut se définir comme un régime qui concentre les pouvoirs entre les mains du chef de l'Etat en raison de son mode d'élection au suffrage universel direct et à la disposition d'une majorité présidentielle et parlementaire engagées à soutenir sa politique. Forme de perversion du régime présidentiel, il fait du chef de l'Etat, « la clé de voûte » des institutions. Ainsi défini, le régime français institué par la constitution de 1958 et appliqué en dehors des périodes de cohabitation politiques, les régimes latino-américains et la plupart des constitutions africaines avant et après les nouvelles constitutions des années 1990, rentrent dans cette typologie.

La particularité du présidentielisme africain en général et togolais en particulier tient au fait que durant les longues années qui ont suivi les indépendances, les régimes politiques reposaient essentiellement sur le monopartisme. Loin des textes constitutionnels, c'est bien au sein du parti unique que doit être recherchée la réalité politique du pouvoir. Créé le 30 août 1969, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) se présente à l'origine

¹ V. sur ce point notamment PACTET (Pierre), L'évolution de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes dans les Mélanges offertes au Doyen Georges BURDEAU, p. 191. V. aussi AVRIL (Pierre), Pouvoir et responsabilité toujours dans les mélanges de Georges BURDEAU, p. 9.

comme l'instrument d'unification d'un Togo divisé et « le guide suprême de l'action de l'Etat définissant les grandes options du pays et décidant les principales orientations ». Il y a une symbiose entre le parti et l'Etat. Le chef de l'Etat est en même temps chef du parti. Il constitue la pierre angulaire du régime. Il incarne autant la légitimité historique que la légitimité partisane puisqu'il est à la fois « père de la nation », « libérateur national », « timonier national », « guide éclairé » etc. C'est donc par le parti que le Président de la République manifeste son omnipotence et assure son omniprésence. Chef du gouvernement, il nomme les ministres, chef du parti, il choisit ses candidats aux élections législatives. Et dans la mesure où il n'y a qu'un seul parti, présentant une liste nationale unique, il ne serait pas excessif de dire qu'on devient député par la seule volonté du Président national du parti, Président de la République¹.

Comment s'étonner dans ces conditions que l'Assemblée nationale lui soit entièrement soumise et dévouée, incapable d'émettre la moindre critique vis-à-vis du gouvernement. Il est clair que le dialogue entre les deux pouvoirs s'est mué en monologue de l'exécutif et la subordination du législatif. Dans son rapport présenté au Congrès du Parti Démocratique de Côte d'Ivoire le 24 septembre 1965, M. Philippe Yacé, Président de l'Assemblée nationale et théoricien du monopartisme en Afrique, levait toute équivoque à ce sujet : « il n'existe pas de différence de nature entre le gouvernement et l'Assemblée ; la différence est de degré. C'est que ces deux institutions ne constituent que deux manifestations d'un même processus d'ensemble qui trouve sa source dans le parti »².

Même après le déverrouillage démocratique dans la plupart des Etats africains, rien ne semble changer au Togo. Le RPT continue d'être le seul parti unique de fait dans le pays. Profitant souvent des boycotts successifs des élections par les partis de l'opposition, il intervient dans la désignation des candidats aux élections législatives. Aucune candidature sauvage, libre de toute attache partisane n'est acceptée. Le Président de la République, reste en association avec les autres instances dirigeantes du parti, le véritable sélectionneur du personnel parlementaire. Selon des témoignages concordants que nous avons recueillis sur le terrain, il est souvent arrivé lors des élections législatives de 1999 et de 2002 que le RPT écartât certaines candidatures au motif que les candidats ont des accointances réelles

¹ YAGLA (O). L'édification de la nation togolaise. Naissance d'une conscience nationale dans un pays africain, 1978, p. 18.

² KOUROUMA (Mamadi), Etude du présidentielisme en Afrique noire francophone à partir des exemples guinéen et ivoirien, Thèse droit public, Paris 2, 1978, p. 93.

ou supposées avec certains hommes politiques de l'opposition. Un candidat doit être entièrement sous le contrôle du parti pour prétendre être élu au parlement. De même, les membres du gouvernement sont tous des dignitaires du parti. Dans ces conditions, il est normal que les députés du parti soutiennent la politique du gouvernement issu du même parti. Le législatif et l'exécutif sont donc l'émanation du même parti et représentent de ce fait la même base. Quoi de plus naturel que regardant dans la même direction, ils aboutissent au même résultat.

Ainsi, au lieu du fait majoritaire, le gouvernement togolais dispose du soutien de la totalité des députés. L'opposition qui n'a aucun statut dans le système est condamnée à agir en dehors du parlement. Les députés ont une obligation d'obéissance à l'égard de leur gouvernement, c'est-à-dire en définitive à l'égard de leur parti.

Le gouvernement procède entièrement en pratique du chef de l'Etat et non de l'Assemblée. Le choix du Premier ministre ne s'inscrit nullement dans la logique du régime parlementaire. Le soi-disant caractère bicéphale du régime institué par la constitution de 1992 révisée en 2002 est beaucoup plus formel que réel. Les cinq premiers ministres qui se sont succédés à la tête du gouvernement de 1994-2005 mis à part peut être Eugène Koffi Adoboli sont discrétionnairement désignés par le Président de la République à la fois en raison de leur dévouement et de leur loyauté à son endroit. Quant aux autres membres du gouvernement, ils ne sont que des commis proposés à la direction administrative des départements ministériels. Ils sont responsables devant le seul Président de la République et doivent bénéficier de sa confiance. Même si l'article 66 de la constitution prévoit que les ministres sont nommés par le chef de l'Etat sur proposition du Premier ministre, ceci ne diminue en rien son emprise sur leur nomination. Aucun ministre ne peut être désigné sans l'accord du chef de l'Etat. Il apparaît alors que le gouvernement n'a pas d'existence propre. L'incarnation du pouvoir exécutif par le chef de l'Etat fait que le gouvernement au Togo agit en son nom.

Dans ces conditions, la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement par le parlement constitue directement une mise en cause de la politique du président. On voit mal un député togolais prendre de front le Président de la République, sans courir le

risque de remettre définitivement en cause sa carrière politique. Cette éventualité est d'autant plus hypothétique que la discipline du parti est de rigueur au sein du parlement¹.

On observera d'ailleurs que l'unique motion de censure votée par l'Assemblée nationale togolaise le 24 avril 2000 contre le gouvernement d'Eugène Koffi Adoboli n'a rien de spontanée. Loin d'être une manifestation parlementaire contre la politique menée par le gouvernement, cette motion a été voulue et obtenue par le chef de l'Etat. Ne pouvant pas le limoger directement au risque de rencontrer l'opposition des institutions financières internationales qui le lui avait imposé, le Président de la République a préféré passer par son parti et ses députés au parlement pour se débarrasser d'un Premier Ministre de plus en plus encombrant et dont il n'a jamais en vérité voulu. Dans les motivations de la motion de censure, les députés critiquent violemment l'incapacité du Premier ministre à régler la crise économique profonde que traverse le pays et ses difficultés à renouer le fil de la coopération avec l'Union Européenne, principale pourvoyeuse de fonds. « Qui veut noyer son chien l'accuse de rage » dit l'adage. La motion de censure sera adoptée par 81 voix sur les 81 députés qui composent le parlement. Il sera d'ailleurs remplacé par Agbéyomé Kodjo, alors dignitaire du régime aujourd'hui tombé en disgrâce.

Régime de « pouvoir clos »² selon la formule de Georges Burdeau, l'emprise du Rassemblement du Peuple Togolais et de son « leader » le Président de la République réduit l'Assemblée à une fonction de ratification et, s'agissant de ses membres, de spectateurs passifs. Théâtre d'ombre ou chambre d'enregistrement, elle participe, de ce fait, à la disparition pratique de la motion de censure.

2 : La fidélité de la majorité au Burkina Faso

Le parlementarisme majoritaire n'est pas un phénomène récent au Burkina Faso. Il a existé dans les premières années des indépendances et a disparu en 1966 après l'arrivée

¹ Les textes du RPT sont très clairs à ce sujet : « tout membre de l'Assemblée nationale exclus pour quelque cause que ce soit du parti dont il a reçu l'investiture, cesse immédiatement d'appartenir à l'Assemblée nationale et remplacé par son suppléant ». Ainsi les anciens présidents de l'assemblée nationale, Dahuku PERE et Agbéyomé KODJO qui sont entrés en rébellion ouverte contre le parti et son chef ont été exclus du parti et déchus de leurs mandats de parlementaires. Cf supra p. 98 sqq.

² Cité par GICQUEL (Jean), Le présidentielisme négro-africain, l'exemple du Cameroun, in Mélanges offerts à Georges BURDEAU, LGDJ, 1977, p. 724.

au pouvoir des militaires. Il réapparaît en 1990 avec le renouveau démocratique¹. Fait politique réalisé par l'union du gouvernement et de la majorité dans l'exercice du pouvoir, par leur solidarité réciproque, le parlementarisme majoritaire emprunte pour s'exprimer le canal des règles parlementaires à la faveur d'une interprétation dictée par la volonté majoritaire².

On conviendra avant toute chose que la fonction essentielle de la majorité parlementaire est de soutenir l'action du pouvoir exécutif. C'est d'abord pour cela que les électeurs ont voté pour ses candidats. Sous ce rapport, la majorité parlementaire au Burkina Faso ne se distingue nullement de la pratique fonctionnelle en France ou en Grande Bretagne et plus largement dans les démocraties avancées du monde occidental. Ce qui pose problème dans ce pays, c'est les conditions de formation de cette majorité au travers des différents scrutins législatifs et son instrumentalisation par le pouvoir avec pour finalité de la priver de toute possibilité de censurer le gouvernement.

Les élections législatives qui se sont déroulées en juin 1992 ont consacré une large victoire du parti présidentiel l'ODP-MT (Organisation pour la Démocratie et le Progrès-Mouvement du Travail). A l'exception de ce dernier, nulle autre formation politique n'a nullement émergé des vingt sept partis politiques qui ont pris part au scrutin³. Le fonctionnement de cette première législature a été essentiellement caractérisé par un déficit démocratique et un net recul des mécanismes constitutionnels de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement. La volonté constante du parti présidentiel –ultra dominant- à investir constamment le champ politique à l'exclusion de tout autre au moyen de la marginalisation progressive des autres partis, du phénomène de la phagocytose notamment lors de la création du Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) ou de celui du nomadisme politique, a étouffé toute velléité d'épanouissement de la démocratie parlementaire. Disposant d'une majorité plus que confortable au parlement et en l'absence de l'opposition, le parti ultra majoritaire va investir, au cours de cette première expérience parlementaire post parti unique, l'appareil de l'Etat pour en faire un instrument de la conservation du pouvoir. On comprendra qu'au cours de cette période, ni le Premier mi-

¹ IBRIGA (Luc-Marius) et AMIDOU (Garane), Constitutions burkinabé, textes commentés, op. cit., p. 45.

² V. BENETTI (Julie), Droit parlementaire et fait majoritaire, Thèse droit public, Paris 1, 2004 ; AVRIL (Pierre), La majorité parlementaire, Pouvoirs, n°68, 1994, p. 45 ; DENQUIN (Jean-Marie), Recherches sur la notion de majorité sous la Cinquième République, RDP, 1993, p. 949.

³ Le parti présidentiel obtenait à lui tout seul 78 sièges des 107 en jeu.

nistre, ni le gouvernement ne peuvent provenir que de cette majorité. Imposé de l'extérieur par décision présidentielle, les parlementaires n'ont aucun droit sur le gouvernement. La responsabilité du gouvernement au travers de la motion de censure est rapidement devenue au « pays des hommes intègres »¹, une formule incantatoire en l'absence d'une certaine représentativité de l'opposition.

Les secondes consultations législatives vont accentuer la prépondérance du Président de la République sur la scène nationale. Les élections qui ont eu lieu le 11 juin 1997 et qui ont permis au CDP de remporter 101 sur 111 sièges en compétition vont consacrer un recul dramatique de l'opposition déjà muselée et marginalisée et dont il fallait craindre la disparition à terme des mécanismes même théorique de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement prévus par la constitution de 1991. Cette situation a fait dire au professeur Joseph Ki-Zerbo lors d'un séminaire à Libreville : « le fonctionnement du parlementarisme majoritaire tel que conçu et exécuté au Burkina Faso est la cause essentielle du déclin du parlement et partant de la domestication de son contrôle sanctionnateur »².

Après les événements du 13 décembre 1998 consécutifs à l'assassinat du journaliste d'investigation Norbert Zongo dans les conditions suspectes et qui ont failli entraîner la chute du régime, le Président de la République consent à ouvrir davantage le parlement à l'opposition. Des réformes ont été engagées dans cette direction : un statut pour l'opposition, le financement public des campagnes électorales, la révision du code électoral et la réforme du conseil supérieur de l'information, chargé d'assurer la liberté et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse. Les élections législatives qui ont suivi, même si elles ne donnent plus au camp présidentiel une majorité écrasante comme dans les précédentes législatures³, elle reste quand même arithmétiquement importante, politiquement homogène, décidée à soutenir encore et toujours le gouvernement. Dans ces conditions, prétendre renverser un gouvernement par le biais de la motion de censure ou sous quelque forme que ce soit, relève d'un véritable miracle. Tant que le Président de la République n'a pas manifesté sa désapprobation au gouvernement, la majorité ne saurait être en mesure de le faire. Fort de cette réalité, l'opposition s'est toujours

¹ Signification de Burkina Faso en Mossi, langue locale.

² Séminaire parlementaire sur les relations entre partis majoritaires et minoritaires dans les parlements africains, Libreville du 17 au 19 mai 1999, p. 12.

³ La majorité présidentielle sous la troisième législature compte 67 députés ce qui lui permet de faire obstacle à toute tentative de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement.

abstenu de déposer une motion de censure contre le gouvernement car celle-ci n'a aucune chance d'aboutir. Elle cherche plutôt à se rendre crédible aux yeux de l'opinion qui lui a toujours reproché son manque de vision et de projet mobilisateur en jouant un rôle constructif basé sur la critique franche du gouvernement et la formulation de propositions alternatives avec l'idée de faire trancher les différends politiques par le corps électoral lors des élections présidentielles de novembre 2005.

A cela s'ajoute le phénomène de la transhumance politique, observé particulièrement après les élections législatives de 2002¹. En effet, au début de cette législature, trahissant la confiance de leurs électeurs, plusieurs députés élus sous la bannière de l'opposition avaient rejoint les rangs de la majorité. Certains avaient même intégré le CDP qu'ils avaient pourtant combattu au début du processus de démocratisation et durant les précédentes campagnes électorales présidentielles et législatives. On a ainsi observé des alliances contre nature entre certains partis de l'opposition démocratique notamment le Parti Africain de l'Indépendance de Soumané Touré avec ses cinq députés, la Convention Nationale des Démocrates Progressistes d'Alfred Kaboré avec deux députés, le PARI avec ses cinq députés et le CDP. Mais le fait le plus marquant reste sans conteste le basculement du premier parti d'opposition, l'Alliance pour la Démocratie et la Fédération-Rassemblement Démocratique Africain (ADF-RDA) d'Hermann Yaméogo avec ses douze députés dans la majorité présidentielle².

Il s'ensuit une collaboration de l'opposition dite modérée avec la majorité à la gestion du pouvoir à travers la formule de gouvernement de large union de consensus. Au

¹ Selon G. Rossatanga, « si parfois les convictions peuvent expliquer la démission d'un élu d'un parti, ce n'est pas faire injure aux vagabonds que de constater que les retournements de vestes relèvent plus souvent de l'opportunisme mû par un intérêt quelconque. Il peut s'agir d'un intérêt purement alimentaire, l'élu succombant à certaines propositions alléchantes, comme il peut s'agir d'un intérêt tactique à défaut de stratégie ». Ainsi en Afrique, faire de l'opposition reste la voie rapide pour accéder au partage. Le détour par l'opposition va ainsi permettre à nombre de petits politiciens sans réelle envergure, d'occuper ou de caresser l'espoir de recevoir en récompense d'un ralliement tapageur au parti au pouvoir une position de pouvoir qu'il ne pourrait jamais imaginer en y militant directement. V. Rassatanga (G.), *Délit de vagabondage et esprit des institutions. Brève note à propos de la révision de l'article 39 de la constitution du Gabon*, Hebdo informations, n°324, 14 octobre 1995 ; KAMTO (Maurice), *Déchéance de la politique : Décrépitude morale et exigence éthique dans le gouvernement des hommes en Afrique*, Edition Mandara, décembre 1999, p. 55.

² Ce phénomène frappe aussi d'autres pays africains comme le Bénin, le Gabon, le Niger, le Togo etc.

Burkina Faso et dans nombre d'Etats sur le continent¹, tous les gouvernements qui se sont succédé depuis 2002 sont des gouvernements d'union. Après la proclamation des résultats des élections législatives de 2002 et, dans son discours à la nation, le Président du Faso justifie sa volonté d'associer sous la houlette du nouveau Premier Ministre Ernest Yonli Paramanga, les membres de l'opposition qui le souhaitent à l'action de l'exécutif en ces termes : « ma longue expérience à la tête de l'Etat m'a appris que dans la conduite des affaires publiques, aucun groupement social ne doit être ignoré, ni marginalisé. Je reste partisan d'un pouvoir auquel participent toutes les sensibilités politico-culturelles de notre pays. La démocratie de consensus que nous voulons bâtir ne doit autoriser ni vainqueurs, ni vaincus, mais elle doit s'appuyer sur le dialogue et la concertation comme les palabres à travers lesquelles se sont réglés les problèmes les plus importants de notre société »².

Si la collaboration de l'opposition avec le pouvoir ou son soutien à l'action de la majorité pourrait permettre une meilleure intégration de toutes les corporations sociales, elle porte un coup d'arrêt au contrôle parlementaire et au processus de démocratisation dans son ensemble. En effet cette pratique de plus en plus répandue sur le continent porte atteinte à l'esprit de contradiction et de contestation, à la règle de la majorité et de la minorité, au principe de l'alternance politique et consacre donc le retour du monolithisme des idées. A l'évidence, elle met l'action de l'exécutif à l'abri de la moindre critique puisque celle-ci est soutenue par une écrasante majorité des membres du parlement. Une telle situation a pour conséquence de domestiquer tous les mécanismes de contrôle du gouvernement dont la motion de censure. Or ainsi que l'affirme André Mathiot, « l'essence du contrôle réside dans la possibilité de contester les vues du gouvernement »³.

Au total, nous pouvons affirmer que l'allégeance des députés au parti et la personne du Président de la République au Togo, le fait ultra majoritaire au Burkina Faso entraînent comme l'affirme Roger-Gérard Schwartzberg, « le parfait écrasement du parlement » en le rendant incapable d'exercer sa fonction de censeur du gouvernement. On assiste alors en pratique, dans le cadre des régimes parlementaires africains au développement de l'irresponsabilité politique du gouvernement devant la représentation nationale.

¹ Cf supra, p. 80 sqq.

² Sidwaya, 15 mai 2002, p. 4.

³ MATHIOT (A.), Institutions politiques comparées. Le pouvoir législatif dans les démocraties du type occidental. Fascicule II. Les cours de droit, Paris V, 1973-1974, p. 467.

Paragraphe 2 : La disparition de la responsabilité ministérielle

La rationalisation des procédures de contrôle du gouvernement a produit des effets assignés par le constituant, à savoir la stabilité gouvernementale. Elle a aussi engendré dans le cadre du nouveau constitutionnalisme africain, l'irresponsabilité politique des ministres même si cette question était déjà au centre de la pratique politique dans le cadre des partis uniques.

L'Etat de droit que les pays africains se sont engagés à construire depuis 1990, c'est aussi l'Etat du droit au centre duquel nul ne pourra échapper à ses contraintes sociétales et à des sanctions. On sait d'une manière générale que le principe de comptabilité posé par l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 en France¹ a toujours eu du mal à s'appliquer avec toutes les réticences que l'histoire du droit administratif met en lumière depuis la naissance de la matière. Qu'il s'agisse de pratiques obliques longtemps couvertes par l'indulgence du juge ou qu'il s'agisse de constructions théoriques articulées autour des notions de puissance publique, de privilège de l'administration, d'actes de gouvernement ou de raison d'Etat, le barrage est vite dressé qui tente de protéger l'appareil politique contre ses propres errements.

Mais si les responsables politiques africains, notamment les ministres ont du mal à assumer les conséquences dommageables de leurs décisions, de leurs actions ou de leur inertie, c'est surtout à cause d'une lecture perverse de la notion de l'irresponsabilité politique du Président de la République. Comme celui-ci est irresponsable et qu'il ne doit rendre compte à personne, ni au parlement, ni aux juges, ni au peuple, on considère que tout ce qui émane de lui participe de cette même logique d'irresponsabilité. Loin de se cantonner à la seule personne du Chef de l'Etat, cette irresponsabilité dévale en cascade jusqu'aux ministres et même aux amis, aux confidents et aux agents du Président conformément à cette

¹ « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

logique propre au présidentielisme africain des transferts d'irresponsabilité¹. Tout comme sous les partis uniques, l'absolutisme continue par engendrer de l'absolution².

Politiquement irresponsables du fait de la protection du chef de l'Etat (A), les ministres n'ont plus à s'inquiéter d'une possible responsabilité pénale (B), car tant qu'ils auront la confiance du président, ils peuvent être reconnus responsables sans jamais être coupables.

A : Une responsabilité politique inopérante

Les Chefs d'Etat burkinabé, togolais, comme l'ensemble des autres dirigeants suprêmes africains, sont politiquement irresponsables car la plupart des constitutions africaines, en imitant les règles dominantes dans les pays européens³, ont établi la règle de l'irresponsabilité politique du Président de la République. Cette règle qui existait déjà durant la période coloniale s'appliquait au Haut Commissaire de la République française, président du conseil de gouvernement dans la loi cadre de 1956⁴. Elle fut reconduite par toutes les constitutions surtout d'inspiration française après les indépendances et confirmée par les nouveaux textes constitutionnels des années 1990. Le principe de l'irresponsabilité politique du Président de la République veut que dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, celui-ci n'ait de compte à rendre ni à la représentation nationale, ni à aucun autre organe institué.

La particularité de cette irresponsabilité présidentielle est qu'elle s'étend aussi aux ministres en raison notamment de la nature des rapports existant entre le Président et ses plus proches collaborateurs. Les rapports entre les présidents africains et les gouverne-

¹ V. BEAUD (Olivier), La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la Cinquième République, RDP, n° spécial, Les 40 ans de la Cinquième République, 1998, p. 1541.

² REVEL (Jean-François), L'absolutisme inefficace ou contre le présidentielisme à la française, Plon, 1992, p. 68.

³ En ce qui concerne les Etats africains francophones dont les règles constitutionnelles s'inspirent de la constitution française du 5 octobre 1958, V. MABILEAU (A.) et MEYRAT (J.), Décolonisation et régimes politiques en Afrique noire, Armand Colin, 1967, p. 17 ; DE GAUDUSSON (Jean du Bois), Les constitutions africaines, Tome 1 et Tome 2, 1999.

⁴ LAVROFF (Dmitri Georges), Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones, op. cit. p. 34 ; BADIE (Bernard), L'Etat importé : l'occidentalisation de l'ordre politique, Fayard, 1993.

ments, loin d'être institutionnels, sont plutôt des rapports de clientélisme dans lesquels « les clients » jouissent de la protection de leur « patron ».

1 : Le point de départ : l'irresponsabilité présidentielle

Le Président de la République dans tout régime parlementaire est politiquement irresponsable, c'est-à-dire qu'il ne peut faire l'objet d'un renversement par le parlement. Ce principe résulte de l'héritage de la monarchie de droit divin, et notamment de l'adage « le roi ne peut mal faire », puisqu'il est responsable devant Dieu¹. En outre, à partir de la fin du 18^{ème} siècle, le roi ne détient son titre que de la volonté des représentants du peuple. S'il fait mal, il est donc un tyran et non plus un roi : on le remplace ou plus exactement, on change de dynastie. Par ailleurs, « le roi ne peut mal faire » puisqu'il ne peut rien faire sans le concours de ses ministres. En effet, l'irresponsabilité du chef de l'Etat n'a été véritablement accordée qu'en contrepartie de sa perte de pouvoir de décision. Aujourd'hui encore, le monarque ne se voit reconnaître qu'un rôle très faible, le plus souvent purement symbolique de représentation de la Nation. En République parlementaire, le Président assure la continuité de l'Etat sans exercer de véritables pouvoirs². Ce fondement traditionnel est aujourd'hui codifié par la quasi-totalité des constitutions modernes qui mettent en place un régime parlementaire. Si le Président de la République pouvait être responsable, s'il pouvait être renversé par les chambres avant à la fin de son mandat, on ne serait plus dans un régime parlementaire mais dans un régime conventionnel, où le parlement serait le centre du pouvoir politique. La conséquence naturelle de cette irresponsabilité est l'amoindrissement des pouvoirs du Président de la République au profit du Premier ministre car « celui qui n'est pas responsable ne peut agir ». La réalité du pouvoir échappera de ce fait au Président pour passer aux ministres responsables. Les constituants africains des années 1990 ont bien compris cette protection fonctionnelle et l'effacement politique du

¹ Le terme « responsabilité » signifie « l'obligation de répondre de » et désigne donc un acte religieux. Le mot est en effet issu du grec *spendo* qui veut dire « faire une libation », c'est-à-dire verser un liquide à un dieu. V. SEGUR (Philippe), *La responsabilité politique*, Paris, PUF, 1998, p. 3.

² C'est la justification avancée par la commission AVRIL (mise en place le 4 juillet 2002 par le Président de la République française pour formuler des propositions sur le statut pénal du chef de l'Etat) pour fonder la protection de la fonction présidentielle. L'article 5 de la constitution de 1958 dispose en effet que « le Président de la République veille au respect de la constitution. Il assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ». Le Président de la République doit donc bénéficier des immunités qui s'attachent à ces prérogatives de représentant de la nation et d'arbitre.

Président mais ils sont restés dominés par des pesanteurs et autres considérations politiques, vestiges d'un passé encore très présent dans les esprits.

La constitution togolaise du 14 octobre 1992 révisée en 2002, la constitution burkinabé de 1991 et plus largement nombre de constitutions parlementaires africaines, ont doté le Président de la République de pouvoirs exorbitants qui outre-passent la traditionnelle fonction présidentielle en régime parlementaire qui peut se résumer par le triptyque : garant, gardien et arbitre. Cette fonction se trouve renforcée par son élection au suffrage universel direct qui lui assure une grande légitimité populaire. Cette élection et les dimensions de son pouvoir font du Président de la République, la cheville ouvrière du système politique, l'homme à tout faire, celui qui détermine la politique de la nation, fixe les attributions des ministres mais qui, corrélativement, se trouve auréolé d'une irresponsabilité totale.

Le Président de la République n'étant plus constitutionnellement un manchot constitutionnel, tout le problème est de savoir si l'irresponsabilité politique dont il bénéficie se justifie encore. L'irresponsabilité dans un régime parlementaire, loin de renforcer la situation du Président de la République, doit plutôt condamner celui-ci à un certain effacement. Ce qui est loin d'être le cas dans les constitutions africaines où celui-ci reste l'unique centre d'impulsion du pouvoir politique. L'on ne peut donc dans ces conditions dire que les régimes politiques mis en place dans les 1990 sont de véritables régimes parlementaires, car un tel régime ne s'apprécie pas seulement à l'aune de l'existence du droit de dissolution et de la possibilité pour le parlement de mettre en jeu la responsabilité du parlement, mais aussi à partir de ces mécanismes mis en place par le jeu des règles d'immunité et d'effacement politique. Finalement rien dans les nouvelles constitutions africaines ne pourrait justifier l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat, au contraire, tout dans ces constitutions pose la responsabilité du Président de la République comme une exigence, au moins au regard des mécanismes de fonctionnement d'un régime parlementaire classique.

On est ici en présence d'un régime présidentiel renforcé par un monopartisme de fait destiné à canaliser les revendications populaires. L'action partisane dont est auréolé le Président de la République et toute sa fonction, entraînent une transformation radicale de la physionomie des régimes politiques africains qui s'apparentent finalement à des régimes de compromis ou de présidentielisme mutualiste destiné à exacerber l'autorité du chef de

l'Etat¹. Le pouvoir constitué qu'il représente s'efface pour laisser place à une sorte d'incarnation de la Nation dont il est le père².

Ainsi si le chef d'Etat en Afrique est père, il doit aussi protéger ses enfants. On attend de lui qu'il « guide », qu'il « enseigne », qu'il « protège »³. Comme un berger qui veille sur ses troupeaux, le Président de la République doit aussi veiller sur ses enfants, les ministres⁴. Il doit les protéger contre toute attaque extérieure, les couvrir lorsqu'ils commettent des erreurs ou des fautes politiques graves. Ainsi, chaque ministre sur le continent est presque sûr que lorsqu'il « commettra une bourde, s'il provoque une catastrophe ou s'il se conduit mal, il sera protégé comme un membre d'une famille à qui vient d'arriver un malencontreux accident »⁵. Cette protection est tellement systématique qu'elle remet totalement en cause la responsabilité du gouvernement devant le parlement. Ainsi, il se produit un transfert d'irresponsabilité présidentielle aux ministres. Cette extension de l'irresponsabilité présidentielle s'observe plus particulièrement dans le cadre des rapports de clientèle.

¹ Il convient ici de faire la distinction entre le régime de compromis en Afrique et le régime de compromis allemand fondé sur la logique consensuelle à la fois imposée et recherchée. Car en Afrique, le régime oscille en effet constamment entre la stratégie de conflit et celle de coopération. Sur l'ensemble de la question, V. DIVELLE (A.), *La variante allemande, Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 35

² Le Président Eyadema a coutume de dire : « je suis le père de la nation, je pense à tout le monde, à tous mes enfants », c'est-à-dire à la population mais aussi à ses collaborateurs aux premiers rangs desquels se trouvent les ministres. De même l'ancien Président de la Centrafrique Ange-Félix PATASSE n'hésite pas à rappeler à ses amis politiques, « sa mission de père de la nation centrafricaine ». De même le Président du Gabon, Omar BONGO en parlant de la fusion du Parti pour l'Unité du Peuple de Louis-Gaston MAYILA et du Mouvement Commun de Développement du ministre Paul Biygue MBA avec le Parti Démocratique du Gabon dont il est le président fondateur, souligne qu' « ils ont connu des fortunes diverses certes, mais l'important est qu'ils sont de retour dans la maison du père », cité par ONDO (Téléphone), *op. cit.* p. 336.

³ Dans le même sens, M. TOULOU écrit que « le chef de l'Etat dirigera l'Etat comme un père de famille en distribuant avantages et faveurs », voir « La fonction présidentielle entre contraintes institutionnelles et contraintes sociales : c'est l'arbre qui cache la forêt et vice versa ? » in DE GAUDUSSON (Jean du Bois) et al. (dir.), « Le Chef de l'Etat en Afrique, entre tradition, Etat de droit et transition démocratique », *Cahier du CERJEMAF*, n°9, 2001, p. 103.

⁴ BOURMAUD (Daniel) écrit dans ce sens que le « Président de la République est le bon pasteur au service du troupeau », in *Politique en Afrique*, Montchrestien, 1997, p. 77.

⁵ REVEL (Jean-François), *L'absolutisme inefficace ou contre le présidentialisme à la française*, *op. cit.*, p. 68.

2 : L'extension de l'irresponsabilité présidentielle dans le cadre des rapports de clientèle

Envisagée sous sa forme la plus générale, la notion de clientélisme sert à désigner des liens personnalisés, entre des individus appartenant à des groupes sociaux disposant de ressources matérielles et symboliques de valeur inégale, reposant sur des échanges durables de biens et de services, généralement conçus comme des obligations morales unissant un « patron » et les « clients » qui en dépendent.¹ Dans un article déjà ancien, Jean-François Médard l'a précisément définie, distinguant comme traits constitutifs du rapport de clientèle, la relation personnelle, la relation de réciprocité ou d'échange et la relation de dépendance. Il ajoute même un quatrième caractère, corollaire de la relation personnelle et de la relation de dépendance ; la structure verticale. Ainsi l'auteur propose au phénomène, la définition suivante : « le rapport de clientèle est un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté, qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client, qui contrôlent des ressources inégales. Il s'agit d'une relation bilatérale, particulariste et diffuse ; d'une relation de réciprocité qui suppose un échange mutuellement bénéfique entre partenaires inégaux »².

Dans le rapport de clientèle, on retrouve donc l'idée d'un échange différé, d'un échange qui, bien qu'ayant toujours une dimension économique d'amplitude variable, ne lui est toujours pas réductible, car on y trouve aussi l'idée d'une relation interpersonnelle, bilatérale, affective, diffuse et l'idée d'une relation de réciprocité qui suppose un échange mutuellement bénéfique. Mais il ne s'agit pas d'une relation entre égaux, comme dans le cadre d'une relation d'amitié, mais d'une relation entre inégaux et, plus précisément, selon la formule de Pitts Rivers, « d'une relation d'amitié bancaire »³. Puisqu'il s'agit d'un échange inégal, on peut être tenté de croire que c'est le patron qui est le grand bénéficiaire de cette relation. En réalité, la relation de clientèle entraîne un échange inégal au profit du client et non du patron, et c'est ce qui fonde le pouvoir du patron sur le client. En effet, dans la relation de clientèle, c'est le patron qui, voulant pérenniser sa situation va investir

¹ BRIQUET (Jean-Louis) et SAWICKI (Frédéric), *Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, 1998, p. 7.

² MEDARD (Jean-François), *Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique*, RFSP, janvier-juin 1976, p. 103.

³ Cité par MEDARD (Jean-François), *Clientélisme politique et corruption*, RTM, n°61, janvier mars 2000, p.77.

lourdement sur les clients, ces derniers devant à leur tour se transformer en petits patrons et investir au nom du grand patron¹. Si le clientélisme crée ainsi une relation de réciprocité parce que les deux personnes, le patron et le client, sont en jeu, il crée aussi et surtout une relation de dépendance parce que le client ne sera jamais en mesure de rendre l'équivalent de ce qu'il a reçu au patron. Il ne lui reste qu'à témoigner au patron sa reconnaissance, sa loyauté, sa soumission et sa fidélité. Mais en retour, il recevra du patron des faveurs, des honneurs et bien entendu de la protection vis-à-vis du peuple, du parlement et de la justice.

Concrètement, en Afrique et plus particulièrement dans les Etats qui font objet de notre étude, les rapports entre le chef de l'Etat et leurs ministres sont largement des rapports de clientèle. En effet le chef de l'Etat se présente le plus souvent comme le patron qui distribue des prébendes aux ministres², qui à son tour, doivent faire fructifier ce qu'ils ont reçu dans leurs provinces respectives afin de renforcer la légitimité politique du Président de la République, et, partant, la leur, mais aussi de garder leur portefeuille ministériel et être protégé par le président. Dans tous les cas, que ce soit au Bénin, au Burkina Faso, au Togo et plus largement dans les autres pays de la sous-région, le marché politique étant bondé de clients potentiels, les clients honorés savent très bien que s'ils ne remplissent pas bien ce rôle de redistribution et de légitimation, ils perdront à coup sûr leur poste et pourront même être « livrés », exposés aux foudres de la justice sous l'impulsion du patron. Il est donc clair que dans tous ces pays, tant que les ministres demeurent des clients loyaux du président, ils sont assurés de sa protection.

Ce faisant, le chef de l'Etat n'octroie pas seulement des faveurs ou des ressources financières à ses clients, les ministres, il transmet aussi par sa protection totale, son irresponsabilité aux ministres et, « garantit par avance le pardon non seulement à la concussion, mais aussi à la faute grossière, professionnelle ou technique ».³ Ainsi, aussi bien au Togo, au Bénin qu'au Burkina Faso, aucun gouvernement, aucun ministre n'a été destitué selon les modalités prévues par les textes constitutionnels que ce soit devant le parlement ou de-

¹ C'est la logique du Big man ou du patron entrepreneur ou investisseur. Sur ces points, V. MEDARD (Jean-François), « le Big man en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'année sociologique*, vol. 42, 1992, P. 167 ; LACAM (Jean-Philippe), « Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques », *RFSP*, 1988, p. 23.

² Le pouvoir de redistribution des biens appartenant à l'Etat par le Président de la République est une donnée essentielle de la vie politique en Afrique. Dans cette perspective, il est normal qu'il exerce une influence et une autorité naturelle, voire un magistère sur la population qu'il gouverne.

³ REVEL (Jean-François), *L'absolutisme inefficace*, op. cit. p. 68.

vant la Haute Cour de justice. Seule, peut être envisagée une responsabilité ministérielle individuelle devant le chef de l'Etat. Mais celle-ci est pratiquement inutilisée car les anciens ministres se rabattent à la présidence de la République comme conseillers en attendant leur retour au gouvernement.

On pourrait donc croire au regard du contrôle parlementaire, que les Etats africains sont dirigés par des irréprochables, fondamentalement mus par l'intérêt général de leurs populations. En réalité, il n'en est rien car les fautes des ministres, leurs erreurs sont couvertes par l'irresponsabilité présidentielle. L'irresponsabilité politique et pénale qui est attachée à la fonction de leur patron, leur échoit d'office et il est impensable, sauf trahison du chef, que celui-ci puisse accepter de livrer ses collaborateurs aux parlementaires ou à la justice. Les parlementaires eux-mêmes savent qu'ils n'ont aucun intérêt à entrer en conflit avec le chef de l'Etat, leur prochaine investiture en dépend largement. Ainsi décrit, on est bien sûr très loin des pratiques couramment admises et du fonctionnement de la vie démocratique pratiqué en Occident.

A cette disparition de la responsabilité politique qui consiste à ce que le Président de la République « couvre » ses subordonnés, on pourrait penser que le système politique africain va rechercher comme en France, une criminalisation de la responsabilité des gouvernants. Faute de responsabilité politique, il faut au moins pour donner au principe d'imputabilité un début de sens, une responsabilité pénale. Mais ici aussi, c'est peine perdue.

B : L'irresponsabilité pénale

Benjamin Constant, a écrit : « les ministres sont souvent dénoncés, accusés quelquefois, condamnés rarement, punis presque jamais »¹. Ce théoricien du 19^{ème} siècle fut en effet un des premiers à soulever la question de la responsabilité ministérielle. De nos jours, il paraît que les ministres sont soumis à trois responsabilités différentes, qui sont l'objet de controverses et de débats interminables : une civile, une politique et une pénale. La première ne nous occupe pas ici. La seconde est inopérante comme nous avons eu à le montrer dans les lignes précédentes. Quant à la troisième, elle est définie de manière claire par le Doyen Léon Duguit dans son traité de droit constitutionnel en 1928 : « la responsabilité

¹ CONSTANT (Benjamin), Les principes de politiques applicables à tous les gouvernements, Hachette, 1997, 448 p.

pénale peut être mise en jeu que lorsqu'un ministre a commis dans l'exercice de ses fonctions un fait prévu et défini par la loi pénale et constituant d'après elle, une infraction ». Mais tout comme en matière de responsabilité politique, la responsabilité pénale ne joue pas. Les nouvelles pistes proposées par certains Etats sous la pression des institutions financières internationales sont si timides de part leurs résultats qu'elles sont loin d'être la panacée à l'impunité généralisée qui empêche l'Afrique d'aller de l'avant.

1 : L'absence de criminalisation de la responsabilité ministérielle

La faillite de la responsabilité politique qui consiste à ce que le Président de la République irresponsable couvre ses ministres a fait naître chez les citoyens un sentiment légitime d'impunité dont bénéficient les responsables politiques. Cette situation a trouvé en France depuis le début des années 1990 une solution satisfaisante par une judiciarisation de plus en plus poussée de la société, le recours au juge judiciaire apparaissant comme le seul moyen à la portée des citoyens en vue de demander des comptes à leurs dirigeants. Le développement de ce nouveau phénomène de criminalisation de la responsabilité des gouvernants est illustré en particulier par l'affaire du sang contaminé et de ce qu'il est convenu d'appeler depuis 1992 « la jurisprudence Beregovoy-Balladur » qui veut qu'un ministre mis en examen démissionne aussitôt.

Sans s'arrêter sur la portée juridique de cette règle, on notera simplement qu'elle reconnaît indirectement, au juge judiciaire le droit de révoquer un ministre pour des faits qui ne sont pas nécessairement en rapport avec la gestion de son ministère. Les multiples applications de cette jurisprudence sont parmi les faits politico-juridiques les plus marquants de ces dernières années en France¹.

Cette volonté de rompre avec le sentiment d'impunité des gouvernants en France, n'est pas la chose la mieux partagée en Afrique. En effet, les assemblées nationales sont compétentes dans les textes constitutionnels pour participer à la fonction juridictionnelle à

¹ Du reste, cette coutume est souvent critiquée parce qu'elle fait bon marché de la présomption d'innocence et fait dépendre la composition du gouvernement de l'appréciation d'un simple juge d'instruction. Ainsi, Alain Carignon, Gérard Longuet, Michel Roussin en 1994, Dominique Strauss-Kahn en 1999, Renaud Donnedieu de Vabres en 2002, Pierre Bédier en 2004, tous mis en examen, ont été contraints à la démission. Dans l'affaire du bail de l'appartement privé d'Alain Juppé alors Premier ministre, la décision de classement sous condition prise par le procureur de la République près le TGI de Paris, le 11 octobre 1995, a préservé non seulement l'intéressé mais aussi le gouvernement.

l'égard aussi bien du Président de la République que des ministres. Dans cette perspective, elles élisent au début de chaque législature, des députés qui doivent siéger à la Haute Cour de Justice.

Aux termes de l'article 126 de la constitution togolaise, la Haute Cour de Justice est composée « du président et des présidents des chambres de la cour suprême et de quatre députés élus par l'Assemblée nationale » ; au Bénin, elle est composée conformément à l'article 125 de la constitution : « des membres de la Cour constitutionnelle à l'exception de son président, de six députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la cour suprême ». Au niveau de l'Assemblée nationale, c'est la plénière qui, au début de chaque législature élit les parlementaires qui doivent siéger dans cette juridiction.

Au Burkina Faso, l'article 152-4 du règlement intérieur prévoit que l'élection a lieu au suffrage direct plurinominal ; sont élus à chaque tour dans l'ordre des suffrages, les candidats ayant obtenu un nombre de voix au moins égal à la majorité absolue des membres composant l'assemblée et on procède à autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire, jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus. En cas d'égalité des voix pour les derniers sièges à pourvoir, les candidats sont proclamés élus dans l'ordre de leur âge, en commençant par le plus âgé jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus. La Haute Cour de Justice est habilitée à connaître des actes commis par le Président de la République dans l'exercice de ces fonctions et constitutifs de haute trahison¹, d'attentat à la constitution ou de détournement de deniers publics². La Haute Cour de Justice est également compétente pour juger les membres du gouvernement en raison des faits qualifiés de crimes ou de délits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Toute proposition de résolution portant mise en accusation devant la Haute Cour de Justice n'est recevable que si elle est signée par le tiers au moins des députés. La mise en cause du Président de la Répu-

¹ Sont généralement considérés comme constitutifs en Afrique de haute trahison, des manquements graves aux obligations de la charge du Président de la République (par exemple l'utilisation à des fins purement personnelle des pouvoirs exceptionnels reconnus au Chef de l'Etat) ou en cas de différends profonds et irrémédiables entre le Président de la République et un pouvoir public à l'exemple d'un référendum manqué où après une dissolution, si le chef de l'Etat refuse de tirer les conséquences politiques du suffrage exprimé par les électeurs et s'obstine à bloquer les institutions, V. OWANA (Joseph), *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, op. cit. p. 288 et s., ROUGEAUX (Jean-Pierre), *La Haute Cour de Justice sous la Cinquième République*, RDP, 1978, p. 1029.

² Article 138 de la constitution du Faso, article 136 de la constitution du Bénin, article 127 de la constitution du Togo.

blique est votée à la majorité des 4/5 des voix des députés ; et celle des membres du gouvernement à la majorité des 2/3 des députés. Par ailleurs, les membres du gouvernement demeurent en théorie justiciables des juridictions de droit commun pour les crimes et délits commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Ici encore, le fait majoritaire et aussi le transfert de l'irresponsabilité du Président de la République ne permettent pas au parlement de sanctionner pénalement les membres du gouvernement puisque ce sont les parlementaires sur autorisation du chef de l'Etat qui monopolisent la procédure de mise en accusation des ministres devant la Haute Cour de Justice. En outre, compte tenu de la dépendance des pouvoirs judiciaires vis-à-vis du pouvoir présidentiel dans la grande majorité des Etats africains, la mise en accusation d'un ministre coupable de crime politique ou économique, selon la procédure de droit commun, ne peut être qu'improbable. Dès lors, la responsabilité des dirigeants politiques est une simple vue de l'esprit¹ dont la survivance sur le continent n'a d'autre explication que la force du mimétisme institutionnel.

Pour palier à cette absence de criminalisation de la responsabilité aussi bien de la part du parlement que de la justice elle-même, certains Etats africains, sous la contrainte des bailleurs de fonds internationaux, Fonds Monétaire International et Banque Mondiale notamment, qui comprennent de moins en moins l'impunité dont bénéficient les ministres et autres responsables politiques dans la mauvaise gestion des deniers publics, vont se doter de nouveaux instruments destinés à lutter contre la corruption et l'impunité.

2 : A la recherche de succédanés : les instruments anti-corruption

« L'Afrique noire est mal partie » affirmait dans les années 1960 René Dumont. L'histoire de l'Afrique après les indépendances a largement donné raison à ce grand militant de la cause africaine. En effet, aujourd'hui, les échecs étant largement consommés dans la quasi-totalité des Etats africains, on peut s'interroger sur les causes qui ont entraîné cette considérable régression économique. C'est ainsi qu'on est arrivé à se focaliser non plus sur les techniques de préparation des plans de développement et leurs défaillances, mais sur la nature des systèmes socioéconomiques en place et la logique de leur fonctionnement, sources de corruption, de clientélisme et présentement appréhendés comme fac-

¹ MATTHIEU (Bertrand), « La responsabilité pénale des ministres ou l'urgente réforme d'une institution fantôme », RFDC, 1992, n°14, p. 307.

teurs principaux de blocage des économies nationales. C'est ce qui explique sans doute pourquoi depuis le début des années 1990 et sous la pression des bailleurs de fonds et de certains pays occidentaux, l'accent est mis sur la bonne gouvernance¹ comme facteurs déterminants du développement économique et social au sens large du continent.

Ainsi, dès son préambule, la constitution béninoise de 1990 donne le ton : « Nous, Peuple béninois, réaffirmons notre opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel ». Cette disposition peu ou prou reprise par les constitutions togolaise et burkinabé, bien qu'elle ne soit qu'une simple affirmation de principe sans aucune valeur juridique, traduit toutefois la volonté des nouveaux constituants dans la perspective de la création de l'Etat de droit, de chercher des garde fous contre les abus qui avaient caractérisés les anciens régimes avec les conséquences que l'on sait. Mais les choses commencent par se préciser dans le corpus constitutionnel. L'article 46 de la constitution togolaise prévoit clairement : « les biens publics sont inviolables. Toute personne ou tout agent public doit les respecter et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de détournement de biens publics, de corruption, de dilapidation est réprimé dans les conditions prévues par la loi ». L'article 37 de la constitution béninoise aussi prévoit : « les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi ».

Par ailleurs, les pères des nouvelles constitutions africaines étaient conscients du fait que le pouvoir était devenu pour les dirigeants africains, une source d'enrichissement illicite et scandaleux dans un contexte où les textes législatifs ou réglementaires ne fournissent aucun moyen de contrôle de la responsabilité. En conséquence, ils ont introduit des dispositions visant à faire l'état des biens et du patrimoine du Président de la République et des membres du gouvernement au début et à la fin de leur prise de fonction. Ainsi l'article 145 de la constitution togolaise précise que : « Le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement, le Président et les membres du bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat et les Directeurs des administrations centrales et des entre-

¹ Plusieurs définitions existent de la bonne gouvernance. Pour faire simple, disons que la bonne gouvernance est la mise en œuvre de moyens et de normes préétablies qui aboutissent à la gestion transparente et satisfaisante d'une entité juridique qui peut être une entreprise, un Etat et ses démembrements.

prises publiques doivent faire devant la Cour Suprême une déclaration de leurs biens et avoirs au début et à la fin de leur mandat ou de leur fonction »¹.

Su le plan réglementaire, c'est la passation des marchés publics qui fait l'objet de contrôle. Le vieil arrêté de 1954 rendant applicable en Afrique occidentale française le cahier des clauses et conditions générales relative aux marchés de fournitures et services de toutes espèces a été remplacé dans la plupart des pays par de nouveaux codes dont les objectifs sont entre autres l'efficacité, l'émulation, l'intégrité, l'équité et la transparence des marchés publics.

Ces réformes très révolutionnaires dans des pays où l'impunité est érigée en système de gouvernement, restent incomplètes et sont loin de donner à l'obligation comptable à laquelle devrait est soumis tout dirigeant, son sens le plus complet. La corruption et le clientélisme politique des ministres et autres responsables politiques sous la bénédiction du Président de la République sont de plus en plus répandus. Et à partir du moment où les chefs vivent largement au dessus de leurs moyens en toute impunité, il n'est point étonnant que leurs subordonnés ne se complaisent dans ce qu'on pourrait qualifier de « racket des fonctionnaires » et ce, sans crainte de poursuite judiciaire.

Cette guerre impossible contre « les fossoyeurs de l'économie nationale » va aussi se traduire au Togo par la création de la commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique. En effet le 13 janvier 2001, lors d'un message à la nation, le Général EYADEMA, qui fête ses trente quatre années d'accession au pouvoir a dressé un violent réquisitoire contre le laxisme dont font preuve certains ministres, dénoncé la corruption, le laisser-aller, le népotisme et la gabegie qui caractérisent, minent et ruinent l'économie nationale. Au lendemain de ce discours, un décret est pris en conseil des ministres portant création d'une commission de lutte contre la corruption et contre le sabotage économique. Cette commission, placée sous l'autorité directe du chef de l'Etat « pour la mettre à l'abri de toute pression », a un rôle préventif centré sur la promotion de certaines valeurs de base telles que la crédibilité, la responsabilité, la transparence dans la gestion affaires publiques et, un rôle dissuasif concernant le contrôle des gestions financières et comptables, le contrôle de l'observance des codes de conduite et la recommandation de sanctions suffisamment dissuasives en cas de manquement aux règles de comptabilité publique.

¹ V. article 52 de la constitution du Bénin et article 77 de la constitution di Burkina Faso.

A la création de cette commission, de nombreux observateurs s'en étaient réjouis. Pour eux, l'heure est venue de mettre un terme à l'impunité politique et économique de toute personne ayant en charge le maniement des deniers publics en l'absence d'un contrôle parlementaire crédible. Et comme pour leur donner raison, la commission a, dès sa mise en place, commencé par investiguer dans tous les ministères du pays. Mais alors que tout le monde attendait des révélations croustillantes officieusement connues sur la gestion des ministres, elle s'était contentée de publier des communiqués relatifs à l'usage du téléphone dans les départements ministériels et depuis lors, plus rien. On la verra plus tard, non plus dans les ministères mais seulement dans certaines sociétés d'Etat en privilégiant les effets d'annonce. La commission annonce à grand renfort de publicité les scandales financiers et les malversations portant sur d'importantes sommes d'argent. Les petits larcins, dirigeants de sociétés de tailles modestes soupçonnés sont rapidement déférés et écroués à la prison sans que la justice ait eu à connaître des charges qui pèsent sur eux ; les gros poissons eux, circulent librement sans la moindre inquiétude parce qu'ils ont le soutien du chef de l'Etat.

Cette commission, loin d'aider le gouvernement à assurer la bonne gouvernance et une gestion rigoureuse des biens et ressources de l'Etat, est souvent accusée de s'être transformée en une commission de règlement des comptes politiques destinée à pourchasser tous ceux qui sont tombés en disgrâce vis-à-vis du Président de la République. C'est en tout cas, le sens d'un tract publié par l'ex-Premier ministre, Agbéyomé KODJO accusant la commission de travail impartial qui se tait sur certaines affaires de corruption bien qu'elle en détienne les preuves. L'ancien Premier ministre cite en particulier le cas de l'Office Togolais des Phosphates (OTP), dont le directeur général, un ancien ministre, a acheté des boissons pour un montant de 2 milliards de francs, une canne d'une valeur de 40 millions de francs et un buste d'un coût de 250 millions de francs en guise de cadeaux au chef de l'Etat pour « célébrer le début du troisième millénaire »¹. Même si le président de la commission a réfuté ces allégations les qualifiant au passage de « farfelues », il reste que beaucoup de scandales financiers dans lesquels sont impliqués les ministres et autres dignitaires du régime et largement rapportés par la presse, n'ont jamais fait l'objet d'un début d'enquête de la part de la commission.

¹ Rapport annuel de la commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique, 2002, p. 36.

Conclusion Chapitre 1

Au total, il apparaît que les mécanismes prévus pour le contrôle parlementaire du gouvernement sont largement grippés. Cela tient sans doute de l'excès de rationalisation des systèmes parlementaires hérités de la France. Les constituants burkinabé, togolais, béninois etc. ont entouré l'exercice des moyens de contrôle des conditions très strictes, en vue d'assurer la stabilité gouvernementale de sorte que le contrôle ne permet efficacement ni l'information parlementaire ni la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement par l'Assemblée nationale. Quant aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires, la pratique après plus d'une décennie d'utilisation a montré qu'elles constituent davantage un moyen de renforcement de la loyauté politique qu'un moyen de sanction de l'action gouvernementale.

A cet excès de rationalisation, s'ajoute le fait ultra majoritaire. Sans doute, le rôle de la majorité est avant tout de soutenir le gouvernement qui est issu de son sein. Le gouvernement a besoin d'être soutenu par sa majorité pour mener à bien la politique pour laquelle il est élu. Mais si cette majorité parlementaire devient mécanique, en raison du lien trop fort avec le gouvernement et le Président de la République, et si la seule ambition des parlementaires est de plaire à l'Exécutif dans la perspective d'une rétribution politique, ou d'un renouvellement de sa candidature sur les listes électorales du parti, alors l'impuissance et le déclin des assemblées resteront toujours les caractéristiques fondamentales du parlementarisme africain. Soutenir le gouvernement ne signifie en rien qu'il faut faire économie des critiques constructives ou renoncer aux exigences d'information, de transparence et d'imputabilité qui constituent les principes cardinaux de la bonne gouvernance. Les majorités parlementaires africaines doivent faire sienne cette maxime selon laquelle « la confiance n'exclut pas le contrôle ».

Chapitre 2 : Les faiblesses du contrôle de l'exécution de la loi de finances

La longue procédure budgétaire, commencée depuis la préparation, s'achève par le contrôle. Ce dernier maillon de la chaîne est la fonction essentielle de l'Etat, faute de quoi, la contribution des citoyens, ou si l'on préfère de manière large les deniers publics, seront sans suivi et courent le risque de devenir un don pour certains dirigeants ayant la charge la gestion de la chose publique.

Le contrôle a pour but, selon l'orthodoxie financière, de prévenir et éventuellement de sanctionner les irrégularités et malversations qui risquent d'être commises au cours du déroulement des opérations financières ou encore, comme le rappelle Kanda Mathias Aimé, « de veiller à ce que l'exécution budgétaire se conformât à l'autorisation parlementaire »¹.

Le contrôle des finances publiques reste toutefois multiple, en raison de la diversification des interventions de l'Etat dans la vie administrative, économique et sociale. Ceci implique la distinction de plusieurs types de contrôle qui se recoupent et se complètent. Les auteurs proposent différentes classifications.

La première se base sur le moment où les contrôles s'opèrent. On parle ainsi de contrôle a priori s'il intervient avant l'exécution de la loi de finances, et de contrôle a posteriori s'il intervient après l'exécution. La deuxième classification distingue les contrôles en fonction du but recherché. Le contrôle porte soit sur la régularité, soit sur la qualité. Le contrôle de régularité est historiquement le premier contrôle qui est apparu². Il a pour objet de vérifier que les recettes et les dépenses publiques ont été exécutées régulièrement, c'est-à-dire en conformité avec les règles du droit budgétaire. Le contrôle de la qualité, à la différence du contrôle de régularité, tend à apprécier l'efficacité des gestions publiques par référence aux critères de bonne gestion. L'objectif recherché est non seulement de relever les fautes de gestion, mais aussi « d'améliorer la gestion par une révision continue des méthodes, des procédures et des structures »³. Une troisième classification se fonde, elle, sur

¹ Droit budgétaire en Afrique noire francophone, Thèse Droit public, Paris 2, 1991, p. 446.

² PAYSANT (André), Finances publiques, Armand Colin, 5^{ème} édition, p. 325.

³ FABRE (Francis-Jacques), Le contrôle des finances publiques, PUF, 1968, p. 10.

le degré d'indépendance des organes vis-à-vis du ministère des Finances. On distingue ainsi des organes d'endocontrôle des organes d'exocontrôle. Les premiers exercent un contrôle interne et font partie des services du ministère des Finances, leur préoccupation n'est pas de sanctionner, mais de relever les irrégularités dans les opérations financières et les imperfections dans le fonctionnement des services contrôlés. Les seconds exercent un contrôle externe qui porte à la fois sur la gestion et la régularité des opérations financières de l'Etat.

C'est cette dernière classification que nous retiendrons ici du fait essentiellement de sa clarté sans pour autant perdre de vue sa complémentarité avec les autres classifications exposées ci-dessus en essayant de mettre à nu ses insuffisances et ses imperfections.

Section 1 : Le contrôle interne, un contrôle insuffisant

Aujourd'hui au Bénin, au Burkina Faso, au Togo comme dans bien d'autres pays en voie de développement, la nécessité est établie d'une action rapide et efficace des pouvoirs publics face à l'ampleur des problèmes de développement à résoudre. Il en résulte que le pouvoir exécutif doit rechercher une plus grande liberté dans la gestion des crédits, mais avec le risque d'abus et de corruption, toutes choses contraires à l'idée de bonne gouvernance dans un contexte de démocratisation. Or, les bailleurs de fonds à l'instar du Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale et même le simple citoyen, ont le regard constamment braqué sur la gestion des ressources et exigent une bonne gestion du bien public. Pour y parvenir, un contrôle permanent est nécessaire, notamment le contrôle interne composé de l'ensemble des vérifications exercées par les organes propres à l'administration, en général et en particulier au pouvoir exécutif, en vue d'assurer le respect des normes financières.

Ce contrôle, dont l'objet est d'assurer la protection des deniers publics contre les détournements illicites et la recherche introspective sur l'organisation et le fonctionnement des services publics, est assuré tantôt par les fonctionnaires chargés de responsabilité dans l'administration active, tantôt par des fonctionnaires spécialisés dans la vérification et les enquêtes (paragraphe 1). Mais les objectifs assignés à ces formes et modalités de contrôles sont loin d'être atteints dans les pays qui font objet de notre étude, en raison des facteurs à la fois objectifs et subjectifs (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'organisation du contrôle interne

En matière financière, le terme de « contrôle interne », évoque tous les contrôles qui s'effectuent au sein de l'administration, que la doctrine appelle également « contrôles administratifs » de « contrôles endogènes » ou encore « endocontrôles »¹. Dans ce type de contrôle, deux systèmes sont possibles et souvent utilisés en Afrique : le contrôle a priori et le contrôle a posteriori. Et pour mener à bien ces deux contrôles, les Etats ont mis en place des organes dont les uns, relevant du ministre des Finances, s'occupent de l'aspect préventif et les autres dépendant directement du Chef de l'Etat, interviennent en aval. Les premiers ont surtout pour but d'éviter des éventuelles irrégularités et d'appliquer la légalité budgétaire. Les seconds tout en complétant les premiers, participent à l'action administrative et informent le chef de l'Etat de l'exécution du budget.

La directive de l'UEMOA relative aux lois de finances, en ses articles 61 et 65, retient cette double classification. Nous allons donc essayer de les analyser successivement.

A : Le contrôle a priori : le contrôle financier

Le contrôle financier des opérations budgétaires de l'Etat est assuré par un contrôleur financier placé auprès du ministre des finances. Il dispose de représentants auprès des ministères dépensiers et auprès de l'administration locale de l'Etat.

Avant d'examiner l'objet de ce contrôle (2), il serait utile d'exposer au préalable, les grands traits de son organisation, même si la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances et la directive portant règlement général sur la comptabilité publique ne nous donnent que des informations très limitées (1).

1 : L'organisation du contrôle financier

La création du contrôle financier remonte aussi bien au Bénin, au Burkina Faso et au Togo, à la période coloniale. Cette création rentre dans le cadre de l'institution par le colonisateur, d'une administration financière moderne. Après les indépendances de 1960 et l'adoption par chaque pays d'une loi organique relative aux lois de finances, certaines modifications ont été apportées, mais celles-ci se limitent simplement à apurer l'ancien dispo-

¹ FABRE (Francis-Jacques), op. cit. p. 11 ; ANRABE (Abdou Charoucou-Abal), Le contrôle des finances publiques aux Comores, L'Harmattan, 1992, p. 121.

sitif hérité de l'administration coloniale des éléments qui portent atteinte à la souveraineté nationale. Bien plus, le contrôle des engagements des dépenses prévues par les lois organiques ne se limite qu'aux administrations centrales.

Aujourd'hui, avec la directive de l'UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique applicable dans les Etats membres en matière d'exécution et de contrôle des finances publiques, le contrôle financier préalable est désormais étendu aux actes d'engagement des ordonnateurs secondaires et à l'ensemble des finances des collectivités locales et ce en liaison avec le mouvement de décentralisation véritablement amorcé sur le continent à partir de 1990¹. Conformément à l'article 97 et suivant de la directive de l'UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique, les structures administratives actuelles du contrôle financier se composent d'un contrôleur général, d'une part, et des contrôleurs régionaux et préfectoraux d'autre part.

Le contrôleur général est un haut fonctionnaire, nommé par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Economie et des finances. Il dirige l'ensemble des services du contrôle financier, qui font partie de l'administration centrale du ministère des Finances. Il est aussi aidé par un secrétariat et un service de l'inspection, dirige les opérations effectuées par les deux grandes divisions que comprennent les services du contrôle financier. Il s'agit d'un côté de la division du contrôle des engagements de dépenses du personnel, et de l'autre, de la division du contrôle des dépenses du matériel et des marchés publics.

Les tâches du contrôleur général sont donc organisées en fonction de la dépense. La première division s'occupe des dépenses du personnel, en assurant la gestion quotidienne des questions relatives à la correspondance, à la réglementation et au contentieux. Elle est également chargée de réunir et de diffuser les documents concernant la réglementation

¹ La décennie 90 a connu une véritable euphorie décentralisatrice sur le continent africain. Aujourd'hui, la décentralisation se présente comme le résultat d'une volonté des acteurs africains de refonder le système de gouvernance sur une légitimation de l'Etat à partir de la base. Voir dans ce sens, entre autres, la loi n°96-006 du 6 février 1996 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, ainsi que de leurs compétences et de leurs attributions au Niger ; de la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales au Mali ; de la loi n°003-93-ADP du 7 mai 1993 portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso ; de la loi n°097-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration du territoire de la République du Bénin.

générale en matière de contrôle des engagements de dépenses. La deuxième division exerce un contrôle sur la conclusion des marchés de l'Etat et, à ce titre, elle représente le ministre des Finances dans les bureaux d'adjudication et commissions d'appel d'offre. Elle exerce aussi son contrôle sur les dépenses permanentes autorisées par la loi de finances ainsi que sur les délégations de crédits faites aux sous-ordonnateurs. Enfin, comme la première division, celle-ci s'occupe en plus de la réglementation concernant son domaine d'intervention

Le Cameroun, membre de la CEMAC¹ et résolument engagé depuis les indépendances dans la voie du développement socio-économique, a fait lui aussi du contrôle de l'administration, un impératif du premier ordre même si les résultats sont largement restés en deçà des objectifs fixés². C'est en 1964 que le Cameroun a défini pour la première fois, en fonction de son environnement sociologique et financier, les nouvelles bases du contrôle supérieur de l'Etat. Il était question à l'époque, de mettre en place les organes qui remplaceront progressivement les services de contrôle de la période coloniale. Le contrôle financier, créé en 1964, avait à sa tête un directeur général secondé par un certain nombre de contrôleurs nommés par décret du Président de la République. La direction du contrôle financier était sous l'autorité directe du Chef de l'Etat et non sous l'autorité du ministre des Finances comme c'était le cas dans d'autres pays du continent. Elle recevait ses instructions directement du Président de la République et lui rendait personnellement comptes des résultats des investigations. En 1969, l'Inspection générale de l'Etat s'est substituée au contrôle financier mais un décret du 5 mai 1973 a créé à nouveau des contrôles financiers spécifiques auprès des ministères et des collectivités locales. Depuis 1994, la nouvelle réglementation sous-régionale sur la comptabilité publique retient cette dernière organisation avec les mêmes attributions mais cette fois, placée sous l'autorité du ministre de l'Economie et des finances.

Sur le plan local, le contrôle financier dans l'espace UEMOA est exercé à deux niveaux : au niveau régional, le contrôle est assuré par un service dirigé par un contrôleur assisté d'un contrôleur adjoint qui le remplace en cas d'absence ou d'empêchement. La

¹ La CEMAC (communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale), pendant de l'UEMOA en Afrique centrale, a été portée sur les fonts baptismaux en 1994 en remplacement de l'Union Douanière des Etats d'Afrique Centrale avec pour objectif le renforcement du processus d'intégration des économies pour le développement des Etats de l'Afrique centrale.

² BRETON (Jean-Marie), Contrôle d'Etat sur le continent africain, p. 129.

compétence du contrôleur régional s'étend à tous les crédits délégués aux sous-ordonnateurs auprès desquels, ils sont placés. Au niveau préfectoral, les dépenses des préfectures sont soumises à un contrôle portant sur la régularité de l'engagement, au même titre que l'ensemble des collectivités locales et de leurs regroupements. La tâche du contrôle est confiée à des agents nommés par décision du ministre des Finances. Plus précisément, la fonction est exercée par le service de la comptabilité qui s'assure si les dépenses liquidées ont été engagées dans les formes réglementaires en procédant aux vérifications des calculs et décomptes ainsi que de la régularité des pièces justificatives.

2 : L'objet du contrôle financier

L'objet des contrôles financiers peut être résumé de la manière suivante : les contrôleurs financiers décident d'abord de la régularité de la dépense avant sa naissance en contrôlant les engagements ; ils interviennent ensuite pour informer le ministre des finances des conditions d'exécution du budget.

a : Le contrôle de la régularité des engagements de dépenses

Il serait sans doute inutile d'établir un budget et tracer des limites au gouvernement si ces limites peuvent être dépassées à tout moment sans crainte de sanctions. Pour éviter le dépassement des crédits, il faut organiser le contrôle des engagements des dépenses car l'Etat, débiteur responsable, doit payer les dettes ainsi créées. Napoléon, en 1805, écrivait de Schoenbrunn à Barbé Marbois, en ces termes : « vous n'avez pas le droit de donner un sou sans une ordonnance du ministre et le ministre ne peut ordonnancer que sur le crédit que je lui ai accordé. Je ne sais pas comment vous avez pu méconnaître ce principe et changer la destination de certaine somme ; d'ailleurs le monde périrait, vous n'avez pas le droit de sortir de vos attributions »¹.

Tous les Etats soumis à la réglementation de l'UEMOA, ont organisé un contrôle financier afin que tout engagement de dépenses ne soit fait que sur les crédits accordés au préalable par la loi de finances. Que ce soit au Bénin, au Burkina Faso, au Niger, au Sénégal ou au Togo etc., le contrôleur financier assume le contrôle permanent de l'exécution des opérations financières de l'Etat. Il suit la gestion financière des établissements publics, des sociétés d'économie mixte, des collectivités territoriales ou autres personnes morales bénéficiant du concours financier de la puissance publique. Il ressort de la lecture de

¹ Cité par JOSEPH-BARTHELEMY, Le contrôle préventif des finances publiques, 1899, p. 17.

l'article 66 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances que tous les actes portant engagement des dépenses doivent être obligatoirement soumis au visa préalable du contrôleur financier, notamment les conventions, marchés ou contrats, arrêtés, mesures ou décisions émanant d'un ministre, d'un fonctionnaire ou d'un agent responsable de la gestion des crédits ou d'un service administratif. Le contrôleur financier saisi d'une demande de visa vérifie l'exacte imputation de la dépense ; grâce à la comptabilité des dépenses engagées qu'il tient contradictoirement avec celle de l'ordonnateur, le contrôleur financier vérifie la disponibilité des crédits ; pour éviter des surévaluations de la dépense projetée, il vérifie aussi l'exacte évaluation de celle-ci et le respect des dispositions financières contenues dans les lois et règlements. A cette fin, le contrôleur financier peut obtenir communication de toutes les pièces propres à justifier les engagements de dépenses et à éclairer sa décision.

A la suite de toutes ces vérifications, le contrôleur financier décide soit d'apposer son visa, soit de surseoir à donner son visa, soit encore parce que les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités au regard des lois et règlements en vigueur, de le refuser. Dans le premier cas, la proposition d'engagement devient un engagement définitif ; dans le second cas, le contrôleur financier exigera de l'ordonnateur qu'il complète sa demande en fournissant les documents manquants ; dans le troisième cas, le désaccord entre le ministre dépensier et le contrôleur financier peut être résolu par le dialogue. Si le désaccord persiste, le contrôleur financier saisit le ministre des Finances. Dans ce cas, le ministre des Finances peut autoriser le contrôleur financier à viser favorablement la demande du ministre dépensier ou encore demander à son collègue de modifier sa proposition d'engagement pour la rendre un tant soit peu régulière et conforme à l'autorisation budgétaire.

b : L'information du ministre des Finances sur l'exécution de la loi de finances

L'information du ministre des Finances sur l'exécution de la loi de finances est la deuxième attribution essentielle des contrôleurs financiers¹. C'est un contrôle d'opportunité qui permet de porter des jugements aussi bien sur la manière dont les dépenses

¹ Les contrôleurs financiers jouent également un rôle de conseiller du ministre des Finances en matière budgétaire et des finances publiques, en formulant des avis sur tous projets et actes ayant une incidence financière soumis à la signature du ministre. Il leur arrive également de représenter le ministre dans diverses commissions d'attributions de marchés publics, V. WASSA (Ifey Sylvain), *Le contrôle des finances publiques en Afrique francophone*, op.cit, p. 360 et s.

ses ont été exécutées que sur leur intérêt et leur utilité. Par ce moyen, le ministre des Finances dispose des observateurs permanents auprès de chaque département dépensier et même auprès des services extérieurs de certains ministères. Les contrôleurs sont donc tenus d'examiner la répercussion éventuelle de l'engagement sur l'emploi des crédits de l'année en cours et des années ultérieures. De même, quand ils ont des doutes sur l'utilité ou l'intérêt de la dépense engagée, ils peuvent adresser au ministre des Finances et au ministre dépensier leurs observations.

C'est dans cette perspective que le contrôleur financier tient une comptabilité pour l'ensemble des crédits ouverts par la loi de finances. Cette comptabilité détaille, par rubrique, les crédits initiaux et les modifications qui leur sont apportées en cours d'année. Ceci concerne aussi bien les engagements faits sur les crédits qu'il contrôle lui-même que ceux qui lui sont transmis par les contrôleurs centraux, régionaux ou préfectoraux. En ce qui concerne les dépenses sans ordonnancement préalable, elles lui sont notifiées par le Trésorier général et les receveurs des finances.

Dans le cadre de cette fonction d'information, le contrôleur financier rend compte de ses observations au Premier ministre, au ministre des Finances ou aux ministres dépensiers et tient informé s'il y a lieu et selon les pays, la cour suprême¹, la cour des comptes² et le Trésorier payeur général³. Il établit au moins une fois par an un rapport d'ensemble sur la situation économique et financière du pays à l'adresse du Président de la République et du ministre des Finances.

B : Le contrôle concomitant et a posteriori : l'Inspection générale des finances

En dépit des efforts déployés par les contrôleurs financiers, il s'avère que les dépassements de crédits et les détournements des deniers publics sont nombreux en Afrique. Pour remédier à cette situation, plusieurs Etats africains ont mis en place des inspections générales des finances en vue de vérifier si les règles de droit comptables sont rigoureuse-

¹ Loi n°90-113 du 8 avril 1990 portant réforme de la cour suprême du Mali

² Décret n°2005-255/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 portant règlement général sur la comptabilité publique au Burkina Faso et le décret n°2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique au Sénégal.

³ Au Togo, en l'absence de juridiction des comptes, c'est le Trésorier Payeur Général qui est saisi (article 34 du décret 89-121 du 1^{er} août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique.

ment respectées, si les administrations fonctionnent correctement et d'essayer de proposer des mesures de redressement. Les inspections générales des finances exercent un contrôle financier et de gestion mais c'est un contrôle à la fois concomitant et a posteriori en ce sens qu'il porte sur l'exécution en cours mais aussi sur une gestion passée dont elle est saisie. Il n'a pas pour rôle de prévenir les irrégularités puisque celles-ci sont déjà commises mais il les constate.

Différents textes anciens, revus et corrigés dans le cadre de la nouvelle architecture constitutionnelle amorcée dès 1990, définissent l'organisation, le fonctionnement et les attributions des inspections générales des finances.

1 : L'organisation des Inspections des finances

Dans nombre de pays africains, cette institution relève de l'autorité directe du chef de l'Etat qui décide seul de ses missions : ainsi, l'article 1^{er} du décret sénégalais du 28 février 1987¹ repris par l'article 1^{er} de la loi du 13 mars 2003² dispose que « l'Inspection générale des finances est placée sous l'autorité directe du Président de la République ». Il en est de même de l'Inspection générale des affaires administratives, économiques et financières du Congo Brazzaville et du Gabon comme le précise respectivement le décret du 10 août 2000 et le décret du 6 janvier 1976 partiellement modifié par la loi du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Généralement, le personnel de ces inspections comprend des inspecteurs généraux et des adjoints. Les inspecteurs effectuent ou dirigent les missions de vérification, de contrôle et d'enquête et sont aidés par des inspecteurs adjoints. Au Sénégal, le décret de 2003 précise que les inspecteurs adjoints bénéficient des mêmes prérogatives que les inspecteurs généraux en matière d'accès aux documents de services, d'établissements, des collectivités, des entreprises ou des organismes vérifiés mais ils ne peuvent personnellement signer aucun document ou prendre de mesures conservatoires vis-à-vis des comptables. Ces inspecteurs sont nommés en conseil des ministres par décret signé du Président de la République. Selon les textes, ils sont choisis parmi les fonctionnaires de la catégorie A1 des corps des cadres des finances, du trésor, des douanes et des impôts, l'accès par voie de concours est ouvert à d'autres administrations mais le niveau est assez élevé. Au Séné-

¹ J. O de la République du Sénégal du 19 août 1987, p. 603.

² J. O de la République du Sénégal du 14 mars 2003.

gal, le texte portant statut des inspecteurs des finances parle des ingénieurs-docteurs, des professeurs d'université, des magistrats. Le concours direct dans ce pays n'est réservé qu'aux docteurs en droit, en économie ou en gestion et aux experts comptables dont l'âge ne dépasse pas trente cinq ans à la date du concours. Dans tous les pays, les inspecteurs généraux peuvent être recrutés aussi par tour extérieur.

Si le Sénégal, le Bénin, la Côte d'Ivoire etc. se soucient plus de la qualification, du bon niveau et de la compétence technique des inspecteurs des finances dans la perspective d'une meilleure rentabilité, d'autres pays comme le Togo, le Tchad, le Burkina Faso ou encore le Congo, la Centrafrique etc. font souvent appel à des agents uniquement sur la base de leur militantisme politique et dont l'incompétence ou l'insuffisance des connaissances requises ne peuvent permettre un suivi correct de l'exécution budgétaire.

2 : Les attributions des Inspections générales des finances

Les articles 1^{er} du décret togolais et 3 du décret béninois énoncent dans des termes presque identiques les missions de l'Inspection générale des finances. Ces dispositions font de l'inspection, l'organe de contrôle qui s'exerce sur l'ensemble des services centraux et extérieurs. Son action porte sur les comptables publics ainsi que sur les comptes spéciaux. Elle est chargée de constater et de vérifier dans tous les services de la République, l'observation des lois, décrets et règlements qui régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable de l'Etat. Elle examine la qualité de fonctionnement de ces services, la manière dont ils sont gérés et leurs résultats financiers. Elle apprécie l'utilisation des crédits et la régularité des opérations des administrateurs, des ordonnateurs, des comptables et des régisseurs des deniers et matières. Après avoir constaté, examiné et apprécié le fonctionnement du service, ses résultats et le comportement des agents, l'Inspection propose les mesures utiles pour simplifier et améliorer le cas échéant, la qualité de l'administration, abaisser ses coûts de fonctionnement et accroître son efficacité¹.

Les modalités des missions de contrôle sont variées. Il y a des contrôles permanents sur pièce et sur place des services relevant de leur compétence ; des missions pon-

¹ Dans le cadre de sa mission de contrôle, le statut juridique, le mode de gestion, l'appellation, la localisation géographique de l'établissement importent très peu. Ainsi l'inspection contrôle les services en régie, concédés, autonomes ; les services centraux, extérieurs, régionaux ; les entreprises publiques, les collectivités locales et leurs établissements publics, la gestion administrative et financière des services judiciaires.

tuelles d'inspection ordonnées par le Président de la République et parfois par le Premier Ministre ou enfin des missions effectuées sous forme de tournées périodiques et d'inspections inopinées.¹

Dans le cadre de leurs études, enquêtes et contrôles, les inspecteurs ne doivent rencontrer aucune entrave et tous les agents des services et organismes soumis à la compétence des inspecteurs doivent déférer à leurs réquisitions puisqu'ils sont, en plus de l'ordre de mission, porteurs d'une commission personnelle permanente délivrée et signée par le ministre des Finances sur délégation du chef de l'Etat et qui oblige tout fonctionnaire ou agent des services et organismes contrôlés à déférer à leurs réquisitions. Aucun prétexte tiré du secret ne peut être opposé aux inspecteurs en dehors naturellement des secrets militaires de défense nationale. Les agents des services et organismes contrôlés sont tenus de fournir tout renseignement demandé, de répondre oralement ou par écrit et avec exactitude à toute question sans aucune velléité d'entrave ou de censure. Les articles 14 du décret togolais et 8 béninois énoncent que les inspecteurs peuvent, en tout temps, en quelque lieu qu'il se trouvent, et pour les besoins de leurs missions exclusivement, communiquer directement par tous moyens de transmission, sans limite et sans affranchissement ni paiement préalable, avec le Président de la République, les ministres, les services et organismes publics et, éventuellement, les organismes privés dont la consultation serait indispensable à la mission qu'ils accomplissent.

Les textes sont très sévères à l'égard des agents qui essaient de freiner ou compromettre la mission des inspecteurs par des moyens dilatoires ou par tout autre comportement. Ils sont ainsi mis en garde contre toute entrave, tout refus de collaborer, tout renseignement inexact et, plus généralement, toute négligence de nature à empêcher, gêner ou ralentir la mission des inspecteurs. Cette attitude constitue bien une faute professionnelle qui pourra entraîner pour son auteur, s'il est agent public, l'application des sanctions prévues soit par le statut général de la fonction publique du pays concerné, soit par la réglementation disciplinaire en vigueur. S'il s'agit d'un agent d'une société ou organisme privé soumis au contrôle de l'Etat, sa faute pourra mettre en cause la responsabilité devant l'Etat des dirigeants de cette société ou organisme quitte à se retourner par action récursoire contre l'agent fautif.

¹ Le contrôle de l'inspection générale des finances ne se limite pas seulement aux personnes morales de droit public et à leurs agents mais également à celles de droit privé qui bénéficient du concours financier de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics, des groupements et même des associations.

Les agents doivent faire en sorte que, dans tous les services publics, collectivités publiques, établissements publics, entreprises publiques ou organismes assimilés, tous les actes de l'administration soient soumis au contrôle et aux vérifications des inspecteurs chargés d'examiner la comptabilité des administrateurs, des ordonnateurs, comptables et régisseurs ; de vérifier inopinément toutes les caisses, d'avoir accès sans entrave aucune à tous les bureaux, ateliers, chantiers etc. Au cours de leur intervention, les inspecteurs d'Etat doivent avoir accès à tous les dossiers et registres de correspondance, peuvent se faire présenter pour examiner sur place, les registres de comptabilité, les marchés, les factures, les bons de commande et tous les documents administratifs qu'ils jugent nécessaires. Toutes les explications doivent leur être fournies sur les faits et actes qu'ils contrôlent. S'ils constatent des irrégularités lors de leurs missions, ils peuvent fermer provisoirement les mains au comptable ou au régisseur. Ils en avisent immédiatement les services de la présidence de la République, le ministre des finances, le ministre de tutelle, le maire ou le directeur selon que le comptable ou le régisseur est un agent de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou d'une autre organisme.

A la fin de leurs vérifications, les inspecteurs établissent un rapport contradictoire dans lequel l'agent contrôlé doit se défendre en apportant des arguments contraires.

Indépendamment de leurs vérifications, les inspecteurs des finances peuvent être chargés par le chef de l'Etat, comme nous l'avons vu pour les contrôleurs financiers, d'enquêtes ou d'études auprès des services, collectivités, établissements, entreprises ou organismes publics pour améliorer leur fonctionnement, leur efficacité, diminuer leur coût ou rétablir la régularité de leurs opérations. A la suite de sa mission, l'Inspecteur fait un rapport au chef de l'Etat sur les carences constatées à ce titre ou les résultats obtenus¹.

On le voit, les Etats africains ont déployé d'énormes efforts pour mettre en place un ordonnancement juridico- financier susceptible de mener à bien le contrôle interne mais les résultats obtenus démontrent que si le contrôle en cause n'est pas un leurre ou un mirage, il présente quand même beaucoup de carences.

¹ Pour permettre à l'Inspection des finances d'accomplir avec une efficacité maximale ses missions, elle est informée en permanence par le gouvernement des orientations générales de la politique économique et financière de la Nation. Article 21 du décret n°89-121 du 1^{er} août 1989 portant règlement général de la comptabilité publique du Togo.

Paragraphe 2 : Les insuffisances du contrôle interne

Les limites du contrôle interne des finances publiques concernent les deux principaux organes de contrôle que nous venons d'analyser à savoir les contrôleurs financiers (A) et les Inspections générales des finances (B).

A : Les limites des contrôles financiers

L'organisation du contrôle financier n'est pas satisfaisante en Afrique. Les principaux problèmes de ce contrôle, ont généralement trait à la compétence des contrôleurs (1) mais aussi dépend de leur rapport avec le ministre de l'Economie et des finances (2).

1 : La place des contrôleurs financiers

Le contrôle des dépenses engagées est sans doute le meilleur moyen de prévoir les dépassements de crédits puisqu'il permet de saisir les irrégularités à leur origine, d'arrêter avant qu'ils ne soient formés, des droits qui engagent définitivement l'Etat. Pour cette raison et bien d'autres encore que nous avons essayé d'analyser plus haut, l'Etat recrute des contrôleurs financiers. Si en fait l'institution du contrôle financier répond bien à des nécessités qui justifient amplement sa création, cette procédure en Afrique fait l'objet de nombreuses critiques.

Nous avons déjà souligné qu'en dehors du Sénégal et dans une certaine mesure de la Côte d'Ivoire et du Bénin qui ont essayé mutatis mutandis de réglementer l'accès à la fonction des contrôleurs financiers, les autres pays, en dépit des exigences de transparence économique et financière des institutions de Brettons Wood, font souvent appel à des fonctionnaires inexpérimentés ou à des agents n'ayant aucune formation financière et comptable leur permettant de mener à bien cette tâche de contrôle. Nous ne le dirons jamais assez, l'exercice du contrôle des dépenses engagées exige des connaissances administratives et surtout techniques approfondies et le contrôleur financier, contrairement à la pratique très répandue en Afrique, doit, en plus de la connaissance des rouages de l'administration auprès de laquelle il travaille, posséder un savoir et une pratique largement suffisants des questions budgétaires et comptables. Le rôle qu'il joue auprès des départements ministériels fait de lui le chef de la comptabilité de ces départements et doit être apte en effet à leur fournir des conseils utiles. Il est le centre de l'univers financier et comptable du département qu'il contrôle car c'est à lui qu'un chef de service va s'adresser s'il est embarrassé

par une question d'ordre comptable. Un contrôleur financier incompetent ne pourra naturellement pas répondre aux questions de procédure ou de modalités à adopter parmi les possibilités qu'offrent les règles comptables. Il doit être capable de donner des conseils concernant la rédaction des projets de décret à incidence financière et donner des orientations valables au sujet des passations des contrats, leur forme et les clauses à y insérer. Connaissant bien le rythme et le niveau de la consommation des crédits, c'est lui que l'administration consulte sur la politique budgétaire et c'est encore à lui qu'on demande les possibilités d'obtention de crédits supplémentaires aux fins d'effectuer des travaux qui sortiraient du cadre normal fixé par la loi de finances. Tout ceci demande des connaissances financières et comptables très approfondies.

Cela n'est malheureusement pas le cas en Afrique car lors de nos différentes visites sur le terrain, nous avons eu l'occasion de constater que les hauts fonctionnaires des différents ministères des Finances qui occupent parfois les directions générales du contrôle financier ou du trésor public, sont souvent des anciens chefs des établissements primaires ou des enseignants du second degré qui n'ont aucune connaissance des règles de la comptabilité publique. Ces directeurs, nommés pour des raisons de militantisme politique et souvent ethnique, ne font aucune différence entre les transferts des crédits et les virements de crédits. Les contrôleurs financiers africains qui sont pour la plupart handicapés au départ du fait de l'absence des connaissances ne peuvent s'imposer aux administrations et organismes contrôlés. D'ailleurs, la majorité n'a pas le vocabulaire approprié et sont souvent contraints à la démission intellectuelle face aux argumentations denses et solides ponctuées de références chiffrées tirées de l'environnement économique national de certains ordonnateurs.

En plus, le service du contrôle dans chaque ministère n'est pas suffisamment important pour remplir la tâche qui lui incombe dans les conditions efficaces. Nous avons constaté que les services du contrôle des dépenses engagées souffrent cruellement du défaut de personnel qualifié. Au Togo par exemple, dans certains ministères, le service du contrôle ne comprend qu'une seule personne et rarement deux. Dans ces conditions, comment ne pas comprendre que le service n'ait pas le temps de réunir la documentation suffisante, d'étudier les éléments d'appréciation des dépenses ou des demandes de crédits, le contrôleur qui se heurte souvent à l'hostilité des services contrôlés et surtout du ministre ordonnateur voit son rôle réduit finalement à celui de donneur des visas. Quand la dépense est particulièrement importante pour le service ou un ensemble de services, ils essaient par

des moyens détournés d'obtenir le visa sans que le contrôleur puisse faire des observations en présentant par exemple le projet de marché au dernier moment afin de ne pas lui laisser le délai suffisant de procéder à un examen attentif.

Dans presque tous les Etats africains, il est clairement prévu que tout projet de loi, d'acte réglementaire, de contrat, doit être communiqué au contrôleur pour avis¹ ; il assure le contrôle permanent de l'exécution des opérations financières de l'Etat ; suit la gestion financière etc. Il est chargé de vérifier les achats de fournitures diverses. Ces tâches sont très lourdes et exigent que le contrôleur soit capable d'examiner ces engagements du point de vue technique, d'apprécier si l'administration s'est assurée, à prix égal, la qualité la meilleure ou les conditions les plus avantageuses.

Dans le contexte africain actuel, le but essentiel du contrôle doit être la recherche d'un rendement maximum avec une dépense minimum car si gouverner, c'est dépenser, les Etats africains, qui ploient sous le joug de la dette, doivent se demander si toutes les dépenses sont rationnelles, le rendement de tel ou tel service est proportionnel à la dépense engagée ?

Si le rendement d'un service dépasse de beaucoup la dépense et si ce service participe au processus de développement, alors le gouvernement doit, en principe, effectuer la dépense. Or, en Afrique, beaucoup de dépenses ne sont que les dépenses de prestige ou politiques n'ayant aucun ou très peu d'impact sur le développement du pays. Dans certains contrats surtout les contrats internationaux, il est assez difficile de déceler certaines clauses qui défavorisent l'Etat. Pour toutes ces raisons, il est souhaitable que les contrôleurs financiers possèdent une connaissance du marché intérieur voire du marché international car dans certains pays, les contrôleurs financiers sont appelés à formuler des avis motivés sur les clauses financières des projets de traités, accords ou conventions passés avec les Etats étrangers ou avec des organismes internationaux.

2 : Les relations des contrôleurs financiers avec le ministre des finances.

En plus du problème de la compétence des contrôleurs, une autre question demeure : celle du statut de ceux-ci. Les textes africains ne donnent pas suffisamment de ga-

¹ Article 10 du décret du 12 mai 2005 portant règlement général sur la comptabilité publique au Burkina Faso, article 23 du décret du 16 mars 1992 portant organisation générale de la comptabilité publique et du Trésor de la Côte d'Ivoire.

ranties d'indépendance, de stabilité et d'impartialité aux contrôleurs financiers qui sont largement sous la coupe du seul ministre des Finances.

Pour que le contrôle préventif des engagements des dépenses fonctionne de manière efficiente, il faut qu'il soit exercé par une autorité offrant toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité. Les contrôleurs africains dépendent hiérarchiquement des caprices et du bon vouloir du ministre des Finances et sont sous son emprise. Dans la pratique, les contrôleurs financiers sont des inférieurs des collaborateurs les plus proches du ministre des Finances dont ils redoutent constamment la sanction et l'éventualité d'un blocage et l'évolution de leur carrière. Leur avancement et la crainte de mécontenter le ministre ou ses proches, sont la source de leur effacement. Il serait alors préférable que toute sanction à l'égard d'un contrôleur financier soit avalisée par la Cour des comptes ou la juridiction qui y tient lieu pour être appliquée. Cela donnerait plus d'indépendance aux contrôleurs qui oseraient plus qu'ils ne le font actuellement.

Il est très courant de voir en Afrique, une tendance naturelle chez les ordonnateurs, surtout en fin d'exercice, à imputer sur les chapitres dont les crédits sont encore disponibles, certaines dépenses qui doivent normalement porter sur d'autres crédits qui sont épuisés. Le rôle du contrôleur est de rappeler au ministre ordonnateur que les crédits mis à la disposition des diverses administrations par la loi de finances doivent être employés à l'exécution des services dans leur condition de fonctionnement au moment où ils sont votés, sans autres modifications possibles que celles résultant d'amélioration ou d'extension expressément approuvée. Or si le contrôleur craint à tout moment qu'un rappel à l'ordre peut lui coûter sa carrière ou s'il a continuellement peur des sanctions du ministre des Finances ou de la complicité de celui-ci et de son homologue auprès duquel il est affecté, le contrôle des dépenses engagées ne peut, dans ce cas, avoir une efficacité. C'est ainsi que le contrôle financier salubre dans son principe est complètement dévoyé aujourd'hui dans sa pratique du fait de la mentalité ambiante et du manque de motivation des agents de contrôle¹.

¹ Le manque de motivation des contrôleurs financiers résulte aussi souvent du peu de cas qu'il est fait des violations des règles financières relevées par eux et de l'inapplication des sanctions ou des améliorations proposés. Tout compte fait, les agents du contrôleur financier, ont l'impression d'être inutile. V. ADJAHO (Richard), La faillite des finances publiques au Bénin, p. 45.

La procédure de nomination des contrôleurs financiers et leur soumission hiérarchique à la seule autorité du ministre des Finances qui gère même la carrière de ceux-ci fait en sorte que le véritable contrôleur financier reste au final le ministre lui-même en dépit des pouvoirs exorbitants conférés aux contrôleurs par les textes. Le contrôleur financier n'impose sa décision que dans des petits litiges de peu d'importance, mais dès que l'affaire revêt une certaine importance, ou s'il elle implique un ou plusieurs ministres, le contrôleur financier se heurte à des oppositions de taille et par crainte de sanction, il ne prendra aucune position. Dans les Etats africains surtout ceux qui font objet de notre étude, si un litige survient entre le contrôleur financier et les services vérifiés ou si par solidarité avec ses collègues, le ministre des Finances autorise des engagements ou des paiements indus, aucune possibilité ni légale ni réglementaire n'est offerte au contrôleur de saisir la juridiction financière ou une instance compétente en dehors du ministre des Finances qui reste le seul et unique destinataire des conclusions du contrôleur et qui peut sans crainte de poursuite d'aucune sorte, en faire ce qu'il veut.

Par ailleurs, en ne précisant pas les sanctions que peuvent encourir les ordonnateurs de manière générale et le ministre des Finances en particulier qui ne se soumettent pas aux décisions du contrôleur financier, le refus du visa devient une pure chimère, un mirage, un leurre. Si on ajoute à cette situation l'immunité juridictionnelle dont jouissent les ministres, on comprend très aisément l'inutilité des textes, les conditions dans lesquelles les budgets sont exécutés en Afrique et l'impuissance des institutions qui n'ont de sens que pour habiller un simulacre d'Etat de droit. L'idée avancée par certains responsables politiques¹ de placer les contrôleurs financiers, du point de vue disciplinaire, sous la protection de la Cour des comptes ou de la chambre des comptes de la Cour suprême, aura pour effet d'accroître leur autorité et leur indépendance. Dans la mesure où aucune sanction ne peut être prise à leur encontre sans l'avis conforme de la juridiction financière, ceux-ci seront plus perspicaces et s'imposeront davantage en vue de diminuer les infractions aux règles de la comptabilité publique. Ceci ne signifie nullement que les liens qui rattachent les contrôleurs au ministre des Finances doivent être rompus, car ceux-ci continueront d'être nommés sur proposition de ce dernier comme les textes le prévoient et d'être choisis parmi les fonctionnaires les plus qualifiés du ministère des Finances et tout en restant des représentants de l'administration des finances au sein des ministères contrôlés.

¹ Il s'agit notamment de Bénéwendé Stanislas SANKARA lors des élections présidentielles de novembre 2005, L'Indépendant, hebdomadaire burkinabé d'information, 20 octobre 2005, p. 4.

B : Les critiques des inspections générales des finances

La principale critique que nous pouvons adresser aux Inspections générales des finances telles qu'elles se présentent sur le continent concerne surtout leur champ d'action. Les textes prescrivent que les inspecteurs généraux des finances contrôlent la régularité des opérations des administrateurs, ordonnateurs et comptables, pourtant, pratiquement, les ordonnateurs principaux sont soustraits de la compétence des inspecteurs. Alors que les textes parlent des ordonnateurs sans autre précision, par interprétation, on peut entendre par là la soumission de toutes les catégories d'ordonnateurs à la vérification des inspecteurs. La pratique exempte cependant les ministres alors que ce sont eux qui commettent le plus d'irrégularités dans le maniement des deniers publics. Cette soustraction des ministres de la compétence des inspecteurs généraux pourrait être compréhensible dans les pays où l'inspection générale des finances est sous l'autorité du ministre des Finances. Etant hiérarchiquement subordonnée au ministre, on conçoit difficilement l'inspecteur contrôler son ministre. Ce qui n'est pas acceptable, c'est que les inspections générales des finances comme nous avons eu l'occasion de le montrer dans le paragraphe précédent, sont presque toutes rattachées à la présidence de la République mais curieusement, les autorités africaines s'arrangent pour soustraire les ministres de la compétence de cette institution plus que noble et porteuse d'espoir en matière de contrôle¹.

Le contrôle de l'Inspection générale des finances étant un contrôle a posteriori devait permettre au chef de l'Etat, ultime destinataire des rapports, de connaître la moralité de ses ministres par rapport aux crédits budgétaires qu'il gèrent. Les inspecteurs généraux contrôlant à la fois la comptabilité-matières et la comptabilité-deniers et informant régulièrement le chef de l'Etat par le biais des rapports, celui-ci devait saisir l'occasion pour ramener ses ministres à l'ordre si des irrégularités ont été constatées. Nous avons le sentiment qu'en Afrique, même dans le contexte général de processus démocratique, aussi bien les Présidents de la République que leurs ministres préfèrent une absence totale de contrôle

¹ Le seul contrôle qui a véritablement cours en Afrique, reste le contrôle politique destiné à « coller » une affaire de malversation financière à un adversaire politique pour des élections à venir. C'était le cas au Sénégal en 2005 dans ce qu'il était convenu d'appeler l'affaire Idrissa Seck, du nom de l'ancien Premier Ministre du Président WADE. Incarcéré depuis des mois, l'ex-premier ministre était mis en cause dans « l'affaire des chantiers de Thiers », il était par ailleurs accusé d' « atteinte à la sûreté de l'Etat ». Les défenseurs de Monsieur Seck ne voyaient dans cette procédure judiciaire qu'un stratagème destiné à éliminer politiquement ce surdoué de la politique, un an avant les élections législatives et deux ans avant les présidentielles.

puisqu'il permet à chacun de trouver son compte. Les autorités africaines, et c'est bien connu, n'aiment pas les gestions financières claires et transparentes. Elles préfèrent la confusion et l'imbroglio qui leur permettront de tirer le meilleur profit, de s'acheter des châteaux sur la Côte d'Azur ou de garnir les comptes dans les paradis fiscaux de part le monde. Pour corroborer le tout, le décret togolais qui crée et organise les inspections générales des finances et dont l'équivalent se trouve dans beaucoup d'autres pays, prévoit : « les rapports d'Inspection ont un caractère confidentiel. Nul n'est autorisé à divulguer tout ou partie de ses contenus sous peine de sanctions prévues par les dispositions légales en vigueur. Le ministre des Finances, sur autorisation du Président de la République, décide seul, éventuellement, de leur diffusion »¹.

Pour les esprits avertis, cet article, véritable scandale, ne surprend pas surtout pour un pays où les détournements des deniers publics sont érigés en système de gouvernement. Rien, à notre avis, ne justifie le caractère confidentiel complaisamment attribué aux rapports d'inspection qui, bien au contraire, devraient être une arme efficace de dissuasion envers les gestionnaires de crédits qui seraient eux aussi tentés de dilapider les biens publics. L'opinion, informée par cette diffusion, ferait pression sur le destinataire de ces rapports pour l'amener à prendre des mesures conséquentes. Depuis l'institution de l'inspection générale des finances au Togo, aucun rapport d'inspection n'a été publié. Est-ce à dire que depuis ce temps, aucune indélicatesse, aucune irrégularité n'ont été constatées au Togo par les inspecteurs généraux des finances ?

Par ailleurs, une autre cause de l'insuccès du contrôle des inspecteurs est la persistance des traditions surannées et obsolètes dans le fonctionnement de l'administration où l'on confond volontiers bien public, gestion privée et sentiment : un inspecteur général préfère garder le silence sur les irrégularités et les malversations commises par un comptable pour préserver des liens familiaux plus ou moins proches. De toutes les manières, l'inspecteur général est dans une situation difficile parce qu'il risque une forte réprobation sociale voire la marginalisation s'il se permet de fermer la main du comptable coupable de lourdes malversations financières alors qu'un hypothétique lien de parenté les lie même indirectement et de très loin. Bien plus, il y a la peur des fausses croyances, de l'imaginaire social ou l'imaginaire inexistant de la part des inspecteurs qui craignent les esprits maléfi-

¹ Article 7 du décret. L'article 15 du décret du 27 juin 1985 relative à la comptabilité publique au Gabon retient la même règle ainsi que l'article 34 du décret du 10 août 2000 portant sur le même objet au Congo Brazzaville.

ques dont les contrôlés seraient possesseurs et qui pourraient faire abattre sur eux ou sur leur famille des malheurs, des maladies incurables allant jusqu'à la mort ou les empoisonnements à distance, toutes choses qui pourraient choquer ou paraître ridicule à un esprit occidental attaché au rationalisme et au cartésianisme¹.

Quand on ajoute à cela le népotisme et le favoritisme complaisants, le problème change de dimension, devient éminemment préjudiciable au système financier répressif. Les autorités africaines feraient mieux, si elles ont encore un minimum d'amour pour les pays qu'elles dirigent le centième du temps consacré pour chanter les gloires et les louanges pervers d'un chef ou encore pour truquer des élections, à éduquer les populations, à aiguïser leurs consciences, leur sens de bien commun et de la responsabilité afin de promouvoir et rendre plus efficaces les institutions de contrôle. Il est maintenant temps que les autorités africaines se réveillent de la profonde léthargie dans laquelle elles sont plongées depuis les indépendances pour s'inscrire résolument dans la voie du développement de leurs pays. Leur laxisme, leur démission permanente et l'abandon du sort de leurs populations aux mains des puissances étrangères deviennent inadmissibles et ne peuvent plus durer.

Enfin par rapport à l'Inspection elle-même, beaucoup de choses restent à faire. La mission de l'inspection ne devait pas se borner seulement à la partie matérielle de chaque service. Elle devait se porter aussi sur le personnel. L'inspection doit mentionner si par son travail, sa conduite, sa capacité, son exactitude, l'agent contrôlé est digne de la confiance de l'administration et si par la manière avec laquelle il remplit ses fonctions, il satisfait correctement à ses obligations. Bref, les inspecteurs doivent contrôler non seulement la comptabilité par ailleurs très importante, mais aussi la gestion de l'agent. Pour les actes portant certification de service fait, les inspecteurs des opérations financières vérifient le respect des règles relatives à la certification des services faits et notamment la comptabilité-matières. Cette partie du contrôle devait amener les inspecteurs à vérifier l'existence

¹ C'est ainsi qu'on pouvait lire dans une décision de la cour suprême du Gabon : « attendu qu'il est de notoriété publique au Gabon que les hommes se changent soit en panthère, soit en gorille, soit en éléphant etc.... pour accomplir des exploits, assassiner des ennemis ou attirer sur eux de lourdes responsabilités, défendre leurs plantations et ravager celles des voisins et des amis ; que ce sont là des faits qui sont inconnus du droit occidental et dont le droit gabonais doit tenir compte », in VANDERLINDEN (Jacques), Les systèmes juridiques africains, p. 34.

matérielle des objets et non se contenter d'une simple déclaration ou démonstration théorique de l'inspecté.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'inspecteur doit se faire fournir tous les moyens nécessaires pour reconnaître si le comptable ou le service vérifié remplit les obligations prescrites par les lois et les règlements en vigueur. Il vérifiera par exemple si la gestion a été régulière, s'il n'y a pas eu de lacunes etc. Tout ce travail, faut-il le rappeler, exige de l'inspecteur des connaissances techniques approfondies largement supérieures à celles des agents contrôlés pour pouvoir déceler les jeux d'écriture comptable et autres. Pour ce faire, les conditions de recrutement ou de nomination des inspecteurs généraux doivent être repensées de façon rigoureuse sur le continent.

Section 2 : Le contrôle externe, un contrôle à construire

Le seul contrôle interne est sans doute insuffisant pour pouvoir rétablir les torts souvent causés au trésor public du fait de l'indélicatesse ou de l'absence de vigilance des agents chargés de l'exécution budgétaire, puisqu'à l'évidence, la logique de ces contrôles s'arrête à une simple sanction disciplinaire. Ainsi, à côté des contrôles administratifs, les Etats africains ont organisé chacun en ce qui le concerne, des contrôles externes dont la logique aboutit à des responsabilités pénales ou politiques selon les cas. Il s'agit notamment des contrôles juridictionnel et parlementaire.

Dans le cadre juridictionnel, s'inspirant du modèle français de la Cour des comptes, les Etats africains ont choisi, au sortir des indépendances, de faire contrôler leurs comptes par une institution semblable. Mais comme on pouvait s'y attendre, l'exercice de ce contrôle reste largement tributaire de l'évolution politique et constitutionnelle de ces pays ; les missions assignées aux contrôles juridictionnels ont subi au fil des années, des restrictions avec à la clé des suppressions pures et simples de certaines Cours des comptes ou la transformation de celles qui ont survécu en objets d'ornement destinés à calmer les partenaires en développement. Les nouveaux pouvoirs issus des premiers coups d'Etat et des

partis uniques supportent très mal d'être contrôlés par des organes juridictionnels et surtout pour des raisons financières¹.

En 1990, certains pays du continent vont être amenés pour des raisons à la fois juridiques et politiques à changer d'orientation du moins dans les textes dans la manière de gérer les deniers publics et à accepter de nouveau la création de juridictions chargées de contrôler l'exécution des finances publiques. Il reste que les appellations et les modèles sont variables suivant les pays. Le Burkina Faso², le Sénégal³ par exemple ont opté pour le modèle français de la Cour des comptes autonome, le Mali et le Bénin ont confié le contrôle juridictionnel de ses finances publiques à la section des comptes de la Cour suprême⁴, d'autres pays à l'exemple du Togo n'ont ni l'un ni l'autre, malgré la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances qui enjoint aux autorités de tous les pays membres de la communauté, de créer, parmi leurs juridictions, des Cours de comptes autonomes c'est-à-dire distinctes des cours suprêmes⁵. Nous parlerons de ces juridictions de comptes

¹ Ainsi au Cameroun où la chambre des comptes était chargée par l'article 1^{er} de la loi n°61-3 du 4 avril 1961 de juger les comptes, les recettes et les dépenses des comptables patents et de toute autre personne qui se serait ingéré dans le maniement des deniers publics a été supprimée à partir de 1969, du Zaïre aujourd'hui République Démocratique du Congo, la cour des comptes a été supprimée en 1965, année de l'accession du Maréchal MOBUTU au pouvoir, au Niger, la juridiction des comptes a été abandonnée en 1974 au profit d'une cour d'Etat dépourvue de toute compétence en la matière, au Togo en 1969 avec la création du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), parti unique.

² Il s'agit de la loi organique n°014/2000/AN du 16 mai 2000 portant sa composition, attributions, organisation et fonctionnement de la cour des comptes et les procédures applicables devant elle.

³ Au Sénégal, le rôle d'institution supérieure de contrôle des finances publiques était dévolu dès les premières années des indépendances à la cour suprême. A la faveur de la réforme judiciaire de 1992, la Troisième section de la cour suprême qui faisait fonction de la juridiction des comptes a été transférée au Conseil d'Etat (deuxième section) créé en même temps que le Conseil Constitutionnel et la Cour de Cassation par la loi constitutionnelle n°92-22 du 30 mai 1992. Cette réforme va être poursuivie par la création en 1999 d'une cour des comptes autonome à la faveur de la loi n°99-02 du 29 janvier 1999 portant révision constitutionnelle, en ses articles 5, 57 et 80.

⁴ Loi n°90-113 du 8 avril 1990 portant réforme de la cour suprême.

⁵ Il faut dire que lors de la l'adoption du Traité créant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain en 1995, un délai d'un an avait été assigné aux Etats membres pour instituer les Cours des comptes. Conformément à l'article 69 du Traité de l'Union, les présidents des cours nationales des comptes et les conseillers à la cour des comptes de l'UEMOA se sont réunis en décembre 1999 à Dakar pour faire une évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats des contrôles des comptes effectués dans les Etats. A l'issue de cette réunion, constat a été fait que certains Etats traînent encore les pieds dans le processus de mise en place des cours des comptes autonomes notamment au Mali qui n'a pas

notamment en ce qui concerne leur organisation, leurs attributions mais aussi leurs difficultés à être des institutions crédibles entièrement soustraites des volontés des exécutifs.

Nous n'aborderons pas ici le contrôle parlementaire parce que nous n'avons pas pu lors de nos recherches sur le terrain nous procurer de documents comptables et budgétaires émanant des assemblées et qui pourraient servir d'instrument d'analyse¹. Il nous a paru prudent, dans le cadre de ce travail de recherche, de ne pas bâtir une analyse scientifique sur la base des suppositions ou de l'inexistant. Nous parlerons donc en lieu et place du contrôle parlementaire, de suites des contrôles, c'est-à-dire des questions de responsabilité aussi bien des ordonnateurs que des comptables.

Paragraphe 1 : Le contrôle juridictionnel

En Afrique noire, les comptes des comptables publics sont jugés par les Cours des comptes ou les chambres des comptes rattachées aux cours suprêmes. C'est le cas général. Ces cours jugent non seulement les comptes des comptables mais prononcent également des sanctions à l'égard des ordonnateurs auteurs d'irrégularités. Certains Etats, à l'instar du Sénégal, préfèrent attribuer cette dernière compétence à une juridiction spécialisée : la cour de discipline financière.

A : Les juridictions des comptes en Afrique noire²

Les missions que les constitutions africaines assignent aux juridictions des comptes sont simples : vérifier la régularité des recettes et des dépenses dans les comptabilités publiques et s'assurer, à partir de ces dernières, du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat ou par les autres personnes morales de droit public, assurer également la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques et organismes à participation financière publique, juger les comptes des comptables publics, déclarer et apurer les gestions de fait et enfin, sanctionner au besoin, les fautes de gestion

une cour des comptes autonome et au Togo qui n'en a pas du tout. En novembre 2000, une nouvelle réunion tenue cette fois à Cotonou n'est pas parvenue à parer aux carences des Etats qui n'ont pas encore une Cour des comptes.

¹ Le Bénin et le Burkina Faso ont voté chacun une seule loi de règlement. Il s'agit de la loi du 4 décembre 2005 portant adoption de la loi de règlement des budgets 1999 et 2000 du Bénin, de la loi du 12 avril 2005 portant loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2003 au Burkina Faso.

² Les juridictions des comptes regroupent ici les cours des comptes que les chambres des comptes près la cour suprême.

commises à l'égard de l'Etat, des collectivités locales et des organismes soumis à leur contrôle¹. On notera une forte similitude d'un Etat à un autre, aussi bien au niveau des fonctions des chambres que de leur organisation, que celui-ci ait choisi une cour des comptes autonome ou une chambre des comptes près la cour suprême.

1 : L'organisation des juridictions des comptes

Les juridictions des comptes sont organisées de manière uniforme suivant les pays et restent principalement calquées sur le modèle français.

Conformément à l'article 5 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 portant composition, organisation, fonctionnement de la Cour des comptes et la procédure applicable devant elle au Sénégal, la Cour des comptes se compose d'un président de la cour, des présidents des chambres, des chefs de section, des conseillers maîtres, des conseillers référendaires et des conseillers². Les magistrats de la cour, qui sont nommés par décret du Chef de l'Etat pris en conseil des ministres après avis du Conseil Supérieur de la Cour des comptes, sont aidés dans leurs tâches par des agents administratifs principalement des fonctionnaires qui assurent le travail administratif et la gestion quotidienne des services de la cour³. Les magistrats de la cour des comptes jouissent de l'inamovibilité prévue en faveur des magistrats du siège. Le ministère public est exercé par un commissaire du droit. Il est assisté d'un commissaire adjoint choisi parmi les magistrats de la cour des comptes, sur propositions du commissaire du droit et après avis du président de la cour des comptes.

Quant aux formations, la loi organique sénégalaise prévoit : une audience plénière solennelle pour l'installation des magistrats dans leur fonction, pour approuver le rapport général annuel élaboré par la cour, pour l'ouverture de son activité annuelle ou encore pour d'autres motifs, sur un ordre du jour particulier arrêté par le président de la cour ; des chambres réunies pour formuler notamment des avis sur les questions importantes ou de

¹ Article 3 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la cour des comptes au Sénégal, article 4 de la loi burkinabé n°014-2000-AN, portant composition, attribution, organisation et fonctionnement de la cour des comptes et procédure applicable devant elle

² La loi organique burkinabé du 16 mai 2000 retient aussi le même organigramme.

³ L'article 8 de la loi organique du 16 mai 2000 au Burkina Faso prévoit que les membres non magistrats de la Cour des comptes ont la qualité de magistrat pendant la durée de leur mandat ; ils jouissent des mêmes avantages et sont soumis aux mêmes obligations que les magistrats de l'ordre judiciaires. Et avant leur entrée en fonction, ils prêtent devant la Cour des comptes siégeant en audience solennelle, le serment prescrit aux magistrats.

jurisprudence, statuer sur des affaires qui lui sont déferées par le Président de la cour, arrêter le rapport sur le projet de loi de règlement, la déclaration générale de conformité et le rapport général annuel ; les chambres permanentes qui sont au nombre de trois : la chambre des affaires budgétaires et financières, la chambre des affaires administratives et des collectivités locales et la commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques¹ ; la chambre de discipline financière dont la mission est de juger toute personne investie d'un mandat public, ou assimilé, ayant enfreint l'obligation de respect et de sauvegarde du bien public. En cas de besoin, des sections peuvent être constituées à l'intérieur de chaque chambre.

Par ailleurs, les textes parlent aussi des incompatibilités entre les fonctions de membres de la Cour des comptes avec la qualité de membre du gouvernement, de l'exercice de tout mandat électif et celui des professions d'officier ministériel, d'auxiliaires de justice ou de toute activité professionnelle privée.

2 : Les attributions des juridictions des comptes

Elles peuvent se résumer ainsi : d'une part il y a les fonctions juridictionnelles et d'autre part des fonctions non juridictionnelles.

a : Les attributions juridictionnelles

Selon une procédure particulière, la Cour des comptes est compétente pour juger tous les comptes des comptables publics. Les comptes soumis au contrôle concernent ceux des comptables principaux de l'Etat², des collectivités locales et des établissements publics notamment les établissements publics à caractère industriel et commercial, les établissements publics à caractère scientifique et technologique, les établissements publics profes-

¹ Au Burkina Faso, les chambres permanentes sont aussi au nombre de trois. Il s'agit de la chambre chargée du contrôle des opérations de l'Etat, la chambre chargée du contrôle des opérations des collectivités locales et la chambre chargée du contrôle des entreprises publiques et des institutions de la sécurité sociale.

² L'article 25 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes au Sénégal donne une définition bien précise des comptables principaux : « est comptable public principal, tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom d'un organisme public des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titre, soit au moyen des fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virements internes d'écritures, soit par l'entremise d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements ».

sionnels, les établissements publics de santé, les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire. En outre, à côté des comptables patents, le juge des comptes est aussi compétent à l'égard des comptables de fait. Est comptable de fait, toute personne qui effectue, sans y être habilitée par une autorité compétente, des opérations de recettes, de dépenses, de détention ou de maniements de fonds ou valeurs appartenant à un organisme public. Il en est de même de toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement, des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et de toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations sur les fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu des lois et règlements en vigueur dans chaque pays.

Suivant les pays, le nombre de comptes justiciables devant la juridiction des comptes varie et atteint dans bien des cas plus de cinq cents. Au Sénégal, le nombre des comptes de gestion est de 470. Ils comprennent 12 comptes de l'Etat à savoir le compte de la Trésorerie générale, le compte de la Recette générale du Trésor, le compte de la Paiement générale du Trésor et les comptes respectifs des neuf trésoreries réparties sur l'ensemble du territoire sénégalais ; 10 comptes des collectivités locales, 60 comptes des communes de droit commun, 1 compte de la communauté urbaine de Dakar, 43 comptes des communes d'arrondissement de Dakar, 320 comptes des communautés rurales et 24 comptes d'établissements publics et professionnels.

La procédure relative au jugement des comptes reste identique dans les Etats membres de l'UEMOA. Toujours au Sénégal, cinq mois après la clôture de chaque gestion, les comptables principaux de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics doivent transmettre à la cour des comptes leur compte de gestion, appuyé des pièces générales et des pièces justificatives des recettes et des dépenses qu'ils ont effectuées durant la période écoulée. En cas de succession de comptables en cours de gestion, le compte entier est rendu par le comptable en fonction à la clôture de gestion. Cette obligation à rendre compte peut être sanctionnée d'une amende de 20.000 FCFA par mois de retard de la part de la cour à l'encontre du comptable concerné. Peuvent en outre être vérifiés, sur place et sur pièce, les documents justifiant les différentes catégories de dépenses ou de recettes publiques dans les services centralisateurs. En ce qui concerne la consommation des crédits, le ministre de l'Economie et des finances en adresse à la cour un état avec les documents d'appui. Les ordonnateurs des autres collectivités publiques transmettent également par

l'intermédiaire du receveur un compte administratif à la cour. Le compte administratif sert notamment à être rapproché avec le compte de gestion correspondant.

Une fois les comptes produits, s'ouvre l'instruction des dossiers. Le président de chaque chambre de la cour répartit les dossiers relevant de sa compétence entre les magistrats de sa chambre. D'autres rapporteurs peuvent aussi être désignés en concertation avec les présidents des chambres auxquelles ils appartiennent. Les rapporteurs procèdent à la vérification des comptes en se rapportant aux pièces de recettes et de dépenses et aux justifications qui y sont annexées. Ils présentent leur rapport à la cour qui rend un arrêt provisoire. Dans cet arrêt, la cour enjoint, le cas échéant, au comptable d'apporter des explications ou des justifications sur des constatations valant charges. Le comptable dispose d'un délai d'un mois¹ pour répondre aux observations et injonctions de l'arrêt provisoire. Le retard du comptable dans la production des justificatifs peut être sanctionné dans l'arrêt définitif par une amende de 100.000 FCFA au maximum par injonction et par mois de retard s'il ne fournit à la chambre aucune justification valable de ce retard².

Dès que l'affaire est complètement instruite par les rapporteurs nommés, la chambre rend un arrêt définitif. Si le compte est reconnu régulier, la chambre rend un arrêt de décharge à l'égard du comptable demeuré en fonction ; à l'égard du comptable sorti de fonctions, elle rend un arrêt de quitus qui donne main levée de toutes les sûretés et garanties grevant les biens personnels du comptable au profit du Trésor public. Si le compte est irrégulier par défaut, c'est-à-dire si les écritures du comptable ne font pas état de tous les deniers qu'il a reçus ou aurait dû recevoir, ou s'il a payé à tort certaines dépenses, l'arrêt déclare le comptable en débet. Le débet fait obstacle à la décharge du comptable jusqu'à ce qu'il soit apuré, au besoin par les héritiers de celui-ci. Et au vu de l'arrêt de débet, le ministre de l'Economie et des finances met en jeu la responsabilité du comptable et, le cas échéant, les garanties correspondantes³.

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics en premier et dernier ressort. Toutefois, le comptable ou ses héritiers peuvent demander à la cour la révision

¹ Ce délai est porté à deux mois au Burkina Faso. Article 50 de la loi organique n°014/2000/AN du 16 mai 2000 composition, attributions, organisation, fonctionnement de la Cour des comptes et les procédures applicables devant elle.

² Article 37 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes au Sénégal.

³ Article 37 du règlement général de la comptabilité publique de UEMOA

d'un arrêt définitif en produisant des pièces justificatives retrouvées depuis ledit arrêt. La Cour peut également procéder à la révision d'un arrêt définitif pour cause d'erreur, d'omission, faux ou double emploi reconnus par la vérification d'autres comptes soit d'office, soit à la demande du ministre de l'Economie et des finances ainsi que des représentants des collectivités locales et établissements publics concernés. Tout arrêt définitif rendu par une chambre peut sur pourvoi du comptable, du ministre de l'Economie et des finances, des ministres concernés ou du représentant légal de l'organisme dont dépend le comptable, être soumis à cassation pour cause d'incompétence, de vice de forme ou de violation de la loi. Ce pourvoi est formé devant le Conseil d'Etat dans le mois de la notification de l'arrêt. Si la cassation est prononcée, l'affaire est renvoyée pour jugement devant la formation « en chambres réunies » de la Cour des comptes, conformément à l'article 16 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes au Sénégal. La formation de renvoi est tenue de se conformer à l'arrêt de cassation qui a, à son égard, l'autorité de la chose jugée.

b : Les attributions non juridictionnelles de la juridiction des comptes

A côté de ses attributions juridictionnelles, la Cour des comptes est investie d'une compétence de nature non juridictionnelle qui se résume en deux grandes missions administrative et informative.

Suivant l'article 67 de la loi organique du 17 février 1999 sur la Cour des comptes au Sénégal et l'article 9 loi organique burkinabé du 16 mai 2000 composition, attributions, organisation, fonctionnement de la Cour des comptes et les procédures applicables devant elle, le contrôle administratif des comptes « vise à apprécier la qualité de la gestion et à formuler, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et le rendement ». Ce contrôle englobe tous les aspects de la gestion. La cour apprécie la réalisation des objectifs assignés à l'organisme public, l'adéquation des moyens utilisés, les coûts des biens et services produits, les prix pratiqués et les résultats financiers obtenus. Le contrôle porte également sur la régularité et la sincérité des comptabilités ainsi que sur la matérialité des opérations qui y sont décrites.

A ces divers types de vérifications, s'ajoute un contrôle administratif des comptes de matières des administrations publiques, contrôle qui aboutit à des conclusions sur les comptes individuels de matières et à une déclaration de conformité attestant la concordance

de l'ensemble de ces comptes individuels de matières avec les comptes généraux des ministères.

La mise en œuvre de la procédure administrative non juridictionnelle de la Cour des comptes se déroule de la façon suivante : le rapporteur procède à l'examen des états financiers, notamment les bilans et les documents annexes et en tire toutes les conclusions sur les résultats et la qualité de la gestion. Il établit un pré-rapport qui est communiqué par le président de chambre aux dirigeants du service ou de l'organisme contrôlé qui doivent répondre dans le délai d'un mois, par mémoire écrit. Ce mémoire est à la fois transmis au rapporteur et au magistrat contre-rapporteur. A l'issue de cette procédure, la chambre concernée, après audition des parties s'il lui paraît nécessaire d'éclaircir certains points, arrête définitivement le rapport dans lequel elle exprime son avis sur la régularité et la sincérité des comptes, propose le cas échéant, les redressements qu'elle estime nécessaire, les sanctions qui paraissent nécessaires et porte un avis sur la qualité de la gestion. La chambre signale enfin les modifications qui lui paraissent devoir être apportées à la structure ou à l'organisme contrôlé.

Après la délibération, si la chambre a constaté des irrégularités dues aux administrations, relevé des lacunes dans la réglementation ou des insuffisances dans l'organisation administrative et comptable, elle informe, par voie de référé du président de la cour, les dirigeants des organismes contrôlés, les ministres intéressés, ou les autorités de tutelle et leur demande de faire connaître à la cour, les mesures prises en vue de faire cesser les errements constatés.

Quant à la mission informative de la Cour des comptes, elle est acquittée dans le cadre de l'élaboration tous les ans d'un rapport sur l'exécution des lois de finances accompagnant la déclaration générale de conformité adressé à l'Assemblée nationale en même temps que le projet de loi de règlement. La cour des comptes établit également au moins tous les deux ans, à l'intention du Président de la République, un rapport d'ensemble sur l'activité, la gestion et les résultats des entreprises contrôlées par elle¹. Ces rapports produits par la cour sont en théorie d'une grande utilité non seulement pour le Chef de l'Etat dans l'orientation de la politique générale du gouvernement, mais aussi de la représentation nationale qui exerce un contrôle politique sur la gestion des finances publiques.

¹Article 128 de la loi organique n°014/2000/AN du 16 mai 2000 composition, attributions, organisation, fonctionnement de la Cour des comptes et les procédures applicables devant elle.

B : Les chambres de discipline budgétaire et financière : l'exemple du Sénégal

Certains Etats africains, soucieux de sanctionner les fautes de gestion commises par les ordonnateurs et administrateurs de crédits, ont créé, comme en France, une cour de discipline. Au nombre de ceux-ci, on peut citer le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Cameroun. Mais faute d'informations suffisantes sur les cours ivoirienne et camerounaise, nous ne parlerons que du cas Sénégalais en examinant successivement l'organisation, les compétences et les procédures applicables devant la chambre de discipline financière de ce pays¹.

1 : Organisation et compétences de la chambre de discipline financière du Sénégal

La chambre de discipline financière sénégalaise est présidée par un des présidents de chambre désignés par le président de la cour, assisté de deux conseillers maîtres et de deux conseillers référendaires. Tout ce personnel est désigné pour une période de deux ans. Les fonctions de ministère public sont assurées par un commissaire de droit. La chambre est également dotée d'un greffier, désigné par le président de la cour parmi les greffiers de la cour des comptes.

Le Président de la République, les membres du gouvernement, les députés sauf levée de leur immunité, ne peuvent être déférés devant la Cour de discipline financière. L'article 48 de la loi organique du 17 février 1999 sur la Cour des comptes définit très clairement les agents de l'Etat justiciables devant la cour. Il s'agit de : «... tout fonctionnaire civil, tout militaire, tout magistrat, tout membre du cabinet du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale, du Premier Ministre ou d'un ministre, tout agent d'une collectivité publique ou d'un établissement public, d'une société nationale, d'une société anonyme à participation publique et généralement, de tout organisme bénéficiant du concours financier de la puissance publique et toute personne investie d'un mandat public. Seules trois catégories de personnes échappent au contrôle de la chambre de discipline financière ».

¹ Au Burkina Faso, c'est la cour des comptes qui juge non seulement les comptes des comptables publics mais aussi sanctionne les fautes de gestion des ordonnateurs c'est-à-dire toute personne qui décide de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement d'une dépense publique.

Les faits, qualifiés d'irrégularités aux règles de comptabilité publiques et susceptibles d'engager la responsabilité des agents se retrouvent dans l'article 49 qui donne limitativement la liste des irrégularités susceptibles d'entraîner des sanctions. Ainsi sont considérées comme irrégularités : engagement d'une dépense sans avoir la qualité pour le faire, sans avoir reçu délégation à cet effet, sans pièces justificatives, sans visa, autorisation ou réquisition préalable de l'autorité compétente ; engagement d'une dépense ou certification des pièces sans justification de l'exécution des travaux, des prestations de biens ou services ; le fait d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant les marchés publics ou des conventions en procurant ou en tentant de procurer à un cocontractant de l'administration ou d'un organisme public un bénéfice anormal, en n'assurant pas une publicité suffisante aux opérations, en ne faisant pas appel à la concurrence dans les conditions prévues par les textes en vigueur ; le fait de s'être livré, dans l'exercice de ces fonctions, à des faits caractérisés créant un état de gaspillage notamment des transactions trop onéreuses pour la collectivité intéressée, des dépenses en équipement de crédits ; le fait d'avoir négligé en sa qualité de chef de service responsable de leur bonne exécution, de contrôler les actes de recettes effectués par ses subordonnés ; le fait d'avoir manqué de diligence pour faire prévaloir les intérêts de l'Etat ou de toute autre personne publique.

Les auteurs des faits ci-dessus mentionnés ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper d'un ordre écrit préalablement donné par leur supérieur hiérarchique notamment les ministres. Dans ce cas, la responsabilité du supérieur ou du ministre se substitue à celle du subordonné. Au Sénégal, l'article 51 de la loi organique de 1999 prévoit aussi que celui qui commet des irrégularités est passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à la somme de 50.000 FCFA et le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou du salaire brut annuel qui lui est alloué.

Au Cameroun, un ancien texte de 1976¹ frappe les ordonnateurs indélégataires d'une amende qui varie entre 200.000 francs à 2 millions de francs CFA. A cela s'ajoute au titre de débet, le montant du préjudice réel subi par la personne publique. La même loi précise par ailleurs que tout agent reconnu fautif par le conseil de discipline budgétaire et comptable peut encourir soit l'interdiction d'assumer, pendant un délai de cinq ans, les fonctions d'ordonnateurs, de gestionnaire de crédits ou de comptables dans un service, organisme public ou parapublic ou les entreprises étatiques ; soit l'interdiction d'être responsable, à

¹ Il s'agit de la loi n°76-4 du 8 juillet 1976 relative au conseil de discipline budgétaire et comptable.

quelque titre que ce soit, pendant un délai de cinq ans, de l'administration de la gestion des services et entreprises de l'Etat.

Enfin, la chambre ne peut être saisie quatre années révolues après le jour de la découverte des faits de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues en matière de discipline financière¹.

2 : La procédure de jugement devant la chambre de discipline financière

L'instance dont nous venons de décrire l'organisation et la compétence est une juridiction ayant pour fonctions d'instruire les affaires pour lesquelles elle est saisie et de les juger.

Au Sénégal, la saisine peut être faite par le commissaire du droit qui exerce les fonctions de ministère public et ne peut agir que sur ordre du Président de la République, du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat, du premier ministre, du ministre des Finances, du président de la Cour des comptes et du président de la commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques. Le commissaire du droit informe l'intéressé des poursuites dirigées contre lui par lettre recommandée avec accusé de réception puis transfère le dossier au président de la chambre de discipline financière qui désigne un rapporteur pour l'instruction de l'affaire. Ce dernier a qualité pour procéder à toutes les enquêtes et investigations utiles auprès de toute administration, se faire communiquer tout document, même secret, et entendre le cas échéant des témoins. Il peut, en cours d'instruction, saisir le commissaire du droit de ses constatations concernant des personnes non visées par l'ordre de poursuites. Il peut demander un complément d'information à l'inspection générale d'Etat ou à l'organe habilité à cet effet, sous le couvert de l'autorité qui a saisi la chambre.

Lorsque l'instruction est terminée, le rapporteur transmet le dossier au président de la chambre qui le communique au commissaire du droit. Si celui-ci estime que l'affaire doit être classée sans suite, l'instruction n'ayant pas apporté de charges suffisantes, il communique le dossier, avec ses conclusions, à l'autorité qui l'a saisi. Cette autorité doit dans un délai d'un mois, requérir de poursuivre, classer ou demander un supplément d'information. Et en l'absence de réponse dans ce délai, l'autorité saisie est présumée avoir acquiescé aux conclusions du commissaire du droit qui classe sans suite. Mais si le com-

¹ Article 54 de la loi organique du Sénégal.

missaire du droit estime que l'affaire peut être renvoyée devant la chambre ou s'il a été requis de poursuivre, il prononce le renvoi de l'affaire. Une copie de ses conclusions est adressée à l'autorité qui a saisi la chambre de discipline financière. Le président de la chambre prend dans ce cas une ordonnance pour l'ouverture de la session de jugement. Le prévenu est alors cité à comparaître. S'il réside à l'étranger, la citation comportera avertissement qu'il peut demander à être jugé en son absence, par lettre adressée au président qui sera jointe au dossier. A la fin des débats, les délibérations ont lieu à huis clos, hors de la présence du ministère public, en l'espèce le commissaire du droit. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante¹. La décision de la chambre de discipline financière est revêtue de la formule exécutoire. Elle est insusceptible d'appel. Elle peut en revanche, faire l'objet de pourvoi en révision devant les chambres réunies de la Cour des comptes ou en cassation devant le Conseil d'Etat.

L'organisation et le fonctionnement de cette juridiction suscitent quelques critiques. En effet, le système mis en place, en excluant les ministres qui sont pourtant les ordonnateurs principaux grave dans le marbre une justice à deux vitesses et immunise ceux-ci. Il n'y a pas de raison valable que les ordonnateurs principaux ne répondent pas de leurs irrégularités ou malversations devant la justice alors que les subordonnés y sont entraînés. Ce qui serait simple, c'est d'étendre comme l'a fait le législateur burkinabé, la compétence de la Cour des comptes sur les ordonnateurs. La création par certains africains de la chambre de discipline budgétaire et financière à côté de la Cour des comptes, reste à notre avis superflue puisque les Cours des comptes, en contrôlant les comptes des comptables publics, contrôlent indirectement les ordonnateurs. Il ne sert pratiquement à rien pour des Etats qui ont de sérieux problèmes de personnel qualifié, de créer encore de nouvelles institutions comme la cour de discipline budgétaire alors que certaines cours de comptes n'ont rendu aucun arrêt depuis leur mise en place².

Si tout le monde salue, vingt ans après leur suppression, l'institution de juridictions des comptes chargées d'assurer le contrôle de l'exécution des finances publiques, on peut simplement déplorer le fait qu'en Afrique, en cas de constatation d'irrégularités, les au-

¹ Article 60 in fine de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la cour des comptes au Sénégal.

² La Cour des comptes du Burkina Faso n'a jamais rendu de décisions comme d'ailleurs celle Bénin, du Mali etc.

diences devant ces juridictions ne soient pas publiques et le débat oral¹. La principale justification donnée à cette anomalie résiderait selon toute vraisemblance, dans le fait que les dépositaires des pouvoirs publics perdraient leur dignité s'ils étaient exposés à la censure publique. On ne peut que constater qu'en Afrique, l'intérêt et la dignité de quelques individus passent avant l'intérêt national qui est de censurer pour dissuader d'éventuelles malversations. La publicité donnée à un arrêt en censurant des gestionnaires indéclicats de crédits ne peut être que salutaire. L'on pourrait même se poser la question de savoir pourquoi condamner à huis clos le contrôle détaillé de la perception des revenus publics et de leur emploi quand le budget lui-même fait l'objet d'une discussion solennelle et que les documents dans lesquels la cour donne son appréciation sont destinés à la publicité.

Reste à régler la question des Etats qui rechignent toujours à faire juger les comptes de leurs comptes publics par une juridiction des comptes et sanctionner le cas échéant, les fautes de gestion des ordonnateurs. Le Traité instituant l'UEMOA dont la mission est d'une part d'assurer le contrôle des comptes des organes de l'UEMOA en particulier le contrôle de l'efficacité et de la régularité de l'utilisation des ressources de l'Union, et d'autre part, d'effectuer des évaluations des systèmes de contrôles des comptes, des résultats de contrôle des comptes des Etats membres, peut-il se substituer aux Etats membres pour palier à l'absence au niveau national d'une Cour des comptes dans la perspective du contrôle des finances publiques ? La réponse à cette interrogation reste en théorie affirmative, puisque l'article 38 du Traité de l'Union, souligne clairement qu'en l'absence de cours de comptes et au cas où les organismes de contrôles le souhaiterait ou n'auraient pas les moyens pour assurer le contrôle des comptes de l'Etat, « la Cour des comptes de l'UEMOA peut intervenir dans les Etats membres pour contrôler leurs comptes ».

Dans la réalité cependant, on peut noter que la Cour des comptes de l'UEMOA n'a ni les moyens, ni la volonté de le faire. Cette institution manque encore, plus de dix après sa création, de moyens appropriés pour exécuter ses propres missions. Bien plus, beaucoup d'Etats membres de l'Union restent encore très jaloux de leur souveraineté nationale et n'ont aucunement l'intention de se faire dicter une ligne de conduite émanant d'une organisation fut-elle régionale ou sous-régionale dans le cadre du contrôle de leurs finances publiques.

¹ Article 31 et 32 du Sénégal, article 47 du Burkina Faso où la procédure est écrite et les audiences ne sont pas publiques.

Paragraphe 2 : Les suites des contrôles : la responsabilité des ordonnateurs et des comptables

Les administrateurs, les ordonnateurs et les comptables publics encourent, en raison de l'exercice de leurs attributions respectives, des responsabilités du fait des irrégularités qui pourraient être constatées dans le maniement des deniers publics. Ces sanctions très claires dans les textes ont du mal à s'appliquer dans la réalité du fait sans doute des entraves politiques, psychologiques et sociales.

A : La responsabilité des ordonnateurs

Les textes distinguent la responsabilité des ordonnateurs principaux de celle des autres. L'article 76 alinéa 1^{er} de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances dispose : « les membres du gouvernement encourent, en raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la constitution ».

Les autres administrateurs et ordonnateurs de l'Etat et des autres organismes publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par le juge des comptes à raison de leurs fautes de gestion.

1 : La responsabilité des ministres : ordonnateurs principaux

Dire qu'un ministre est responsable pour infraction aux règles de la comptabilité publique est une hypothèse d'école. Le ministre africain est irresponsable. Il l'est aussi bien pour les irrégularités dont il ne profite pas directement à l'exemple d'un dépassement de crédit ou d'une imputation irrégulière que pour celles dont il est le seul bénéficiaire comme les détournements des deniers publics, les fausses certifications ou encore les engagements en l'absence de service fait.

Aucun texte africain n'organise de manière claire et sérieuse la responsabilité des ministres. Les cours des comptes ou les chambres de discipline financière mises en place à grands coups de publicité en principe pour juger les ordonnateurs et mettre fin à l'impunité financière ne sont en fait que les propagandes politiques destinées à rassurer les contribuables et les organisations internationales de plus en plus regardants sur l'utilisation par les autorités politiques des ressources nationales. En réalité, ces juridictions ne sanctionnent que ceux qui sont au bas de l'échelle. L'article 48 de la loi organique n°99-70 du 17 février

1999 sur la Cour des comptes précise : « est déféré devant la chambre de discipline financière, tout fonctionnaire civil, tout militaire, tout magistrat, tout agent de l'Etat, tout membre du cabinet du Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Sénat, du Premier Ministre ou d'un ministre, tout agent d'une collectivité publique ou d'un établissement public, d'une société nationale, d'une société anonyme à participation publique et généralement, de tout organisme bénéficiant du concours financier de la puissance publique, toute personne investie d'un mandat public et toute personne ayant exercé de fait lesdites fonctions, à qui il est reproché un ou plusieurs faits énumérés à l'article 49 de la présente loi ».

Les textes africains vont plus loin en ajoutant que les fonctionnaires et agents de l'Etat dont la liste a été donnée ci-dessus n'encourent aucune responsabilité s'ils ont préalablement reçu l'instruction du ministre. Finalement, par subtilité, le ministre peut étendre son immunité juridictionnelle à tous ses collaborateurs et de ce fait personne n'est responsable.

La responsabilité du ministre est seulement politique. Or celle-ci est très difficile à mettre en œuvre. Le ministre peut être mis en accusation par l'Assemblée nationale et jugé par la Haute Cour de Justice¹ mais tout cela n'est qu'un leurre puisqu'un ministre ne peut être renvoyé devant cette juridiction que pour des infractions politiques ou de règlement de compte personnel et non pour une infraction aux règles de la comptabilité publique. Bien plus, la mise en mouvement de la procédure est très difficile à réaliser. L'article 134 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Togo prévoit qu'aucune proposition de résolution de mise en accusation n'est recevable si elle n'est signée par un tiers au moins des députés composant l'Assemblée nationale. Les propositions de résolution déclarées recevables sont ensuite transmises par le président de l'assemblée à une commission spécialement élue à cet effet qui étudie la demande pour ensuite la transmettre à la Haute Cour de Justice.

En plus de ces difficultés procédurales, il faut avoir toujours à l'esprit quand on analyse le système constitutionnel africain notamment en terme d'équilibre des pouvoirs, que l'Assemblée nationale n'est constituée que de députés issus du parti au pouvoir et qui ne sont pas prêts à mettre en cause la responsabilité d'un ministre qui est des leurs et dé-

¹ Article 136 alinéa 1^{er} de la constitution du Bénin, article 127 de la constitution du Togo et article 138 de la constitution du Faso

fenseur des intérêts du parti. C'est d'ailleurs ici que la boutade de Christian Poncelet, Président du Sénat français prend tout son sens quand il se demandait « si l'on peut vraiment contrôler quelqu'un qu'on soutient ? »¹. Un ministre ne peut être mis en accusation en Afrique que s'il porte atteinte aux intérêts du parti ou « complotant » contre la personne du chef de l'Etat.

Le rapport 2001 de la Cour des comptes du Burkina Faso révèle que les prêts consentis aux membres du gouvernement ne sont pas remboursés correctement. Le taux de recouvrement est de 26,99%. Ce rapport fait aussi ressortir que les personnes incriminées n'ont pas soldé les prêts d'une législature antérieure et ont encore souscrit à celui d'une autre. Plus grave, certains ministres n'ont jamais remboursés leurs prêts².

On le voit, les ministres ont la possibilité d'emprunter l'argent du contribuable en refusant de rembourser sans qu'aucune mesure de sanction ne soit prise à leur encontre.

2 : La responsabilité des ordonnateurs secondaires

Les ordonnateurs secondaires encourent trois sortes de responsabilités : disciplinaire, pénale et civile sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par le juge des comptes à raison de leurs fautes de gestion.

La responsabilité disciplinaire est l'équivalent de la responsabilité politique pour les ordonnateurs principaux. Sa mise en jeu dépend surtout du bon vouloir du ministre de tutelle et de sa volonté de mettre de l'ordre dans son département. L'effectivité de cette responsabilité se heurte à un problème moral car les ministres, chargés de prendre des sanctions disciplinaires, ne peuvent le faire parce qu'ils sont les premiers et principaux contrevenant aux règles de la comptabilité publique. Ce sont les ministres qui détournent le plus, qui commettent le plus d'irrégularités et se trouvent finalement dans une position inconfortable pour pouvoir infliger des sanctions à leurs collaborateurs dont les fautes ne sont souvent pas aussi évidentes que celles des ministres ou qui parfois ne font qu'exécuter leurs ordres.

¹ Rapport général de l'atelier entre les députés de la commission budgétaire et les conseillers de la chambre des comptes sur le contrôle parlementaire des finances publiques, Unité d'Analyse, de Contrôle et d'Evaluation du budget de l'Etat (UNACEB), Bénin, 2004.

² Le Pays, journal indépendant du Burkina Faso, 23 mars 2003, p. 4.

Quant à la responsabilité pénale, elle est engagée si les faits reprochés à l'agent présentent un caractère délictueux ou criminel. Les codes pénaux africains retiennent notamment les cas de corruption, de l'intéressement des fonctionnaires à certaines entreprises et la concussion. L'article 45 du code pénal togolais de 1980 définit la concussion comme le fait pour « tout fonctionnaire de solliciter, recevoir, exiger ou ordonner ce qui ne lui est pas dû, ou excéder ce qui est dû ». Lorsque la juridiction des comptes est saisie, elle peut prononcer des amendes mais celles-ci n'ont pas le caractère pénal ordinaire puisque le président de la juridiction des comptes peut transmettre le dossier au Garde des Sceaux, ministre de la Justice qui informe à son tour son collègue des finances. C'est ce dernier qui prendra la décision de renvoyer l'affaire devant une juridiction répressive qui pourra prononcer en plus d'amendes, des peines d'emprisonnements si elle établit le caractère délictueux ou criminel des faits.

Enfin, les ordonnateurs secondaires sont aussi responsables civilement. Cette responsabilité est symbolique puisque l'amende que doit verser l'ordonnateur secondaire à la suite de sa condamnation ne répare pas le dommage causé, tous les textes limitent le montant de cette amende à un minimum possible. L'article 77 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances retient un minimum de 10.000 F CFA, le maximum ne pourra excéder le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui était alloué à l'agent fautif à la date de l'infraction. Il n'y a donc pas de correspondance possible entre les dépenses irrégulièrement engagées par l'ordonnateur secondaire et la réparation exigée, et celle-ci contraste radicalement avec la réparation civile entre particuliers sur la base de l'article 1382 du code civil.

B : La responsabilité des comptables

Les anciens textes africains qui ont organisé la responsabilité des comptables publics ont été d'une uniformité telle qu'on peut penser qu'ils ont été l'œuvre d'une seule personne. Le comptable public étant le seul agent habilité à manier les deniers publics, il a été facile d'organiser sa responsabilité avec plus de précision car elle correspond au montant des recettes non perçues et aux dépenses indûment payées.

Aujourd'hui, le principe de cette responsabilité pour les Etats membres de l'UEMOA est posé par la directive de 1997 relative aux lois de finances : « les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs apparte-

nant ou confiés à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics nationaux ou locaux, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste qu'ils dirigent »¹. Cette responsabilité couvre les actes accomplis par le comptable depuis son installation jusqu'à la date de cessation de ces fonctions.

En plus des actes personnels du comptable, la directive précise aussi que cette responsabilité s'étend aux opérations des comptables secondaires placés sous son autorité et à celle de régisseurs, aux opérations des comptables publics secondaires et des correspondants centralisées dans leur comptabilité, dans la limite des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer et enfin, des actes des comptables de fait, s'il a eu connaissance de ces actes et ne l'a pas signalé à son supérieur hiérarchique.

La responsabilité du comptable est automatique car elle est immédiatement mise en cause dès que la preuve est rapportée par les organes de contrôle que celui-ci n'a pas observé toutes les diligences nécessaires pour recouvrer une recette, procurer un gage au trésor, ou qu'une dépense a été irrégulièrement payée sans vérification de la qualité de l'ordonnateur, de la disponibilité des crédits et de la validité de la créance.

Le principe de la responsabilité ainsi posée souffre de quelques exceptions. Ainsi l'article 28 de la directive de l'UEMOA portant règlement général de la comptabilité publique prévoit : « les comptables publics ne sont pas tenus de déférer aux ordres irréguliers qui engagent leur responsabilité pécuniaire et personnelle, sauf ordre écrit émanant du ministre chargé des finances, ou de supérieurs ayant la qualité de comptable public ». Dans ce cas, la responsabilité de ces derniers, se substitue à celle de leurs subordonnés. La responsabilité des comptables publics ne peut non plus être engagée s'ils ont effectué des opérations sur réquisition régulière des ordonnateurs.

A côté de cette irresponsabilité pour cause de réquisition, le comptable public dans l'espace UEMOA n'est pas ni personnellement ni pécuniairement responsable des erreurs

¹ Article 79 de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances.

commises dans l'assiette et la liquidation des produits qu'il recouvre sauf si sa mauvaise foi est établie¹.

La procédure suivie par les Etats ouest africains pour sanctionner le comptable public se déroule de la manière la plus simple possible. Le comptable dont la responsabilité est engagée à la suite de ses agissements fautifs, est invité à verser immédiatement sur ses deniers personnels une somme égale soit au montant du déficit ou du manquant constaté, de la perte de la recette subie, de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise de son fait à la charge de l'Etat ou d'un organisme public. Cette responsabilité pécuniaire du comptable public est mise en mouvement par une décision de débet de nature soit administrative ou juridictionnelle. Les textes précisent aussi que l'arrêté qui constitue le comptable en débet doit indiquer le montant de la somme détournée ou manquante et, éventuellement, le montant remboursé et celui restant à rembourser. Les décisions de débet produisent les mêmes effets et sont soumis aux mêmes règles d'exécution que les décisions juridictionnelles. Ils sont immédiatement exécutoires et ne peuvent en aucun cas, faire l'objet de litige devant les tribunaux judiciaires.

Mais en dépit de tout cela, toutes les issues ne sont pas pour autant fermées pour le comptable public qui peut encore bénéficier d'une décharge totale ou partielle de sa responsabilité en cas de force majeure sur présentation de toutes les justifications nécessaires. Cette décharge est accordée par arrêté du ministre des Finances sur avis du directeur général de la comptabilité publique en cas de débet administratif et sur avis du président de la juridiction des comptes en cas de débet juridictionnel. Le comptable public peut aussi bénéficier d'une remise gracieuse de la dette qui lui incombe en adressant à cette fin une demande au ministre des Finances. Enfin, les comptables dont la bonne foi est établie peuvent bénéficier d'un sursis de versement pendant l'examen de leur demande en décharge de responsabilité ou de remise gracieuse. Ce sursis est toujours accordé par le ministre des Finances sur avis du directeur chargé de la comptabilité publique. A défaut de décision expresse du ministre dans le délai de six mois à compter de la date de la demande du comptable intéressé, le sursis est réputé accordé. Celui-ci doit être expressément renouvelé

¹ Article 35 alinéa 2 de la directive de l'UEMOA portant règlement général de la comptabilité publique. Les mêmes dispositions sont présentes dans textes de la CEMAC sur la responsabilité des comptables publics.

tous les ans jusqu'à la décision définitive de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse¹.

Dans cette longue procédure de la mise en cause de la responsabilité du comptable, on peut regretter le pouvoir exorbitant et sans limite du ministre des Finances seul habilité à se prononcer sur la responsabilité des agents. La sécurité juridique du comptable public peut être, par ce mécanisme, fortement menacée par l'arbitraire du ministre des Finances qui, le plus souvent, ignore les règles de comptabilité publique et qui est toujours prêt à refuser une décharge de responsabilité même si les circonstances qui ont entraîné la diminution des encaisses publiques avaient été imprévisibles, fortuites et contre lesquelles le comptable ne pouvait rien. Le phénomène contraire est aussi possible. Le ministre, voulant protéger un ami comptable indélicat, peut lui accorder sans crainte de sanction, une décharge alors même qu'un déficit ou un manquant en deniers a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou encore, par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers. La question de la responsabilité devrait relever uniquement de l'autorité judiciaire plus qu'administrative.

Conclusion Chapitre 2

Le contrôle de l'exécution des finances publiques en Afrique, fondamentalement calqué sur le modèle français de la Cinquième République, a fait les preuves de son inefficacité. Comme nous avons tenté de le montrer dans le présent chapitre, cette situation s'explique par le refus des dirigeants politiques d'appliquer les textes existants, de leur mauvaise gestion budgétaire ou encore de la mentalité africaine qui tend à confondre consciemment ou non, les biens publics et les biens privés.

Ce système qui met les pouvoirs publics en dehors de tout circuit de contrôle devient préoccupant dès lors que l'on aborde la question de la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement. Pour des raisons à la fois politiques, psychologiques ou techniques, les exécutifs africains sont totalement intouchables ; ce qui rend les parlements de plus en plus inutiles.

¹ Article 40 de la directive de l'UEMOA portant règlement général de la comptabilité publique.

Conclusion Titre 2

L'efficacité du contrôle parlementaire, qu'elle soit en matière de contrôle des finances publiques, de l'information parlementaire ou de la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement dans le cadre du nouveau constitutionnalisme, reste encore une simple construction théorique au point qu' « il n'y a aucun excès de plume à écrire que le maintien du parlement dans les Etats africains ne constitue plus alors qu'une caution démocratique tout à fait artificielle »¹. Les régimes que nous avons étudiés dans le cadre de cette étude et plus largement la grande majorité des Etats africains, continuent à se doter en apparence des instruments et des institutions de la démocratie mais sans que les uns et les autres ne jouent un rôle effectif ou déterminant dans le processus de démocratisation en cours sur le continent. Le décalage est alors important entre les institutions prévues par les textes constitutionnels élaborés en 1990 à la faveur des déverrouillages autoritaires et la réalité politique².

Au moment où l'on assiste à l'universalisation de la démocratie libérale occidentale comme forme définitive du gouvernement, nous pensons qu'il est temps pour les dirigeants politiques africains de remettre réellement le parlement à sa vraie place, une place centrale permettant de restaurer les liens entre les citoyens et les dirigeants. Le parlement doit redevenir le lieu privilégié des débats publics et le cœur battant de la démocratie. Le concours du parlement et plus particulièrement son pouvoir de contrôle, doivent être considérés par l'exécutif non comme une attaque, mais comme une chance pour mieux répondre aux aspirations légitimes des citoyens, ou encore comme une manière de se perfectionner dans la gestion des affaires publiques car, comme l'affirme Yves Madiot, « le contrôle parlementaire est perfectible de l'exécutif »³.

¹ BRETON (Jean-Marie), « Les contrôles », in Encyclopédie Juridique de l'Afrique, Vol. 1, L'Etat de droit. Abidjan, Dakar, Lomé, 1982, p.203.

² CORNILLON (Pierre), « Le rôle du parlement dans la protection des droits de l'Homme », in Séminaire parlementaire pour l'Afrique de l'ouest et du centre, op. cit. p. 104.

³ MADIOT (Yves), Institutions politiques de la France, Dalloz, 1995, p. 84.

CONCLUSION GENERALE

Les années 1990-1991 resteront pour l'Afrique, celles des grandes transformations politiques majeures¹. Ce vaste mouvement historique, contre-coup des événements sismiques qui ont secoué les systèmes sociaux et politiques de l'URSS et les Etats de l'Europe de l'Est depuis 1989, va se répercuter en Afrique et plus particulièrement au Sud du Sahara, où des populations entières, vont descendre dans les rues, non pas pour répondre comme à l'accoutumée sous la contrainte à des slogans qui se voulaient mobilisateurs, mais pour crier leur haine contre des régimes à la fois arbitraires et incapables. Les vieux dictateurs africains, réputés pour leur brutalité répressive et leurs malversations et qui se croyaient invulnérables se retrouvent subitement interpellés par les étudiants, les intellectuels, les syndicats, ceux à qui, depuis des années, ils n'ont donné d'autres choix que l'exil ou la prison. L'évolution de cette situation inespérée pour des peuples qui ployaient sous les jugs de ces dictatures civiles et militaires, s'est traduite dans de nombreux pays, par la convocation des conférences nationales, la rédaction de nouvelles constitutions² ou une révision de celles qui existaient déjà et dont les contenus tranchaient nettement avec les précédentes³.

Comme nous avons essayé de le montrer tout au long de ce travail, ces nouvelles chartes fondamentales ont eu pour vocation de garantir l'exercice des libertés publiques, le respect des droits des citoyens et surtout la définition de nouvelles règles du jeu démocratique : multipartisme, consécration du principe d'imputabilité des dirigeants, arbitrage des

¹ Gérard CONAC parle lui « d'intense activité volcanique », Parlement et Francophonie, Revue de l'Assemblée internationale des parlements de langue française, 1991, n°83-84, p. 34. Dans une analyse parue au journal Le Monde du jeudi 20 juin 1991, Mme AVICE Edwige ancienne ministre française de la Coopération et du Développement a comparé le vent de démocratisation qui secoue l'Afrique de part son ampleur et ses motivations « aux grandes mutations qui ont conduit l'Afrique aux indépendances dans les années 1960 », Le Monde, 20 juin 1991.

² Il s'agit de la constitution du Bénin de décembre 1990, du Burkina Faso de juin 1991, de la Centrafrique de décembre 1994, du Gabon de mars 1991, du Niger de décembre 1992 et du Togo d'octobre 1992.

³ Ce sont les textes camerounais de juin 1972 plusieurs fois modifiés et plus profondément en 1991, ivoirien de novembre 1960 modifié une dizaine de fois entre 1963 et 1995, sénégalais de mars 1963, modifié à maintes reprises et dont la plus importante révision a eu lieu en 1998.

conflits politiques par une juridiction constitutionnelle, libre expression du suffrage populaire. Un des objectifs assignés à cette entreprise inédite de réglementation du jeu politique en Afrique est de sortir l'institution parlementaire d'un quart de siècle de léthargie et faire d'elle le cœur battant de la démocratie dont les premiers jalons viennent d'être reposés sur le continent.

Sur un plan pratique, il ressort de cette étude que les assemblées issues du nouveau constitutionnalisme sont malheureusement réduites à des rôles de pure forme. Leur travail s'est limité à entériner les initiatives gouvernementales. Toutes les réformes constitutionnelles, législatives et réglementaires entreprises dans les années 1990 n'ont pas pu modifier substantiellement cette situation. Les assemblées ne sont toujours pas devenues les instruments de dialogue et de participation auxquels aspirent les populations. Des facteurs multiples aussi bien endogènes qu'exogènes, structurels que conjoncturels expliquent pourquoi les réformes entreprises n'ont pas entraîné un réel accroissement du rôle des assemblées dans chacun des pays étudiés. A cet égard, nous avons essayé de démontrer dans cette étude que l'obstacle majeur reste l'emprise de l'exécutif dans le fonctionnement des assemblées. Devons-nous pour autant conclure que tous les efforts déployés depuis 1990 tendant à la revalorisation du rôle des assemblées sont voués à l'échec et que la meilleure réforme consisterait comme certains auteurs l'ont préconisé à supprimer purement et simplement « cette coque vide, dépourvue d'efficacité et d'influence »¹ qu'est l'institution parlementaire ?

Une conclusion aussi hâtive est à la fois dangereuse et excessive. Dangereuse parce qu'elle légitime le pouvoir personnel et l'arbitraire. En effet, l'expérience a prouvé dans nombre d'Etat africains que la suppression de l'Assemblée nationale ne peut que freiner le processus de démocratisation et renforcer davantage la dictature. En l'absence d'un parlement élu, servant le contre-pouvoir, l'exécutif devient rapidement puissant, isolé et liberticide. L'exemple du Togo qui a fonctionné depuis près de 10 ans sans parlement avec les conséquences que l'on sait, reste ici le témoignage le plus vivant². Excessive, parce qu'elle méconnaît totalement l'organisation et le fonctionnement des parlements d'hier et d'aujourd'hui. Rappelons pour mémoire que, sous les partis uniques, on constate un enca-

¹ V. DE BROGLIE, séance du 21 janvier 1959, J. O. débats parlementaires, Assemblées nationale, p. 138. La citation est reprise par TALL (Moctar), Les parlements dans les Etats francophones d'Afrique noire : essai sur le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo, op. cit. p. 435.

² Yagla (O). Op. cit. p. 89.

drement de l'institution parlementaire par le parti unique ou le parti dominant et de ce fait, sa subordination à l'autorité suprême du chef de l'Etat. A ce niveau, on s'aperçoit que c'est son président, de surcroît, personnalité influente du parti unique ou dominant, qui détient la quasi-totalité du pouvoir parlementaire. Du fait de son statut à la fois constitutionnel et partisan, cette autorité sous la responsabilité du Président de la République, domine largement l'Assemblée nationale, les autres organes de travail parlementaire n'étant que ses auxiliaires. Par ailleurs, l'examen du statut des députés permet d'affirmer que ces derniers ne sont que des « obligés » du chef de l'exécutif. Nous en voulons pour preuve les techniques de leur recrutement et la faible protection de leur mandat¹, la partialité du pouvoir judiciaire du fait de sa dépendance gouvernementale, devant les fraudes et irrégularités électorales.

Tous ces faits tendent à démontrer que les parlements issus du nouveau constitutionnalisme ont fait, sur la base des éléments d'appréciation apportés tout au long de cette thèse, du chemin non négligeable du moins sur le plan textuel. Aujourd'hui, le Président de la République n'est plus formellement l'autorité qui détermine l'organisation et le fonctionnement des assemblées parlementaires. C'est déjà un acquis incontestable dans les pays qui ont connu des décennies de verrouillage démocratique et où la « subalternisation »² parlementaire a été créée et renforcée au profit d'une seule et même personne.

Toutefois, aussi importante soit-elle, cette volonté textuelle de réhabilitation ne saurait justifier le maintien des assemblées dans un rôle de simple soutien au gouvernement.

On ne peut prétendre gouverner au nom du peuple lorsque ses représentants sont mis en marge du pouvoir. On ne peut se réclamer de la consultation lorsque les intéressés ne sont consultés qu'après coup. On a constaté que dans les rares cas où le dialogue devient inéluctable dans la mise en œuvre d'une décision, c'est rarement au parlement que le gouvernement s'adresse d'abord mais plutôt aux dirigeants des associations, aux syndicats et aux groupes d'intérêts de toute nature. Cette situation ne devrait aucunement être considérée comme étant bénéfique pour le gouvernement. Une assemblée affaiblie et docile ne

¹ Ainsi par exemple, en 1985, plusieurs députés de l'opposition sénégalaise ont été arrêtés pour avoir participé à une marche contre l'apartheid dans un pays considéré pourtant comme l'un des rares où les libertés individuelles et collectives sont respectées, voir le quotidien « Le Soleil », 29 août 1985, p. 11.

² L'expression est de MASCLET (Jean-Claude), *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles*, op. cit. p. 261.

peut que renforcer l'arbitraire gouvernemental. Il faut donc repenser les rapports entre l'exécutif et le législatif en restant toujours dans la perspective de stabilité et d'efficacité. L'assemblée doit pouvoir « arrêter » l'exécutif sans se substituer à lui. Aussi, le gouvernement doit-il rester animateur principal de la vie politique nationale. Une assemblée forte de la faiblesse de l'exécutif peut favoriser les attitudes démagogiques chez les représentants de la nation et constituer une source importante d'instabilité politique¹. Toute réforme doit donc permettre l'instauration d'un équilibre entre l'exécutif et le législatif.

Au terme de cette réflexion, se dégage un certain nombre d'enseignements qui nous autorise à un essai de mise en perspective théorique sur la base de quelques principes simples, de la volonté de réhabilitation des assemblées parlementaires sans remettre en cause l'efficacité de l'exécutif.

D'abord, il est essentiel de remettre à plat toutes les techniques de rationalisation du parlementarisme empruntées de la Cinquième République française en revalorisant la fonction législative². Il est vrai qu'on ne peut contester au gouvernement la primauté dans l'exercice de la fonction législative pour des raisons objectives que nous avons analysé plus haut : technicité de la loi, complexité des projets de lois, la démission intellectuelle des députés etc. Mais il faut éviter de transformer l'assemblée en un théâtre d'ombre et de

¹ L'histoire moderne nous montre les inconvénients qui découlent de l'hégémonie des assemblées parlementaires sur l'exécutif. Voir l'exemple des Troisième et Quatrième Républiques en France. V. LAUVAUX (Philippe), *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, op. p. 30 ; VEDEL (Georges), *Les apports du droit comparé au droit constitutionnel français (1954-1965)*, in *Livre du Centenaire de la société de législation comparée*, LGDJ, 1969, T. 1, p. 234.

² Il n'est pas sans intérêt de noter que même en France, la rationalisation du parlementarisme opérée par la constitution de la Cinquième République pour assurer la stabilité et l'efficacité de l'action gouvernementale est aujourd'hui contestée dans tous ces aspects car consacrant un déséquilibre évident entre l'exécutif et le législatif. Avec la constitution de 1958, le parlement est plus au service de l'exécutif qu'il semble plus obéir que légiférer et contrôler. La réforme de 1995 a du reste été présentée comme gommant pour partie les excès des règles originelles de rationalisation. D'avoir peut être, trop réussie, la rationalisation du parlementarisme est présentée ainsi en France comme un handicap au développement harmonieux de la pratique institutionnelle. V. entre autres LASCOMBE (Michel), *Le droit constitutionnel de la Cinquième République*, op. cit. p. 95 ; CONSTANTINESCO (Vlad) et PIERRE-CAPS (Stéphane), *Droit constitutionnel*, PUF, 2^{ème} édition, 2006, p. 357 ; MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris), *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, les problèmes de rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, RDP, 1928, p. 5.

chambre d'enregistrement des projets de lois¹. Aussi, si l'on doit accepter que le gouvernement reste l'auteur principal de la législation, il faut veiller en même temps à ce que l'assemblée puisse continuer à exercer pleinement le droit qu'elle a de discuter, voire d'amender sans réécrire les textes du gouvernement. Un véritable dialogue institutionnel doit se développer entre le gouvernement et l'assemblée à l'occasion de l'exercice de la fonction législative. Une nouvelle éthique doit accompagner l'exercice de la fonction législative et dans ce cadre, l'assemblée est appelée à faire preuve de plus de courage et de perspicacité.

D'un autre côté, il faut reconnaître qu'autant il est normal que le gouvernement ait son mot à dire dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées, autant il est abusif qu'il puisse décider sans aucune consultation avec les parlementaires, des textes qu'il veut voir discuter à l'hémicycle et faire ainsi échec de manière fréquente à la discussion des propositions de lois émanant aussi bien des députés de la majorité que de l'opposition. L'on pourrait même se demander en effet, à quoi sert encore pour les députés le droit de déposer des propositions de lois quand on sait qu'in fine, elles ne sont jamais discutées sauf si le gouvernement en décide autrement. La maîtrise de la fonction législative par le gouvernement, nécessaire à l'efficacité de l'action gouvernementale ne devrait en aucun cas étouffer l'initiative parlementaire.

On a constaté aussi tout au long de cette thèse que la fonction de contrôle a été délaissée ou très peu utilisée. Rares sont les assemblées qui ont osé mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement². S'il est incontestable que cette défaillance s'explique essentiellement par la configuration des assemblées, il reste cependant que la rationalisation excessive des procédés de contrôle et d'information ont empêché dans une certaine mesure l'assemblée d'assumer véritablement son rôle de contrôleur. Il ne faut pas oublier que c'est la fonction de contrôle et d'imputabilité qui donne au principe représentatif son contenu démocratique.

Par ailleurs, le contrôle parlementaire devrait s'étendre aussi à l'ensemble de l'appareil bureaucratique qui sous-tend l'exécutif, sans quoi, il y a des risques de voir ce dernier s'ériger progressivement en un pouvoir autonome qui échapperait à la fois au contrôle de l'exécutif et du législatif.

¹ CHANDERNAGOR (André), *Un parlement, pour quoi faire ?*, op. cit.

² Sur le sujet, cf supra p. 349 sqq.

Cependant, le contrôle ne peut être efficace que s'il s'exerce d'une manière ininterrompue par la création en tant que de besoin des commissions d'enquête et de contrôle, la multiplication des questions écrites, orales et les interpellations. Ce contrôle permanent n'est pas en contradiction avec la stabilité gouvernementale mais, a l'avantage au contraire d'éviter les erreurs et les déviances démocratiques. On a vu aussi que la complexité des fonctions législative et de contrôle nécessite une information et une documentation aussi complète que possible des députés. Etant eux-mêmes très mal informés ou informés seulement par les bribes d'informations que le gouvernement veut bien leur fournir, les assemblées ne sont pas souvent en mesure d'éclairer l'opinion. Il est donc souhaitable que le gouvernement fournisse régulièrement aux parlementaires l'information dont ils ont besoin pour mener à bien leur mission. Il est indispensable que l'administration des assemblées se professionnalise et soit en mesure de répondre à toutes les demandes d'assistance formulées par les députés. A cet effet, il est nécessaire de faire entrer à l'assemblée des hommes et des femmes capables de comprendre le fonctionnement du parlement et non des analphabètes qui n'ont de place à l'assemblée que grâce à la confiance du chef de l'Etat, et d'autre part, mettre à la disposition des députés des administrateurs de qualité capables de concourir de manière efficace et positive au déroulement des travaux de l'assemblée.

Dans la perspective de cette évolution, les rapports entre les élus et les électeurs doivent être améliorés. Ces derniers doivent s'assurer que lors des élections législatives, leur suffrage a été bien pris en compte et non tripatouillé et que leurs élus sont épris de l'idée de défendre leurs intérêts et qu'ils ne sont pas de simples serviteurs de l'exécutif.

Assurément, cette question du renforcement des parlements en Afrique ne pourra être réglée sans que soit ici aussi réaffirmée en termes de recommandations et de perspectives, la nécessité de revoir le fonctionnement des partis politiques qui restent aujourd'hui encore les piliers essentiels de la démocratie et de l'animation de la vie parlementaire.

D'abord, il faut une réactualisation complète des lois relatives aux partis politiques qui datent du début des années 1990. L'expérience a révélé une inadaptation (et parfois même une inadéquation) de la législation par rapport à la réalité politique notamment les conditions de création des partis, le libéralisme de certaines dispositions¹, etc. Est égale-

¹ V. DIOP (El Hadj Omar Diop), Les partis politiques dans le processus de démocratisation des Etats d'Afrique noire francophone : essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal, op cit p. 943.

ment concernée, la refonte du système électoral par l'adoption de mode de scrutin permettant d'éviter l'émiettement de la représentation nationale source d'instabilité gouvernementale. Il en est de même des précisions à apporter aux attributions des organes de régulation du processus électoral ainsi que du juge électoral, de l'intervention du législateur par le vote de mesures tendant à sanctionner le nomadisme politique qui, à terme, risque d'hypothéquer les timides acquis démocratiques. En outre, la limitation du nombre de partis politiques demeure une exigence pour la survie des nouvelles démocraties africaines. La multiplication anarchique des partis créés pour servir de fonds de commerce politique, n'offre à l'évidence aucune lisibilité du jeu politique. Elle montre l'incapacité des partis qui ne sont différents que de dénomination à s'unir, leur carence à développer des programmes communs de gouvernement et fait le jeu du parti au pouvoir qui renforce du même coup ses positions. Une telle situation renvoie aux calendes grecques l'alternance et contribue à instaurer la confusion entre le parti au pouvoir et l'Etat.

Pour ce faire, le nombre de partis politiques devrait être limité à trois ou à quatre maximum¹. La détermination de ces formations se fera par voie démocratique, en l'occurrence l'élection. En effet, les nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives portant sur la limitation des partis politiques devraient prévoir qu'à l'issue des élections législatives libres, démocratiques et transparentes (étant entendu que l'organisation de ces élections doit être confiée à un organe indépendant et que toutes les garanties doivent être

¹ Aujourd'hui, dans les Etats qui font l'objet de notre étude, c'est le trop plein en matière de partis politiques.

Au Bénin, ils sont au nombre de 100 à être enregistrés au ministère de l'Intérieur, mais beaucoup n'ont qu'une réalité légale, leur implantation étant souvent virtuelle. Une quarantaine se présentent souvent aux élections législatives seuls ou en coalition. Les plus importants sont : la Renaissance du Bénin (R B) de Nicéphore SOGLO, le Parti pour le Renouveau Démocratique (PRD) d'Adrien HOUNGBEDJI, le Front d'Action pour le Renouveau et le Développement (FARD-Alafia) proche de l'ancien président Mathieu KEREKOU, le Parti Social Démocrate de Bruno AMOUSSOU, le Parti Communiste Béninois (PCB) de Pascal FANTODJI. Le Burkina Faso connaît lui aussi un nombre important de partis politiques : 67 partis ont été officiellement enregistrés en 1992. A la date du 28 janvier 1997, le nombre de partis officiellement enregistrés est passé à 46. Une importante recomposition de la scène politique est intervenue en février 1996. Le parti présidentiel l'ODP-MT a fusionné avec une dizaine de partis politiques pour former le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP). Les principales forces politiques sont : le CDP, le PDP, l'ADF et le RDA. Au Togo, une cinquantaine de partis politiques animent la vie politique nationale. Certains ont une véritable base électorale et une légitimité auprès de l'opinion, d'autres se résument à un individu ou à un groupe familial. Les vrais acteurs de la difficile vie politique togolaise sont : le RPT de Faure GNASSINGBE, l'UFC de Gilchrist OLYMPIO, le CAR de Yaovi AGBOYIBO, la CDPA de Léopold Messan GNININVI.

prises pour s'assurer de la sincérité du scrutin et éviter ainsi toute contestation), les trois ou quatre partis politiques arrivés en tête seront légalisés et le reste des formations politiques se verront retirer leur récépissé de légalisation. Quel que soit le nombre de suffrages obtenus par les petits partis politiques non qualifiés désormais à concourir à la vie démocratique, ils seront dissous. Cette mesure aura pour effet de réduire « démocratiquement » le nombre de partis politiques, de contraindre les autres partis à fusionner, à se fondre dans les partis qui existent désormais sur l'échiquier politique. Elle renforcerait indubitablement l'assise territoriale des partis. L'autre avantage de la diminution du nombre de partis réside dans la facilité d'identification des formations politiques par les populations pour la plupart analphabètes. De même, la réduction du coût financier des élections, le financement public des partis permettrait une utilisation plus rationnelle des fonds publics et leur affectation à d'autres secteurs de la vie nationale. En démocratie, les partis politiques ont un rôle primordial à jouer et il faut pour ce faire, des partis politiques viables capables de participer activement au travail parlementaire. En amont, en formulant des amendements dans le cadre de l'élaboration de la loi, en aval, en participant au processus de désignation des membres des organes de contrôle et de consolidation de la démocratie (juridiction constitutionnelle, Cour des comptes, commissions électorales, organes de régulation médiatique etc.) et d'y siéger.

Au total, presque deux décennies après l'avènement du nouveau constitutionnalisme en Afrique, la situation des assemblées parlementaires dans les pays sous examen a connu des fortunes diverses. Si dans certains pays, on a constaté de réels progrès par rapport au passé comme le libre exercice des activités de l'opposition, un pouvoir législatif débarrassé des emprises exécutives, l'acceptation des résultats des élections des députés, la réalisation de l'alternance politique, dans d'autres, de multiples blocages (subordination sans faille du parlement, intimidations et emprisonnements arbitraires des opposants, pressions sur les juges en particulier les juges électoraux, trucages des élections, nomadisme politique, pression et achat des députés de l'opposition) hypothèquent gravement l'avenir de l'institution. Concrètement, dans les pays étudiés, le Bénin et dans une moindre mesure le Burkina Faso ont emprunté la voie de la consolidation démocratique, par contre le Togo persiste dans le dévoiement de la démocratie et du refus de l'ouverture du parlement aux autres sensibilités politiques à l'issue d'élections législatives transparentes, justes et démocratiques.

La réhabilitation du parlement est un combat permanent et continu mené par les sociétés, même les plus démocratiques, depuis que les exécutifs ont envahi le domaine législatif avec pour objectifs d'assurer l'efficacité et la stabilité de l'action publique. Que ce soit au Bénin, au Burkina Faso, au Togo et plus largement dans presque tous les pays d'Afrique noire francophone, le combat pour un véritable renouveau du parlement est loin d'être gagné et exige, pour certains, une vigilance de tous les instants et, pour d'autres, une volonté politique plus affirmée. Comme le dit si bien Maître Robert Dossou, citant un adage africain, « l'enfant qui apprend à marcher, titube, tombe parfois, se relève toujours et finit par maîtriser l'art de marcher »¹. Il en sera de même pour le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique.

¹ DOSSOU (Robert), La transition béninoise, Parlements et Francophonie, 1994, p. 36.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

I : Manuels et Traités

A : Droit constitutionnel et Institutions politiques

(Classement par ordre alphabétique)

ARDANT (Philippe), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 18^{ème} édition, Paris : LGDJ, 2006, 616 p.

BONDE (Amédée), *Droit constitutionnel*, Cours de première année, Paris : Dalloz, 1914, 329 p.

BURDEAU (Georges), *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : LGDJ, 1984, 690 p.

CADART (Jacques), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3^{ème} édition, Paris : Economica, 1990, Tome 1, 641 p.

CHAGNOLLAUD (Dominique), *Droit constitutionnel contemporain*, Tome 1, Théorie générale, les régimes étrangers, 4^{ème} édition, Paris : Armand Colin, 2005, 390 p.

CHANTEBOUT (Bernard), *Droit constitutionnel*, 23^{ème} édition, Paris : Armand Colin, 2006, 596 p.

CHEVALLIER (Jean-Jacques), *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, 9^{ème} édition, Paris : Armand Colin, 2001, 768 p.

CHEVALLIER (Jean-Jacques), CARCASSONNE (Guy), DUHAMEL (Olivier), *La Cinquième République (1958-2002). Histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, 11^{ème} édition, Paris : Armand Colin, 2004, 612 p.

DEBBASCH (Charles) (dir), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Economica, 2001, 540 p.

DEBBASCH (Charles), PONTIER (Jean-Marie), *Les constitutions de la France*, 3^{ème} édition, Paris : Dalloz, 1996, 469 p.

DEBBASCH (Roland), *Droit constitutionnel*, 2^{ème} édition, Paris : Litec, 254 p.

DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel*, 3^{ème} édition, Paris : E. De Broccard, Tome 2, 1^{ère} partie, Eléments, fonctions et organes de l'Etat, 888 p.

ESMEIN (Adhémar), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris : Editions Panthéon-Assas, Rééd. 2001, 1246 p.

FAVOREU (Louis), (dir), *Droit constitutionnel*, « Coll. Droit public et science politique », 9^{ème} édition, Paris : Dalloz, 2003, 912 p.

GICQUEL (Jean), GICQUEL (Jean-Eric), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 21^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 2007, 787 p.

GREWE (Constance), RUIZ (Fabri Hélène), *Droits constitutionnels européens*, PUF, 1995, 661 p.

GUCHET (Yves), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1974)*, 3^{ème} édition, Paris : Economica, 1993, 345 p.

HAMON (Francis), TROPER (Michel), *Droit constitutionnel*, 30^{ème} édition, Paris : LGDJ, 2007, 908 p.

HAURIOU (André), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 1980, 1152 p.

JEANNEAU (Benoît), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 6^{ème} édition, Paris : Dalloz, 1981, 247 p.

JOSEPH-BARTHELEMY, DUEZ (Paul), *Traité de droit constitutionnel*, Paris : Editions Panthéon-Assas, Rééd. 2004, 955 p.

LABOULAYE (Edouard), *Questions constitutionnelles*, Paris : Charpentres et Cie, Librairies-éditeurs, 1872, 440 p.

LAFERRIERE (Julien), *Manuel de droit constitutionnel*, 2^{ème} édition, Paris : Domat-Montchrestien, 1947, 1112 p.

LASCOMBE (Michel), *Le droit constitutionnel de la Cinquième République*, 9^{ème} édition, Paris : l'Harmattan, 2005, 406 p.

LAVROFF (Dmitri Georges), *Le droit constitutionnel de la Cinquième République*, 3^{ème} édition, Paris : Dalloz, 1999, 1100 p.

LECLERCQ (Claude), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 10^{ème} édition, 1999, 657 p.

MEKHANTAR (Joël), *Droit politique et constitutionnel*, 2^{ème} édition, Paris : Eka, 1997, 731 p.

MORABITO (Marcel), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1968)*, 8^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 2004, 432 p.

PARINI (Philippe), *Régimes politiques contemporains*, Masson, 1991, 29 p.

PORTELLI (Hugues), *Droit constitutionnel*, 7^{ème} édition, Paris : Dalloz, 2007, 370 p.

PRELOT (Marcel), BOULOUIS (Jean), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11^{ème} édition, Dalloz, 1990, 944 p.

RENOUX (Thierry), DE VILLIERS (Michel), *Code constitutionnel*, Paris : Litec, 2001, 1470 p.

ROUSSEAU (Dominique), *Droit du contentieux constitutionnel*, 7^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 2006, 531 p.

ROUSSEAU (Dominique), VIALA (Alexandre), *Droit constitutionnel*, Paris : Montchrestien, 2004, 480 p.

ROUSSILLON (Henry), (dir.), *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses universitaires des sciences sociales de Toulouse, 2006, 409 p.

TURPIN (Dominique), *Droit constitutionnel*, PUF, 2003, 800 p.

TURPIN (Dominique), *Contentieux constitutionnel*, Paris : PUF, 1994, 543 p.

VEDEL (Georges), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Réédition présentée par Guy Carcassonne et Olivier Duhamel, Paris : Dalloz, 2002, 1^{ère} édition, 1949, 616 p.

VEDEL (Georges), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Cours IEP, Paris : 1968-1969, 660 p.

VERPEAUX (Michel), BERTRAND (Mathieu), *Droit constitutionnel*, 1^{ère} édition, Paris : PUF, janvier 2004, 874 p.

ZOLLER (Elisabeth), *Droit constitutionnel*, 1^{ère} édition, Paris : PUF, 1998, 629 p.

B : Références générales

1 : Ouvrages, Thèses, Mémoires

(Classement par ordre alphabétique)

ALBERTINI (Pierre), *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Paris : PUF, 1977, 409 p.

ALTHUSSER (Louis), *Montesquieu, la politique et l'histoire*, 5^{ème} édition, Paris : PUF, 1981, 126 p.

AMELLER (Michel), *Les questions, instruments de contrôle parlementaire*, Paris : LGDJ, 1964, 298 p.

AMELLER (Michel), *Parlements, une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, 2^{ème} édition, Paris : PUF, 1966, 378 p.

AMELLER (Michel), BERGOUGNOUS (Georges), *L'Assemblée nationale*, 2^{ème} édition, Paris : PUF, 2000, 126 p.

AMOR (Abdelfattaf), ARDANT (Philippe), ROUSSILLON (Henry), (dir.), *Le suffrage universel*, Toulouse, Presses de l'université des Sciences sociales de Toulouse, 1994, 277 p.

ANDOLFATTO (Dominique), GREFFET (Fabienne), OLIVIER (Laurent), *Les partis politiques. Quelles perspectives ?*, « Coll. Logiques politiques », Paris : l'Harmattan, 2001, 267 p.

ARON (Raymond), *Démocratie et totalitarisme*, Paris : Gallimard, 1987, 370 p.

ARON (Raymond), *Essai sur les libertés*, Paris : Calmann-Lévy, 1965.

ARRIGHI (Pascal), *Le statut des partis politiques*, Paris : LGDJ, 63 p.

AVRIL (Pierre), GICQUEL (Jean), *Droit parlementaire*, 3^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 2004, 408 p.

AVRIL (Pierre), *Essai sur les partis politiques*, 2^{ème} édition, Paris : Editions Payot, 1990, 225 p.

AVRIL (Pierre), *La Cinquième République : histoire politique et constitutionnelle*, 2^{ème} édition, Paris : LGDJ, 1994, 417 p.

- AVRIL (Pierre)**, Les français et leur parlement, Paris : Calmann-Lévy, 1972, 145 p.
- AVRIL (Pierre)**, Un président, pour quoi faire ?, Paris : Seuil, 1965, 156 p.
- AVRIL (Pierre), GICQUEL (Jean)**, Droit parlementaire, 3^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 2004, 411 p.
- BACOT (Guillaume)**, Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale, Paris : édition CNRS, 1985, 200 p.
- BADIE (Bernard)**, L'Etat importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique, Paris : Fayard, 1992, 334 p.
- BADIE (Bernard)**, La diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance, Fayard, 2002, 324 p.
- BASTID (Paul)**, L'idée de constitution, Paris : Economica, Rééd. 1985, 197 p.
- BAUFUME (Bruno)**, Le droit d'amendement et la constitution sous la Cinquième République, Paris, LGDJ, 1993, 618 p.
- BEACHLER (Jean)**, Les démocraties, Paris : Calmann-Lévy, 1985, 125 p.
- BEAUD (Olivier), BLANQUER (Jean-Michel)** (dir.), La responsabilité des gouvernants, Paris : Descartes et Cie, 1999, 324 p.
- BECANE (Jean-Claude), COUDERC (Michel)**, La Loi, « Coll. Méthode de droit », 1994, Paris : Dalloz, 301 p.
- BELORGEY (Jean-Michel)**, Le parlement à refaire, Paris : Gallimard, 1991, 201 p.
- BERTHOD (Michèle), HOCHEDÉZ (Daniel), BEDIER (Laure)**, Le statut du député, « Coll. Connaissance de l'Assemblée nationale », n°1, Paris : 1992, 161 p.
- BERTRAND (Louis)**, Le contrôle parlementaire des finances publiques, Paris : Imprimerie Mont-Louis, 1963, 38 p.
- BIDEGARAY (Christian), EMERI (Claude)**, La responsabilité politique, Paris : Dalloz, 1998, 137 p.
- BIRNBAUM (Pierre), HAMON (Francis), TROPER (Michel)**, Réinventer le parlement, « La rose au point », Paris : Flammarion, 1977, 223 p.
- BLAMONT (Emile)**, Les techniques parlementaires, Paris : PUF, 1958, 128 p.

BOUCHET (Maurice), Les parlements aujourd'hui, « Coll. Cahiers français », n°174, La Documentation française, Paris : 1976.

BRAUD (Philippe), Le suffrage universel contre la démocratie, Paris : PUF, 1980, 246 p.

BRECHON (Pierre), Les partis politiques, Paris : Montchrestien, 1999, 150 p.

BRIQUET (Jean-Louis), « La politique clientélaire », in BRIQUET (Jean Louis), SAWICKI (Frédéric), (dir.) Le clientélisme et politique dans les sociétés contemporaines, Paris : PUF, 1998, 324 p.

BURDEAU (Georges), Traité de science politique, Le statut du pouvoir dans l'Etat, Paris : LGDJ, 1985, Tome 4, 648 p.

BURDEAU (Georges), Traité de science politique, Les régimes politiques, Paris : LGDJ, 1985, Tome 5, 810 p.

BURDEAU (Georges), Traité de science politique, L'Etat libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée, Paris : LGDJ, 1987, Tome 6, 612 p.

BURDEAU (Georges), Traité de science politique, Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante, Paris : LGDJ, 1976, 601 p.

BURON (Robert), Le plus beau métier, Paris : Plon, 1963, 252 p.

CAMBY (Jean-Pierre), SERVENT (Pierre), Le travail parlementaire sous la Cinquième République, 4^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 2004, 158 p.

CANNAC (Yves), Le juste pouvoir, Jean Claude Lattès, 1993, 254 p.

CARRE DE MALBERG (Raymond), Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris : Dalloz, Rééd. 2004, 1475 p. (Les 2 Tomes initiaux de 1920 et 1922 refondus en un seul volume).

CATTEAU (Damien), La LOLF et la modernisation de la gestion financière. La performance, fondement d'un droit public financier rénové, Dalloz, 2007, 556 p.

CHANDERNAGOR (André), Un parlement, pour quoi faire ?, Paris : Gallimard, 1967, 187 p.

CHANTEBOUT (Bernard), Le contrôle parlementaire, La Documentation française, Paris : 1998, 55 p.

CHANTEBOUT (Bernard), Brève histoire politique et institutionnelle de la Cinquième République, Paris : Armand Colin, 2004, 234 p.

CHARLOT (Jean), (Textes réunis et présentés par), Les partis politiques, Paris : Armand Colin, 1971, 253 p.

CHARLOT (Monica), Le pouvoir politique en Grande Bretagne, 2^{ème} édition, Paris : PUF, 1998, 361 p.

CHEVALLIER (Jacques), L'Etat de droit, Paris : Montchrestien, 1996, 303 p.

CHEVALLIER (Jean-Jacques), Les grandes œuvres politiques de Machiavel à nos jours, Paris : Armand Colin, 1996, 303 p.

CHEROT (Jean Yves), Le comportement parlementaire, Paris : Economica, 1984, 236 p.

CLUZEL (Jean), À propos Sénat et ceux qui voulaient en finir avec lui, Paris : L'Archipel, 1999, 136 p.

COHEN-TANGUI (Laurent), Le droit dans l'Etat sur la démocratie en France et en Amérique, Paris : PUF, 1992, 224 p.

COHENDET (Marie-Anne), Les cohabitations. Leçons d'une expérience, Paris : PUF, 1993, 343 p.

CONAC (Gérard), Le juge et la construction de l'Etat de droit, Paris : Dalloz, 1996, 817 p.

CONSTANT (Benjamin) et al., Les principes de politiques applicables à tous les gouvernements, Hachette, 1997, 448 p.

CORNU (Gérard), Vocabulaire juridique, Paris : PUF, 1^{ère} édition 1987, Rééd. 2003, 951 p.

COUYBA (Charles Maurice), Le parlement français, Paris : Librairie Renouard, 1914, 200 p.

COTTERET (Jean-Marie), EMERI (Claude), Les systèmes électoraux, « Coll. Que sais-je ? », Paris : PUF, 1999, 127 p.

COTTERET (Jean-Marie), Le pouvoir législatif en France, Thèse droit public, Paris : LGDJ, 1962, 191 p.

COURTOIS (Stéphane), Les logiques totalitaires en Europe, Editions du Rocher, 2006, 614 p.

DAVID (Marcel), La souveraineté du peuple, Paris : PUF, 1996, 337 p.

DE BAECQUE (Francis), Qui gouverne la France ?, 1^{ère} édition, Paris : PUF, 1976, 208 p.

DEBBASCH (Charles), PONTIER (Jean-Marie), Introduction à la politique, Paris : Dalloz, 2000, 527 p.

DEBRE (Jean-Louis), Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle, Paris : LGDJ, 1974, 461 p.

- DECLOS (Pierre)**, La notion de constitution devant l'Assemblée nationale constituante de 1789, Thèse droit public, Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1932, 392 p.
- DELCAMP (Alain)**, Contrôle parlementaire et évaluations, La Documentation française, 1995, 224 p.
- DELPERRÉ (Francis)**, Le contentieux électoral, Paris : PUF, 1998, 127 p.
- DELVOLVE (Pierre)**, Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire, Paris : PUF, 1964, 250 p.
- DENIZEAU (Charlotte)**, Existe-t-il un bloc de constitutionnalité ? Paris : LGDJ, 1997, 152 p.
- DENQUIN (Jean-Marie)**, Science politique, 5^{ème} édition, Paris : PUF, 1996, 491 p.
- DESANDRE (Jacques)**, Les commissions d'enquête ou de contrôle en droit français, Paris : La Documentation française, 1976, 100 p.
- DE VILLIERS (Michel)**, Dictionnaire du droit constitutionnel, Paris : Armand Colin, 2003, 279 p.
- DE WAELE (Jean-Michel)**, L'émergence des partis politiques en Europe centrale, Bruxelles : 1999, 354 p.
- DOBRY (Michel)**, Sociologie des crises politiques, Paris : Presse de la Fondation de science politique, 1992, 319 p.
- DUHAMEL (Olivier), (MENY (Yves))**, Dictionnaire de droit constitutionnel, Paris : PUF, 1992, 1112 p.
- DUHAMEL (Olivier)**, Les démocraties, Paris : Seuil, 1993, 359 p.
- DUPAS (Alain)**, Les commissions à l'Assemblée nationale, « coll. Connaissance de l'Assemblée », Paris : PUF, 1986, 150 p.
- DUSSART (Vincent)**, L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, éd. CNRS, 2000, 334 p.
- DUVERGER (Maurice)**, Dictature et légitimité, Paris : PUF, 1982, 488 p.
- DUVERGER (Maurice)**, Le régime semi-présidentiel, Paris : PUF, 1986, 367 p.
- DUVERGER (Maurice)**, Le système politique français, 21^{ème} édition, Paris : 1996, 608 p.
- DOUBLET (Yves-Marie)**, Le financement de la vie politique, Paris : PUF, 2^{ème} édition, 1997, 126 p.

ENFERT (Carole), Le règlement du Sénat sous la Cinquième République, Economica, 1999, 363 p.

FAUPIN (Hervé), Le contrôle de financement de la vie politique, partis et campagnes, Paris : LGDJ, 1998, 558 p.

FAVOREU (Louis), PHILIP (Loïc), Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 8^{ème} édition, Paris : Dalloz, 961 p.

FAVOREU (Louis), La politique saisie par le droit. Alternance, cohabitation et Conseil constitutionnel, Paris : Economica, 1988, 155 p.

FAVOREU (Louis), Vingt ans de saisine parlementaire du conseil constitutionnel, Journée d'études du 16 mars 1994, PUF d'Aix Marseille, 1995, 178 p.

FAVOREU (Louis), Les cours constitutionnelles, « Coll. Que sais-je ? », Paris : PUF, 1996, 126 p.

FAVOREU (Louis), Le conseil constitutionnel et les partis politiques, in Association française de droit constitutionnel, Journée d'études du 13 mars 1997, Paris : Economica, Presse universitaire d'Aix-Marseille, 1998, 119 p.

FAVOREU (Louis), Le domaine de la loi et le règlement, Economica, 1981, 283 p.

FOUCART (Emile-Victor), Eléments de droit public et administratif, 4^{ème} édition, Tome 1, A. Marescq et E. Dujardin, 1855, 730 p.

FOYER (Jean), Le député dans la société française, Paris : Economica, 1991, 220 p.

FREDERICH (Carl), La démocratie constitutionnelle, Paris : PUF, 1958, 180 p.

FUKUYAMA (Francis), La fin de l'histoire et le dernier homme, Paris : Flammarion, 1992, 418 p.

FURET (François), Pensée la révolution française, Paris : Gallimard, 1978, 315 p.

GARRIGUE (Daniel), Le député aujourd'hui, « Coll. Connaissance de l'Assemblée nationale », n°6, 132 p.

GARRIGOU (Alain), Le vote et la vertu. Comment les français sont devenus électeurs ?, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, 288 p.

GAUDEMET (Yves), Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux, Paris : Montchrestien, 1966, 119 p.

GAXIE (Daniel), La démocratie représentative, 2^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 1996, 160 p.

GENEVOIS (Bruno), La jurisprudence du conseil constitutionnel- Principes directeurs, Paris : Editions STH, 1988, 406 p.

GENTOT (Martin), Les autorités administratives indépendantes, 2^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 1994, 151 p.

GEORGOPOULOS (Konstantinos), Contribution à la classification des régimes politiques, Paris : LGDJ, 1987, 256 p.

GIRAUD (Emile), La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif, Paris : Sirey, 1938, 184 p.

GIULJ (Sylvie), Le statut de l'opposition en Europe, notes et études documentaires, La Documentation française, n°4585-4586, 24 septembre 1980, 332 p.

GOUX (Christian), La constitution et l'initiative des députés, La Documentation française, 1984, 144 p.

GOUAUD (Christiane), La cohabitation, Ellipses, 1996, 127 p.

GUCHET (Yves), Droit parlementaire, Paris : Economica, 1996, 203 p.

GUICHARD-AYOUB (Eliane), ROIG (Charles), GRANGE (Jean), Etudes sur le parlement de la Cinquième République, Paris : PUF, 1965, 294 p.

GUYHO (Corentin), Etude constitutionnelle. Parlementarisme et République, Paris : Giard, 1924, 161 p.

HAMON (Léo), Le juge et la loi. Naissance et rôle d'un contre-pouvoir : le Conseil constitutionnel, Paris : Fayard, 1987, 300 p.

HERAUD (Guy), L'Europe des ethnies, 2^{ème} édition, Presses d'Europe, 1974, 209 p.

HERMET (Guy), Aux frontières de la démocratie, Paris : PUF, 1983, 125 p.

HERMET (Guy), MARCOU (Lilly) (dir.), Des partis politiques comme les autres ? Les anciens communistes en Europe de l'Est, Paris : Editions Complexe, 1998, 179 p.

HERMET (Guy), Le passage à la démocratie, Paris : Presse de la FNSP, 1996, 127 p.

HERMET (Guy), Les désenchantements de la liberté, la sortie des dictatures dans les années, 1990, Paris : Fayard, 1993, 380 p.

HUNTINGTON (Samuel), Troisième vague. Les démocratisations de la fin du XXème siècle, mars 1996, Traduit de l'américain par Françoise Burgess aux éditions Nouvelles Horizons, 340 p.

IHL (Olivier), Le vote, Paris : Montchrestien, 1996, 154 p.

IMMARIGEON (Jean-Philippe), Autopsie de la fraude électorale, Paris : Stock, 2000, 263 p.

JEZE (Gaston), Cours élémentaires de sciences des finances et de législation financière française, Paris : Giard et Brière, 1904, 550 p.

JOSEPH-BARTHELEMY, Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions, Paris, Delagrave, « Coll. Institut national de droit public », 1934, 373 p.

KELSEN (Hans), La démocratie, sa nature, sa valeur, Trad. Charles Eisenmann, 1932, 98 p.

KELSEN (Hans), Théorie pure du droit, Trad. Charles Eisenmann, Paris : LGDJ, 1999, 367 p.

KIMMEZ (Adolf), L'Assemblée nationale sous la Cinquième République, 1991, 394 p.

LAGASSE (Nicolas), BAESLER (Xavier), Le droit d'enquête parlementaire, 1998, Brylant, Bruxelles, 313 p.

LAGROYE (Jacques), Sociologie politique, 4^{ème} édition, Paris : Presses de sciences po et Dalloz, 2000, 599 p.

LALUMIERE (Pierre), Les finances publiques, 9^{ème} éd., Paris : Armand Colin, 1989, 544 p.

LALUMIERE (Pierre), DEMICHEL (André), Les régimes parlementaires européens, 2^{ème} édition, Paris : PUF, 1978, 707 p.

LAMBIN (Paul), Pour une réforme profonde du parlement et une démocratie réelle, Paris : La pensée universelle, 1972, 245 p.

LAPORTE (Jean), TULARD (Marie-José), Droit parlementaire, « Coll. Que sais-je ? », 1^{ère} édition, Paris : PUF, 1986, 126 p.

LARCHER (Emile), L'initiative parlementaire en France, Paris : Arthur Rousseau, 1896, 319 p.

LASCOMBE (Michel), VANDENDRIESSCHE (Xavier), Les finances publiques, 4^{ème} édition, Paris : Dalloz, 2001, 191 p.

LASSALE (Jean-Pierre), La démocratie américaine. Anatomie d'un marché politique, Paris, Armand Colin, 1991, 374 p.

LAUNDY (Philip), Les parlements dans le monde contemporain, mode d'élection, fonctionnement et structure, « coll. science politique et sociale », Paris : Fayot, 1989, 223 p.

LAUVAUX (Philippe), Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères, Bruxelles : Bruyant, 1988, 304 p.

LAUVAUX (Philippe), Les grandes démocraties contemporaines, 1^{ère} édition, Paris : PUF, 1990, 713 p.

LAUVAUX (Philippe), La dissolution des assemblées parlementaires, Paris : Economica, 1983, 50 p.

LEBRETON (Gilles), Libertés publiques et droit de l'homme, 5^{ème} édition, Armand Colin, Paris : 2001, 527 p.

LIDDERDALE (David William Shuckburgh), Le parlement français, « coll. Cahier de la fondation nationale de science politique », Paris : Armand Colin, 1954, 293 p.

LIET-VAUX (Georges), La continuité en droit interne d'une théorie juridique des révolutions, Paris : Sirey, 1942, 467 p.

LOCKE (John), Traité sur le gouvernement civil, Trad. David Mazel, Flammarion, 1984, 408 p.

LOQUET (Patrick), Les commissions parlementaires permanentes de la Cinquième République, « Coll. Travaux de recherche de l'Université de Lille 2 », PUF, 1981.

LUCHAIRE (François), Le Conseil constitutionnel, Tome 1, Organisation et fonctionnement, Paris : Economica, 1997, 259 p.

LUCHAIRE (François), CONAC (Gérard), Le Droit constitutionnel de la cohabitation, Paris : 1989, 335 p.

LUCHAIRE (François), CONAC (Gérard), La constitution de la République française, 2^{ème} édition, Paris : 1987, 1402 p.

MAOUT (Jean Charles), MUZELLEC (Raymond), Le parlement sous la Cinquième République, Paris : Armand Colin, 1971, 119 p.

MARTIN (Pierre), Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, 2^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 1997, 106 p.

MARTINEZ (Jean Claude), DI MALTA (Pierre), Droit budgétaire, 2^{ème} édition, Paris : Litec, 1988, 944 p.

MASCLET (Jean-Claude), Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République, Thèse droit public, Paris : LGDJ, 1979, 428 p.

- MASCLET (Jean-Claude)**, Le droit des élections politiques, Paris : PUF, 1992, 126 p.
- MASCLET (Jean-Claude)**, Un député, pour quoi faire ?, Paris : PUF, 1982, 228 p.
- MASSOT (Jean)**, L'arbitre et le capitaine, Paris : Flammarion, 1987, 319 p.
- MASSOT (Jean)**, Le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. Dyarchie et hiérarchie, Paris : La Documentation française, 1993, 190 p.
- MAREY (Hervé), DE GUERDAVID (François), MONTASSIER (Wilfrid)**, L'Austerlitz politique de la Cinquième République, Colloque du 25^{ème} anniversaire de l'élection du Président de la République au suffrage universel, Paris : l'Harmattan, pp. 114-136.
- MARTIN (Arnaud)**, Le président des assemblées parlementaires, Paris : LGDJ, 1996, 632 p.
- MATIAS (Jean), GRANGE (Jean)**, Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale, Paris : Economica, 1997, 496 p.
- MATTER (Paul)**, La dissolution des assemblées parlementaires. Etudes de droit public et de l'histoire, Paris : Alcan, 1948, 284 p.
- MATTHIE (Bernard)**, La loi, Paris : Dalloz, 1996, 137 p.
- MAUCOUR-ISABELLE (Amicie)**, La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Cinquième République, Dalloz, 2005, 411 p.
- MAUGUIN-HELGESON (Murielle)**, L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume Uni), Dalloz, 2006, 528 p.
- MAUS (Didier)**, Le parlement sous la Cinquième République, 2^{ème} édition, Paris : PUF, 1988, 128 p.
- MAUS (Didier)**, Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Cinquième République, collection NED, Paris : La Documentation française, n° 5067, 428 p.
- MELOT (Ernest)**, L'évolution du régime parlementaire, Paris : LGDJ, 1936, 262 p.
- Mélanges Pierre AVRIL**, « La République », Paris : Montchrestien, 2000, 632 p.
- Mélanges Guy BRAIBANT**, « l'Etat de droit », Paris : Dalloz, 1996, 817 p.
- Mélanges offerts à Georges BURDEAU**, « Pouvoir », Paris : LGDJ, 1977, 1190 p.
- Mélanges Raymond CARRE DE MALBERG**, Paris : Librairie Edouard Duchemin, 1977, 536 p.
- Mélanges René CHAPUS**, « Droit administratif », Paris : Montchrestien, 1992, 707 p.

Mélanges Maurice DUVERGER, « Droit, institutions et systèmes politiques », Paris : PUF, 1987, 799 p.

Mélanges Patrice GELARD, « Droit constitutionnel », Paris : Montchrestien, 1999, 489 p.

Mélanges offerts à Pierre-François GONIDEC, « L'Etat moderne » : Horizon 2000. Aspects internes et externes », Paris : LGDJ, 1985, 543 p.

Mélanges en l'honneur de Franck MODERNE, « Mouvement du droit public. Du droit administratif au droit constitutionnel. Du droit français aux autres droits », Paris : Economica, 2004, 1264 p.

MELIN SOUCRAMANIEN (Ferdinand), Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Paris : Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1997, 397 p.

MENY (Yves), Les Politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet, Paris : l'Harmattan, 1993, 285 p.

MENY (Yves), Politique comparée, 5^{ème} édition, Montchrestien, 1996, 477 p.

MERTON (Robert), Elément de théorie et de méthode sociologique, Paris : Armand Colin, 1997, 386 p.

MESSAGE (Hervé), L'Assemblée nationale et la loi de finances, « Coll. Connaissance de l'Assemblée nationale », 2^{ème} édition, 2000, 94 p.

MICHAUD (Roger), Les méthodes de travail de l'Assemblée nationale sous la Cinquième République, Thèse droit public, Paris : 1966, 405 p.

MICHEL (Yves), JABAUD (Philippe), TAILLET (Frédéric), La séance à l'Assemblée nationale, « Coll. Connaissance de l'Assemblée nationale », 2^{ème} édition, 2000, 94 p.

MICHON (Louis), L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif, Paris : A. Chevallier-Maresq et Cie, 1898, 348 p.

MIRKINE-GUETZEVICH (Boris), Les constitutions européennes, essai synthétique, Paris : 1951, 2 volumes ; volume 1, 213 p.

MOINE (André), L'émergence d'un principe d'élections libres et droit international public, Thèse droit public, Université de Nancy, 1998, 525 p.

MOPIN (Michel), Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours, La Documentation française, 1988, 548 p.

MOULEN (Joël), LAMBO (Lawrence Diffo), Théorie du vote. Pouvoirs, procédures et prévision, Hermes Science Publications, 2001, 262 p.

- MOULIN (Richard)**, Le présidentielisme et la classification des régimes politiques, Paris : LGDJ, 1979, 563 p.
- MUSELIER (François)**, Regards neufs sur le parlement, Paris : Seuil, 1956, 191 p.
- MUZELLEC (Raymond)**, Notions essentielles, finances publiques, concours administratifs, 4^{ème} édition, Paris : Sirey, 1991, 526 p.
- NAU (Yves)**, Le pouvoir de veto du Chef de l'exécutif dans les régimes politiques libéraux, Thèse droit public, Paris 2, 1985.
- NEZARD (Henry)**, Eléments de droit public (Principes de droit public, droit constitutionnel, droit administratif), 7^{ème} édition, Paris : Librairie Arthur Rousseau, 1946, 495 p.
- NIEDHART (Roland)**, Les questions à l'Assemblée nationale, Paris : Economica, 1989, 56 p.
- OFFERLE (Michel)**, Les partis politiques, Paris : PUF, 1987, 126 p.
- OGG (Frédéric)**, Le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, Paris : PUF, 1958, 336 p.
- OLIVA (Eric)**, L'article 41 de la constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et constitution, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1997, 603 p.
- ORSONI (Gilbert)**, Finances publiques, Paris : Editions Publisud, 1989, 342 p.
- PARIENTE (Alain)** (dir.), La séparation des pouvoirs. Théorie contestée et pratique renouvelée, Dalloz, 2007, 153 p.
- PARODI (Jean-Luc)**, Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République, Paris : Armand Colin, 1972, 323 p.
- PAYSANT (André)**, Finances publiques, 5^{ème} édition, Paris : Armand Colin, 1999, 470 p.
- PARODI (Jean-Luc)**, La perception de l'Assemblée nationale dans l'opinion publique, colloque des 21 et 22 novembre 1985, 38 p.
- PERRINEAU (Pascal), REYNIE (Dominique)**, Dictionnaire du vote, Paris : PUF, 2001, 997 p.
- PHILIP (Loïc)**, Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Economica, 1991, 1647 p.
- PIERRE (Eugène)**, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Paris : Editions Loysel, Ré-édition en 1989, 1439 p.
- QUERMONNE (Jean-Louis)**, L'alternance au pouvoir, Paris : PUF, 1995, 126 p.

NEUSTADT (Richard), Les pouvoirs de la Maison Blanche, 2^{ème} édition, Paris : Economica, 1980, 346 p.

RAMPIN (L.), Les questions à l'Assemblée nationale, « Coll. Connaissance de l'Assemblée nationale », 1992, 69 p.

REDSLOB (Robert), Le régime parlementaire, Marcel Girard, 1924, 356 p.

REVEL (Jean François), L'absolutisme inefficace ou contre le présidentielisation à la française, Paris : Plon, 1992, 189 p.

REVEL (Jean François), Le regain démocratique, Paris : Fayard, 1992, 522 p.

RIGAUDIERE (Albert), Introduction historique à l'étude du droit et des institutions, 2^{ème} édition, Paris : Economica, 2005, 666 p.

RIOT-SARCEY (Michèle), Démocratie et représentation, Paris : Editions Kimé, 1995, 282 p.

RIVERO (Jean), Les mesures d'ordre intérieur administratives. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics, Sirey, 1934, 403 p.

ROBERT (Jacques), La garde de la République. Le Conseil constitutionnel raconté par l'un de ses membres, Paris : Plon, 2000, 227 p.

ROSANVALLON (Pierre), Le peuple introuvable : l'histoire de la représentation démocratique, Paris : Gallimard, 1998, 491 p.

ROUSSILLON (Henry), Le Conseil constitutionnel, 4^{ème} édition, Paris : Dalloz, 2001, 173 p.

SAINT-GIRONS (Antoine), Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire, Paris : Larose, 1881, 584 p.

SEILER (Daniel-Louis), Les partis politiques, 2^{ème} édition, Paris : Armand Colin, 2000, 249 p.

SEGUR (Philippe), La responsabilité politique, PUF, 1998, 127 p.

SEURIN (Jean-Louis), Le constitutionnalisme aujourd'hui, Paris : Economica, 1984, 241 p.

STARCK (Christian), La constitution, cadre et mesure du droit, Economica, 1994, 195 p.

SOMALI (Kossi), Le vote personnel au parlement français sous la Cinquième République, Mémoire DEA, Lille 2, 2002, 101 p.

SCHWARTZENBERG (Roger-Gérard), Sociologie politique : éléments de science politique, 4^{ème} édition, Paris : Montchrestien, 1988, 592 p.

TOINET (Marie-France), Le système politique des Etats-Unis,, 2^{ème} édition, PUF, 1990, 640 p.

TOULEMONDE (Gilles), Le déclin du parlement sous la Cinquième République : mythe et réalités, Thèse droit public, Lille 2, 1998, 544 p.

TOULEMONDE (Gilles), Institutions politiques comparées, Ellipses, 2006, 151 p.

TROPER (Michel), La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, Thèse droit public, LGDJ, 1972, 251 p.

TROTABAS (Louis), COTTERET (Jean-Marie), Droit budgétaire et comptabilité publique, 5^{ème} édition, Paris : Dalloz, 1995, 420 p.

TURK (Pauline), Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du parlement sous la Cinquième République, Dalloz, 2005, 764 p.

Université de Droit, d'Economie et de Sciences sociale de Paris, Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, Colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat, Paris : LGDJ Montchrestien, 1988, 536 p.

VERPEAUX (Michel) et al., La constitutionnalisation des branches du droit, Actes de l'atelier du 3^{ème} Congrès de l'Association française des constitutionnalistes, pp. 65-71.

WACHSMANN (Patrick), Les libertés publiques, Paris : Dalloz, 2005, 676 p.

WILSON (Woodrow), Le gouvernement congressionnel. Etude sur la politique américaine, V. Giard et E. Brière, 1900, 372 p.

YACOUB (Joseph), Les droits de l'homme sont-ils exportables ? Géopolitique d'un universalisme, Ellipses, 2005, 223 p.

2 : Articles et contributions

(Classement par ordre alphabétique)

AGUILA (Yann), Cinq questions sur l'interprétation constitutionnelle, RFDC, 1995, pp. 9-25.

AMELLER (Michel), L'heure des questions au Palais Bourbon, in Mélanges Georges Burdeau, Paris : LGDJ, 1977, p. 346.

ANDRE (Jean-Marie), Fonction ministérielle et mandat parlementaire : pourquoi l'incompatibilité ?, RPP, juillet-août 1977, pp. 28-36.

ARDANT (Philippe), Le contentieux électoral devant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, in Université de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Paris, « Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat », Colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat, Paris : LGDJ, 1988, 55-66.

AUTIN (Jean-Louis), Les exceptions d'irrecevabilités soulevées par les parlementaires français, RDP, 1983, pp. 345-365.

AVRIL (Pierre), L'article 4 : explication d'un paradoxe, in Didier MAUS, Louis FAVOREU, Jean Louis SEURIN, L'écriture de la constitution de 1958, Paris : Economica, 1992, pp. 713-727.

AVRIL (Pierre), Droit parlementaire et droit constitutionnel de la Cinquième République, RDP, 1984, pp. 573-579.

AVRIL (Pierre), Le vote bloqué et l'engagement de la responsabilité, Petites affiches, 4 mai 1992, p. 29.

AVRIL (Pierre), L'Assemblée aujourd'hui, Pouvoirs, n°34, 1985, pp. 5-12.

AVRIL (Pierre), L'approche institutionnelle des partis politiques, in Mélanges Maurice Duverger, « Droit, institutions et systèmes politiques », Paris : PUF, 1988, pp. 229-236.

BEAUD (Olivier), La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité sous la Cinquième République, RDP, 1998, p. 1541.

BEAUGE (Stéphan), La réforme parlementaire Séguin (1993-1994), Droit prospectif, 1995, pp. 951-964.

BELORGEY (Jean Michel), Les relations entre le parlement, les partis et le gouvernement, Après-demain, n° 373, avril 1995, pp. 20-34.

BENVENUTO (S.), Les rôles respectifs du gouvernement et du parlement dans la création des textes de loi, JCP, n°170, 1995, pp. 128-136.

BERLIA (Georges), La constitution et les débats sur les règlements des assemblées, RDP, 1959, pp. 566-579.

BON (Pierre), La dissolution des partis politiques, in Mélanges en l'honneur de Franck MODERNE, « Mouvement du droit public. Du droit administratif au droit constitutionnel. Du Droit français aux autres droits », Paris : Dalloz, 2004, pp. 1011-1044.

BONNEFOUS (Edouard), Crise des institutions : restaurer le contrôle parlementaire, RPP, 1972, p. 16.

BONNEFOUS (Edouard), Le travail parlementaire, une réforme s'impose, RPP, 1975, pp. 23.

BOUDANT (Joël), La crise identitaire du parlement français, RDP, 1992, pp. 923-954.

BOURDON (Jean), Les assemblées parlementaires sous la Cinquième République, NED, La Documentation française, n°4463, 1978, pp. 236-245.

BOURMAUD (Daniel), Les Cinquièmes Républiques : monarchie, dyarchie, polyarchie : Variations autour du pouvoir sous la Cinquième République, *Pouvoirs*, n°99, 2001, pp. 7-18.

BRAIBANT (Guy), Qui fait la loi ?, *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 43-46.

BRUYAS (Jean), L'évolution du Conseil de la République (8 décembre 1946-1^{er} août 1949), assemblée fantôme ou sénat ?, *RDP*, 1949, p. 577.

BURDEAU (Georges), L'évolution de la notion d'opposition, *RIHPconsti.*, 1954, p. 119 et s.

BURDEAU (Georges), Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français, *Archives de la philosophie du droit*, 1959, pp. 7-55.

CAHOUA (Paul), Les commissions, lieu de travail législatif, *Pouvoirs*, n°34, 1985, pp. 35-39.

CARCASSONNE (Guy), A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel, *Pouvoirs*, n°41, 1987, pp. 163-168.

CARCASSONNE (Guy), La résistance de l'Assemblée nationale à l'affaiblissement de son rôle, *RFSP*, 1984, pp. 916-923.

CARCASSONNE (Guy), Réhabiliter le parlement, *Pouvoirs*, n°49, 1989, pp. 37-45.

CARCASSONNE (Guy), La LOLF et le renouveau du contrôle, *RFFP*, mars 2007, pp. 77-85.

CATTOIR-JONVILLE (Vincent), *Les indemnités et avantages consentis aux parlementaires*, intervention au colloque "Le financement des Parlements", organisé à l'Université de LILLE II, en septembre 1997, par le G.E.R.A.P., la Société Française de Finances Publiques, l'Association française des Constitutionnalistes, et la Cour des comptes.

CAYROL (Roland), PARODI (Jean-Luc), YSMAL (Claude), L'image de la fonction parlementaire chez le député français, *RFSP*, 1971, pp. 1173-1190.

CAYROL (Roland), PARODI (Jean-Luc), YSMAL (Claude), Le député français et le système politique, *RFSP*, 1975, pp. 72-79.

CHABRUN (Jacques), SOUBEYRAN (Denis), DE PUYLAROQUE (Paul), Le principe de l'annualité budgétaire : réflexions et inflexions, *RFFP*, n°26, 1989, pp. 139-154.

CHANDERNAGOR (André), Des droits nouveaux au parlement, *RPP*, 1967, pp. 45-60.

CHANDERNAGOR (André), Le système parlementaire français, théorie et réalité, *RPLF*, n°34, 1978, p. 25.

CHINAUD (Roger), Loi de finances : quelle marge de manœuvre pour le parlement ?, *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 99-108.

- CHIROUX (René)**, Vers un déclin du bicamérisme français ?, Rev. Adm., 1989, pp. 19-34.
- CHRESTIA (Philippe)**, La rénovation du parlement, une œuvre inachevée, RFDC, 1997, pp. 293-299.
- CHRESTIA (Philippe)**, Responsabilité politique et responsabilité pénale : entre fléau de la balance et fléau de la société, RDP, 2000, p. 740.
- CLAMETTE (Jean-François)**, Le mimétisme constitutionnel à la lumière de la pensée de René GIRARD, in Droit Ecrit, n°3-2002, pp. 121-128.
- CAMBY (Jean-Pierre)**, Le droit parlementaire, droit des minorités, in Mélanges Pierre AVRIL, op. cit. pp. 419-434.
- CARCASSONNE (Guy)**, Réhabiliter le parlement, Pouvoirs, n°49, 1989, pp. 37-46.
- CARCASSONNE (Guy)**, A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel, Pouvoirs, n°41, 1987, p. 163.
- COLLIARD (Jean-Claude)**, Les pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986-mai 1988), RDP, 1989, pp.1565-1605.
- COLLIARD (Jean-Claude)**, L'opposition parlementaire, dans les parlements aujourd'hui, Paris : La Documentation française, « Cahiers français », 1976.
- COLLIARD (Jean-Claude)**, L'élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire, in Mélanges Pierre AVRIL, La République, Paris : Montchrestien, 2000 ; p. 517-531.
- COLMOU (Yves)**, Le vade-mecum du député obstruteur, Pouvoirs, n°34, 1985, pp. 121-129.
- COTTERET (Jean Marie)**, L'ordre du jour des assemblées parlementaires, RDP, 1961, pp. 48-56.
- COUDERC (Michel)**, La bataille parlementaire entre le temps, RFSP, 1981, pp. 235-250.
- COUDERC (Michel), BECANE (Jean-Claude)**, De la conférence des présidents, Rev. Adm., 1989, p. 13.
- COUDERC (Michel)**, Le législateur parlementaire, pour en finir avec un pléonasme, Pouvoirs, n°64, 1993, pp. 49-62.
- DANIEL (Justin), EMERI (Claude)**, L'Assemblée nationale et son devenir, RDP, 1989, pp. 1245-1250.
- DEBRE (Michel)**, Trois caractéristiques du système parlementaire français, RFSP, 1955, pp. 21-34.

DELPEREE (Francis), Le contentieux électoral en Europe, in « La sincérité du scrutin », Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n°13, 2002, pp. 74-80.

DE VILLIERS (Michel), La décision du 23 janvier 1987, qu'est ce qu'un amendement, Rev. Adm, 1987, p. 139.

DOUBLET (Yves-Marie), La réglementation du financement de la vie politique est-elle souhaitable, est-elle possible ?, RFFP, n°58, 1997, p. 101-108.

DUBOURG-LAVROFF (Sonia), L'incompatibilité du mandat de parlementaire et de la fonction de député, Pouvoirs, n°69, 1994, pp. 157-161.

DUBOURG-LAVROFF (Sonia), Le droit de pétition, RDP, 1992, p. 1734.

DUHAMEL (Olivier), La découverte de la fonction de député, interview de Pierre Lellouche, Pouvoirs, n°69, 1994, pp. 172.

DUPART (Jean-Pierre), La crise des assemblées parlementaires françaises, in Mélanges Jean-Marie Auby, Paris : Dalloz, 1992, pp. 493-505.

DURAND (Paul), La décadence de la loi dans la constitution de la Cinquième République, JCP, 1959, n°1470, p. 4.

DUVERGER (Maurice), Le rôle de l'opposition dans un parlement actif, Le Monde, 3 juin 1973.

EISENMANN (Charles), « L'esprit des lois » et la séparation des pouvoirs, in Mélanges en l'honneur de Carré de Malberg, pp. 165-192.

ESPLUGAS (Pierre), L'interdiction des partis politiques, RFDC, 1999, p. 675.

ETIEN (Robert), Le pluralisme : objectif à valeur constitutionnelle, Rev. Adm., 1986, p. 458.

FAURE (Edgar), L'alternance ou la noix, Pouvoirs, n°1, 1977, pp. 9-18.

FAURE (Edgar), La réforme du parlement français, Cahiers français, 1976, pp. 4-12.

FAVOREU (Louis), Le parlement constituant et le juge constitutionnel, Mélanges Pierre AVRIL, Paris : Montchrestien, 2001, pp. 234-242.

FRAISSEIX (Patrick), Propos iconoclaste sur l'avenir de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, RDP, 2001, pp. 1747-1777.

GAUDEMET (Pierre), La séparation des pouvoirs, mythe et réalités, D., 1961, Chronique, p. 121.

GEORGE (Henri), Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires, Mélanges Georges Burdeau, Paris : LGDJ, 1977, pp. 441-449.

GICQUEL (Jean), L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires, Petites affiches, 7 juillet 1997, pp. 4-8.

GHEVONTHIAN (Richard), La constitutionnalisation du droit électoral, Bertrand MATTHIEU et Michel VERPEAUX (dir.), « La constitutionnalisation des branches du droit », Actes de l'atelier du 3^{ème} Congrès de l'Association française des constitutionnalistes, pp. 57-63.

GRADEL (Richard), Le travail parlementaire et ses contraintes, RPP, 1985, pp. 11-18.

GUY-GRAND (Georges), La crise actuelle du parlementarisme, La Grande Revue, n°119, 1995, pp. 119-145.

HAMON (Léo), Nécessité et condition de l'alternance, Pouvoirs, n°1, 1977, pp. 19-43.

HAMON (Léo), Le domaine de la loi et du règlement : à la recherche d'une frontière, Dalloz, 1960, p. 253.

HERMET (Guy), Les élections dans les régimes autoritaires. Esquisse d'un cadre d'analyse, in Guy HERMET, Alain ROUQUIE et Juan LINZ, « Des élections comme les autres », Paris : Presse de la Fondation nationale de sciences politiques, 1970, pp. 21-58.

HOCHEDÉZ (Daniel), La genèse de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : un processus exemplaire, RFFP, 2001, p. 51

HONTEBEYRIE (Pierre), La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoir, Pouvoirs, n°34, 1985, pp. 13-21.

ISRAEL (Jean-Jacques), L'article 4, in François LUCHAIRE et Gérard CONAC, La constitution de la République française, 2^{ème} édition, Paris : Economica, 1987, p. 219-224.

JAN (Pascal), Les oppositions, Pouvoirs, n°108, 2003, pp. 23-43.

JAN (Pascal), La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale, RDP, 1995, pp. 987-1003.

JOSEPH-BARTHELEMY, Les limites du pouvoir législatif, RPP, 1955, pp. 355.

LAKROUFF (Slimane), Le droit d'amendement, RDP, 1991, pp. 437-450.

LALUMIERE (Pierre), Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale, in Mélanges Jean Brethe de la Gressaye, Bordeaux, Brière, 1967, pp. 405-421.

LASCOMBE (Michel), La responsabilité du gouvernement devant le parlement dans le rapport VEDEL, Petites affiches, 7 mai 1993, pp. 4-7.

LECA (Jean), Sur la gouvernabilité, in Les démocraties sont –elles gouvernables ?, Sous la direction de Jean LUCA et Roberto PAPINI, Paris : Economica, 1985, pp. 34-54.

LE DIVELLEC (Armel), Quelques aspects du parlementarisme sous la Cinquième République, in Mélanges offerts à Pierre Avril, 2000, pp. 349-362.

LE MIRE (Pierre), L'ordre du jour sous la Cinquième République, RFDC, 1991, pp. 195-200.

L'HUILLIER (Jean), La délimitation du domaine de la loi et du règlement dans la constitution du 4 octobre 1958, Dalloz, 1959, chronique, p. 173.

MALIBEAU (Albert), La compétence financière du parlement de la Cinquième République, RSF, 1961, pp. 45-82.

MALIBEAU (Albert), La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques, RFSP, 1960, pp. 39-48.

MASCLET (Jean-Claude), La fonction parlementaire sous la Cinquième République, Rev. Adm., 1985, pp. 327-346.

MAUS (Didier), Le Sénat, l'Assemblée nationale et le gouvernement, Pouvoirs, n°44, 1988, pp. 119-130.

MAZEAUD (Pierre), Le parlement et ses « adversaires », Pouvoirs, n°64, 1993, pp. 109-122.

MELIN-SOUCRAMANIEN (Ferdinand), Le Conseil constitutionnel, juge électoral, Pouvoirs, n°105, 2003, pp. 117-131.

MEDARD (Jean-François), Introduction : la corruption, RIP comp., vol. 4, n°2, 1997.

MEDARD (Jean-François), Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique, RFSP, 26 (1), février 1976.

MENY (Yves), Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs, Pouvoirs, n°64, 1993, pp. 129-136.

MIAILLE (Michel), La régulation et le pouvoir politique, Working Paper, n°3, Barcelona : 1991, pp. 2-18.

MIGAUD (Didier), Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du parlement, RFFP, janvier 2001, pp. 37-43.

MILACIC (Slobodan), Du modèle de la démocratie pluraliste, in Cours de science politique, « Introduction à l'analyse du discours », Bordeaux : éd. Montaigne, 2002, pp. 1-28.

MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris), Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, les problèmes de rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre, RDP, 1928, p. 5.

MIRKINE-GUETZEVITCH (Boris), Les méthodes d'étude du droit constitutionnel comparé, RID comp., 1949, pp. 397-417.

MOPIN (Michel), Diriger le parlement, Pouvoirs, n°83, 1997, pp. 41-58.

PACTET (Pierre), L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes, in Mélanges Georges Burdeau, Paris : LGDJ, 1977, pp. 191.

PACTET (Pierre), Les commissions parlementaires, RDP, 1954, p. 127.

PEZANT (Jean-Louis), Parlementarisme rationalisé et système majoritaire, in Mélanges Pierre AVRIL, op. cit. pp. 465-479.

PEZANT (Jean-Louis), Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la constitution de 1958, in Mélanges Georges Burdeau, Paris : LGDJ, 1997, pp. 455-480.

PEZANT (Jean-Louis), Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires, éléments pour un bilan, RFSP, 1981, pp. 140-150.

PEZANT (Jean-Louis), Quel droit régit le parlement ?, Pouvoirs, n°64, 1993, pp. 63-74.

PHILIP (Loïc), La constitutionnalisation des finances publiques, in Sous la direction de Bertrand MATTHIEU et Michel VERPEAUX, « La constitutionnalisation des branches du droit », op. cit. pp. 65-71.

PHILIP (Loïc), Le Conseil constitutionnel, juge électoral, Pouvoirs, n°13, 1980, pp. 61-79.

PONCELET (Christian), Le bicamérisme, une idée neuve, RPP, 2000, p. 2.

PONTHOREAU (Claire), L'opposition comme garantie constitutionnelle, RDP, n°4, 2002, pp. 1127-1162.

PORTELLI (Hugues), SIRINELLI (Jean-François), La majorité et l'opposition, RDP, 1998, « les 40 ans de la Cinquième République », pp. 1640-1648.

QUERMONNE (Jean-Louis), Alternance au pouvoir, multipartisme et pluralisme imparfait, in Mélanges Georges LAVAU, Paris : Presse de la Fondation nationale de science politique, 1989, pp. 123-134.

RAVAZ (Bruno), Faut-il allonger la durée de la session parlementaire ?, RDP, 1994, pp. 1441.

RIVERO (Jean), Etat de droit, Etat du droit, Mélanges Guy Braibant, Paris : Dalloz, 1996, pp. 609-614.

ROQUES (Xavier), HERIN (Jean-Louis), Les commissions parlementaires, in Administration, n°120-121, juin septembre 1983.

ROUQUES (Xavier), Le mythe de l'ordre du jour prioritaire, Petites affiches, 4 mai 1998, pp. 31-34.

ROUQUIE (Alain), L'analyse des élections non concurrentielles : contrôle, clientélisme et situations autoritaires, in Guy HERMET, Alain ROUQUIE et Juan LINZ, Des élections comme les autres, Paris : Presse de la Fondation nationale de science politique, 1990, pp. 59-99.

SOUSSE (Marcel), Le bicamérisme, bilan et perspective, RDP, 1997, p. 1325.

STOCKER (Gerry), Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, RISS, n°155, mars 1998.

STONE (Alex), La politique constitutionnelle, in Guillaume DRAGO, François BASTIEN, et Nicolas MOLFESSIS (dir.), La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pp. 117-140.

TAILLEFAIT (Antony), La déchéance parlementaire, RDP, 2001, pp. 157-200.

TALLINEAU (Lucile), Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance de 1959, RFFP, n°73, janvier 2001, pp. 19-29.

TARDAN (Arnaud), Le rôle législatif du Sénat, Pouvoirs, 1988, n° 44, pp. 34-54.

TOSTEN (Anne), FABER (Doeke), DE JONG (Karijin), Vers une approche intégrée de l'observation des élections ? La professionnalisation des missions d'observation des élections de longue durée. Partie 1 : Programme de formation à l'observation des élections, in rapport ECDPM 7, décembre 1997, 20 p.

TOURAINÉ (Alain), Qu'est ce que la démocratie aujourd'hui ?, RISS, n°128, mai 1991.

Union Interparlementaire, Les femmes dans les parlements nationaux, Etat de la situation au 30 octobre 2003, in www.ipu.org.

VARGAS (Marion Gonzalez), L'observation électorale, instrument de consolidation de la démocratie en droit international, in Université de Laguna, Liberté des élections et observation internationale des élections, Conférence internationale, Ténérife, 27 février-2 mars 1994, Bruxelles : Brylant, 1999, pp. 133-1346.

VIGNAUD (Jacques), Quel avenir pour le parlement ? RPP, 1966, p. 65

VINCENT (François), De l'inutilité de l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958, AJDA, 1965, Doctrine, p. 564.

WALINE (Marcel), Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958, RDP, 1959, p. 699.

II : Références sur les systèmes politiques africains.

A : Ouvrages, Thèses, Mémoires.

(Classement par ordre alphabétique)

ABDOU (Hassan), *Le statut des partis politiques dans les Etats de l'Afrique de l'ouest francophone*, Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires du SPTENTRION, 2002, 548 p.

ADAMON (Augustin), *Le renouveau démocratique au Bénin : la conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris : l'Harmattan, 1995, 223 p.

ADOUKO (Djouka Berna), *Le président de l'Assemblée nationale en Afrique noire francophone. Essai d'analyse comparative à partir des exemples de la Côte d'Ivoire et du Sénégal*, Thèse Droit public, Toulouse 1, 1993.

ADOTEVI (Stanislas Spero), *Négritude et négrologie*, Paris : Le Castor Astral, 1998, 216 p.

AGBODJAN (Combévi), *Institutions politiques et organisations administratives au Togo*, Lomé : Editogo, 1987, 259 p.

AGBOYIBO (Yaovi), *Combat pour un Togo démocratique : une méthode politique*, Paris : Karthala, 1999, 213 p.

AHADJI-NONOU (Koffi), *Essai de réflexion sur les régimes de fait : le cas du Togo*, Thèse droit public, Poitiers, 1985, 845 p.

AHANHANZO-GLELE (Maurice), *Naissance d'un Etat noir. L'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey. De la colonisation à nos jours*, Paris : LGDJ, 1969, 537 p.

AKINDES (Francis), *Les mirages de la démocratie en l'Afrique subsaharienne francophone*, Paris : Karthala, 1996, 246 p.

ANYANG NYONGO (Peter), *Afrique : La longue marche vers la démocratie*, Paris : Publisud, 1988, 198 p.

ARENDR (Hannah), *Le système totalitaire*, Paris : Seuil, 1987, 313 p.

AUCHER (Tim), *Le Gabon, une démocratie bloquée ? Reculs et avancées d'une décennie de lutte*, Paris : l'Harmattan, 2001, 135 p.

BADET (Georges), *Cour constitutionnelle et régularité des élections au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung, 2000, 210 p.

BANGOURA (Dominique), *L'armée africaine (1960-1990)*, Paris : Centre de Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie moderne, 1992, 190 p.

BANOCK (Michel), *Le processus démocratique en Afrique : le cas du Cameroun*, Paris : l'Harmattan, 1993, 252 p.

BAYART (Jean-François), *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris : Fayart, 2006, 439 p.

BAYART (Jean-François), *L'Etat au Cameroun*, 2^{ème} édition, Presse de la Fondation nationale de sciences politiques, 1985, 348 p.

BAYART (Jean-François), MBEMBE (Achille), TOULABOR (Comi), *La politique par le bas. Contribution à une problématique de la démocratie en Afrique noire*, Karthala, 1992, 268 p.

BENEGAS (Richard), *La démocratie à pas de caméléon. Transition et consolidation démocratique au Bénin*, Thèse science politique, IEP Paris, 1998, 310 p.

BENEGAS (Richard), *Insoumissions populaires et révolutions au Burkina Faso*, Centre d'Etudes d'Afrique Noire, IEP de Bordeaux, 1993.

BENOT (Yves), *Les indépendances en Afrique : idéologie et réalités*, Paris : Maspero, 1975, 126 p.

BENOT (Yves), *Les parlementaires africains à Paris (1914-1958)*, Paris : Chaka, 1989, 190 p.

BESSIS (Sophie), *Crises et mutations en Afrique noire*, Paris : La Documentation française, problèmes politiques et sociaux, 1994, 64 p.

BLANC (François-Paul) et al. *Constitutions et régime politique au Burkina Faso, Centre d'Etudes et de Recherches juridiques sur l'Afrique francophone*, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 1994, 240 p.

BLANC (François-Paul), DE GAUDUSSON (Jean du Bois), FALL (Alioune), FERAL (François), (dir), *Le chef de l'Etat en Afrique. Entre traditions, état de droit et transition démocratique*, Presses universitaires de Perpignan, n°9, 2001, 550 p.

BOLLE (Stéphane), *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, Thèse droit public, Université de Montpellier 1, 1997, 807 p.

BONGNESSAN (Arsène), *Burkina Faso : les fondements politiques de la Quatrième République*, Ouagadougou, Presses universitaires de Ouagadougou, 1995, 169 p.

BOULAGA (Fabien Eboussi), *La démocratie de transit au Cameroun*, Paris : l'Harmattan, 1997, 456 p.

BOURGI (Albert), *Le printemps de l'Afrique*, Paris : Hachette, 1991, 186 p.

BOURMAUD (Daniel), *La politique en Afrique*, « Coll. Clefs Politiques », Paris : Montchrestien, 1997, 160 p.

BUIJTENHUIJS (Robert), THIRIOT (Céline), *Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara : un aperçu de la littérature : 1992-1995 : un bilan de la littérature*, CEAN-IEP de Bordeaux-Centre d'études africaines de Lieden, Pays Bas, 217 p.

CABANIS (André), MARTIN (Michel Louis), *Les constitutions d'Afrique noire francophone, évolutions récentes*, Paris : Karthala, 1999, 192 p.

CERI-CEAN, *Aux urnes l'Afrique ! Elections et pouvoirs en Afrique noire*, Paris : Editions Pedone, 1978, 259 p.

CHANTEBOUT (Bernard), *Le tiers monde*, 2^{ème} édition, Paris : Armand Colin, 1986, 183 p.

CONAC (Gérard), (dir.), *Les institutions des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris : Economica, 1979, 359 p.

CONAC (Gérard), (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris : Economica, 1993, 517 p.

CONAC (Gérard), (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains. Actes du colloque de la Sorbonne « la vie du droit en Afrique »*, Paris : Economica, 1980, 509 p.

CORNEVIN (Robert), *Histoire du Togo*, Paris : Berger-Levrault, 1969, 555 p.

DALLOZ (Jean-Pascal), QUANTIN (Patrick) (dir), *Les transitions démocratiques africaines*, Paris : Editions Karthala, 1997, 313 p.

DALLOZ (Jean-Pascal) (dir.), *Le non renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, Centre d'Etudes d'Afrique Noire, 1999, 230 p.

DANIOUE (Roger), *L'Afrique, unité démocratique*, Paris : l'Harmattan, 1997, 165 p.

DARBON (Dominique), DE GAUDUSSON (Jean du Bois), *La création du droit en Afrique*, Paris : Karthala, 1997, 493 p.

DE GAUDUSSON (Jean du Bois), CONAC (Gérard), DESOUCHE (Christine), *Les constitutions des Etats d'Afrique francophone*, Paris : La Documentation française, 1997, Tome 1, 452 p.

DE GAUDUSSON (Jean du Bois), CONAC (Gérard), DESOUCHE (Christine), *Les constitutions des Etats d'Afrique francophone*, Paris : La Documentation française, 1998, Tome 2, 458 p.

DEGLI (Jean-Yaovi), *Togo, la tragédie africaine*, Editions nouvelles du Sud, 1996, 262 p.

DEGNI-SEGUI (René), *Les droits de l'homme en Afrique noire. Théories et réalités*, Abidjan : CEDA, 2001, 343 p.

DESCHAMP (Hubert), *Les institutions d'Afrique noire*, Paris : PUF, 1962, 128 p.

DIOP (El Hadj Omar), *Les partis politiques dans le processus de démocratisation des Etats d'Afrique noire francophone. Essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal*, Thèse droit public, Bordeaux 4, 2005, 945 p.

DOGBE (Yves Ekoué), *Le renouveau démocratique au Togo*, Lomé : Akpagnon, 1991, 320 p.

DUCEL (Tong Prosper), *Les conférences nationales en Afrique noire francophone : les chemins de la démocratie*, Thèse droit public, Université de Lille 2, 1997.

DUMONT (René), PAQUET (Charlotte), *Démocratie pour l'Afrique : la longue marche de l'Afrique vers la liberté*, Paris : Seuil, 1993, 343 p.

EBOUSSI-BOULAGA (Fabien), *Les conférences nationales en Afrique noire. Une affaire à suivre*, Paris : Karthala, 1993, 229 p.

ETEKA (Yamet Valère), *La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples : Etudes comparative*, Paris : l'Harmattan, 1996, 476 p.

FALL (Ismaila Madior), *La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : exemple des Etats francophones d'Afrique subsaharienne*, Thèse droit public, Université Cheikh Anta DIOP, Dakar, 22 décembre 2001, 513 p.

FARES (Zahir), *L'Afrique et démocratie. Espoir et illusions*, Paris : l'Harmattan, 1992, 190 p.

FOFANA (Mamadou Lamine), *L'universalité des droits de l'Homme et sa portée en Afrique*, EDJA, 1997, 131 p.

FEUILLET (Claude), *Le Togo en général : la longue marche de Gnassingbé Eyadema*, Paris : Afrique Biblio Club, 1976, 198 p.

FRANCOPHONIE ET DEMOCRATIE, *Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* (Bamako, 1^{er} et 3 novembre 2000), Pedone, 2001, 948 p.

GAZIBO Mamadou, *La problématique de la consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, Thèse science politique, IEP Bordeaux : 1998, 556 p.

GONIDEC (Pierre-François), *Les systèmes politiques africains*, 2^{ème} édition, Paris : LGDJ, 1978, 431 p.

GOODWING-GILL (Guy), *Elections libres et régulières, Droit international et pratique*, Genève, Union interparlementaire, 1994, 135 p.

GOUDOU (Thomas), *L'Etat, la politique et le droit parlementaire en Afrique*, Paris : Berger-Levrault, 1987, 589 p.

HODONOU (Djimon Adolphe), *Le Bénin et l'enjeu démocratique africain*, Lettre de Montgeron, Cotonou : Editions ABM, 1993, 243 p.

HOUNGNIKPO (Mathurin), *L'illusion démocratique en Afrique*, Paris : l'Harmattan, 2004, 257 p.

IBRIGA (Luc Marius), GARANE (Amidou), *Constitutions burkinabé, textes et commentaires*, Ouagadougou : 2001, 174 p.

IDEA, *La réforme du système électoral au Burkina Faso. Rapport du séminaire sur le dialogue pour le développement démocratique au Burkina Faso et l'atelier sur la démocratie et les élections : la réforme du système électoral au Burkina Faso*, Stockholm : Juillet 1999, 148 p.

ISSA ABDOURHAMANE (Boubacar), *Les cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique : analyse comparative à partir des exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Niger*, Thèse Droit public, Université Bordeaux IV, Octobre 2002, 531 p.

JEOL (Michel), *Droit public africain*, Paris : Berger-Levrault, 1967, 408 p.

KABOU (Axelle), *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Paris : l'Harmattan, 1991, 207 p.

KADANGA (Kodjona), *Le changement politique au Togo : abrégé des événements de la période pré transition*, Lomé : Editogo, 1992, 169 p.

KAMTO (Maurice), *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique francophone*, Thèse droit public, Paris : LGDJ, 1987, 545 p.

KANKEU-TAGHEDJO (Joseph), *Le pouvoir constituant dans l'élaboration des nouvelles constitutions des pays d'Afrique noire francophone. Contribution à l'étude des systèmes politiques et constitutionnels*, Thèse droit public, Université Robert Schumann de Strasbourg, 1998, 441 p.

- KEITA (Lansana Condé)**, *Les attributions des assemblées législatives dans les pays d'Afrique noire d'expression française*, Thèse droit public, Paris, 1972, 240 p.
- LATTE (Okon Wesley)**, *La fonction législative en Côte d'Ivoire : processus législatif et production législative*, Thèse droit public, Bordeaux 4, 1996, 316 p.
- LAVROFF (Dmitri Georges)**, *Les partis politiques en Afrique noire*, « coll. Que sais-je ? », Paris : PUF, 1970, 127 p.
- LAVROFF (Dmitri Georges)**, *Les systèmes constitutionnels en Afrique. Les Etats francophone*, Paris : A. Pedone, 1976, 438 p.
- LAVROFF (Dmitri Georges)**, *Les constitutions africaines. L'Afrique noire francophone et le Madagascar*, Paris : A. Pedone, 1961.
- LUSIGNAN (Guy)**, *L'Afrique noire depuis les indépendances. L'évolution des Etats francophones*, Paris : Fayard, 1970, 410 p.
- MAHIOU (Ahmed)**, *L'avènement du parti unique en Afrique noire. L'expérience des Etats d'expression française*, Paris : LGDJ, 1969, 421 p.
- MAIGNAN (Jean-Claude)**, *La difficile démocratisation du Niger*, Paris : Publication du Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Moderne, 2000, p. 94.
- M'BAYE (Ba Abou Bakr)**, *La vie parlementaire à travers l'évolution des institutions politiques au Sénégal de 1789 à nos jours*, Mémoire DEA droit public, Perpignan, 2001.
- MBODJ (El Hadj)**, *Statut de l'opposition au Sénégal, Rapport du Médiateur*, NIS édition Dakar, 1999, 244 p.
- MBONIMPA (Melchior)**, *Ethnicité et démocratie en Afrique : l'homme tribal contre l'homme citoyen*, Paris : l'Harmattan, 1994, 234 p.
- MEDARD (Jean-François)**, *Etats d'Afrique noire, fondations, mécanismes et crises*, Paris : Karthala, 1991, 405 p.
- MICHALON (Thierry)**, *Quel Etat pour l'Afrique ?*, Paris : l'Harmattan, 1984, 190 p.
- NACH MBACK (Charles)**, *Genèse et dynamiques des réformes décentralisatrices dans les Etats d'Afrique subsaharienne (1990-2000). Une approche comparée : Bénin, Burkina Faso, Gabon, Cameroun, Mali, Niger*, Thèse droit public, Bordeaux IV, 2000, 537 p.
- NANDJUI (Pierre)**, *Connaissance du parlement ivoirien*, Paris : l'Harmattan, 2000, 84 p.

- OWONA (Joseph)**, *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Paris : Berger-Levrault, 1985, 410 p.
- PANABEL (Jean-Pierre)**, *Les coups d'Etat militaires en Afrique*, Paris : l'Harmattan, 1984, 188 p.
- PASSOT (Bernard)**, *Le Bénin*, 3^{ème} éd., l'Harmattan, 2004, 364 p.
- QUANTIN (Patrick)**, (dir.), *Voter en Afrique. Comparaison et différenciations*, Paris : l'Harmattan, 2004, 353 p.
- QUANTIN (Patrick)**, *Gouverner les sociétés africaines*, Paris : Karthala, 2005, 336 p.
- RAYNAL (Jean Jacques)**, *Les institutions politiques du Niger*, Paris : Sépia, 1993, 342 p.
- ROUSSILLON (Henry)**, (dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Toulouse : Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, 201 p.
- ROY (Maurice-Pierre)**, *Les régimes politiques du Tiers Monde*, Paris : LGDJ, 1997, 615 p.
- SAHIRI (Léandre)**, *La victoire par les urnes*, Brunoy : Editions Kasimex, 1999, 112 p.
- SALAMI (Abdou)**, *Processus de conférences nationales et mutations politiques en Afrique : cas du Togo*, Thèse droit public, Université Lille 2, 2000, 493 p.
- SALAMI (Aboudou Ibrahim)**, *La protection de l'Etat de droit par les cours constitutionnelles africaines. Analyse comparative des cas béninois, ivoirien, sénégalais et togolais*, Thèse droit public, 29 janvier 2005, Université François Rabelais de Tours, 452 p.
- SASSOU (Attisso Fulbert.)**, *La problématique de l'alternance politique au Togo*, Paris : l'Harmattan, 2001, 175 p.
- SCHACHTER-MORGENTHAU (Ruth)**, *Le multipartisme en Afrique de l'ouest francophone jusqu'aux indépendances. La période nationaliste*, 2^{ème} édition, Paris : l'Harmattan 1998, 488 p.
- SYLLA (Lanciné)**, *Tribalisme et parti unique en Afrique noire*, Université nationale de Côte d'Ivoire, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Abidjan : 1977, 384 p.
- SY (Seydou Madani)**, *Recherche sur l'exercice du pouvoir politique en Afrique noire*, Paris : Pe-done, 1965, 231 p.
- TALL (Moctar)**, *Les parlements dans les Etats francophones d'Afrique noire : essai sur le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Togo et le Sénégal*, Thèse droit public, Poitiers, 1986, 463 p.
- TCHATCHIBARA (Yacoubou)**, *Le Togo face à lui-même (1990-1994)*, Lomé : Editogo, 1994, 136 p.

TCHIVOUNDA (Guillaume Pambou), *Essai sur l'Etat africain post-colonial*, Paris : LGDJ, 1982, 276 p.

TCHODIE (M'Babiniou.), *Essai sur l'évolution du présidentielisme en Afrique noire francophone : l'exemple togolais*, Thèse droit public, Université de Caen, 1993, 432 p.

TEDGA (Paul John Marc), *Ouverture démocratique en Afrique noire*, Paris : l'Harmattan, 1991, 251 p.

TETE (Tété), *Démocratisation à la togolaise*, Paris : l'Harmattan, 1998, 224 p.

TETE (Tété), *Histoire du Togo : le régime et l'assassinat de Sylvanus Olympio 1960-1963*, Créteil : NM7, 2003, 352 p.

THIRIOT (Céline), *Démocratisation et démilitarisation du pouvoir : étude comparative à partir du Burkina Faso, Congo, Gabon, Mali et du Togo*, Thèse Science politique, Université de Bordeaux IV, 1999, 1035 p.

THYSTERE-TCHICAYA (Jean Pierre), *Itinéraire d'un africain vers la démocratie*, Paris : Tricore, 1992, 171 p.

TOULABOR (Comi), *Le Togo sous Eyadema*, Paris : Karthala, 1986, 332 p.

TONG (Prosper Duce), *Les conférences nationales en Afrique noire francophone : les chemins de la démocratie*, Thèse science politique, Université de Lille 2, 1994, 529 p.

VANDERLINDEN (Jacques), *Les systèmes juridiques africains*, Paris : PUF, 1983, 127 p.

VEYRET (Sophie), *La place de l'Assemblée nationale dans le système politique ivoirien depuis 1980*, Mémoire DEA sciences politiques, Paris 1, 115 p.

VIGNON (Yao Biova), *Recherches sur le constitutionnalisme en Afrique noire francophone. Le cas du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et du Togo*, Poitiers, 1988, 1039 p.

YAGLA (Ogma Wen'saa), *Le pouvoir politique au Togo*, Lomé : l'Harmattan, 1978, 215 p.

YAMEOGO (Philippe), *Repenser l'Afrique*, Paris : l'Harmattan, 1993, 250 p.

ZIEGLER (Jean), *Démocratie et nouvelles formes de légitimation en Afrique : les conférences nationales au Bénin et au Togo*, notes et travaux n°47, Itinéraires, Genève : octobre, 1997.

B : Articles et Contributions

(Classement par ordre alphabétique)

ABDOU (Salami), Le renouveau du multipartisme au Togo. Espoir et inquiétude, RBSJA, octobre 1995, pp. 37-55.

ADJAMAGBO-JOHNSON (Kafui), La politique est aussi l'affaire des femmes, Politique Africaine, n°65-1997, pp. 62-73.

ADONAI (Jean Louis), Elections. Si les opposants voulaient bien nous débarrasser des autocrates, in « Elections. Quand les opposants refusent le pouvoir. Diagnostic des stratégies de défaire », L'Autre Afrique, n°13 janvier-février 2002, p. 11.

AHANHANZO-GLELE (Maurice), Organisation de l'observation internationale des élections (désignation des observateurs, accréditation, garanties minima etc, in Université de Laguna, 3, « Liberté des élections et observation internationale des élections, Bruxelles : Brylant, 1994, p. 217-218.

AHANHANZO-GLELE (Maurice), Le renouveau constitutionnel du Bénin : une énigme ? in Mélanges Michel Alliot, Paris : PUF, 2000, pp. 325-331.

AJAMI (Michel), Les institutions constitutionnelles du présidentialisme gabonais, RJPIC, 1975, pp. 436-454.

ALPHA (Doumbia), Conférence nationale : le Togo à la croisée des chemins, Forum Hebdo, n°44, 28 juin 1991, p. 1-2.

AMEGAH (Koffi), La primauté du RPT et la nouvelle hiérarchie des institutions togolaises, Togo-Dialogue, décembre 1978.

AMOR (Abdelfattanf), L'émergence de la démocratie dans les pays du Tiers-Monde, in Henri Roussillon, (dir.), « Les nouvelles constitutions africaines », pp. 18-28.

APLOGAN (Jean-Luc), Bénin, une démocratie apaisée : transition politique en Afrique de l'ouest, Le Monde diplomatique, novembre 1997.

ASSEME KANG (Christophe), Le parlement congolais dans la constitution du 24 juin 1973, Penant, 1976, pp. 375-379.

AYITE (Godwin), La démocratie en Afrique précoloniale, Afrique 2000, juillet 1990, pp. 39-75.

AYO-ALAO (Sadikou), Elections et systèmes électoraux dans le processus de démocratisation en Afrique, Conférence internationale sur les relations euro-africaines, Munich 24-27 mai 1992, in GERDDES-CIRD, Tome 2.

ABDRAMAN (Lidjima), Le phénomène de la prolifération des partis politiques en Afrique, 27^{ème} Session ordinaire. Travaux des commissions des affaires parlementaires, in Parlements et Francophonie, n°112, juillet 2001, pp. 271-275.

AKUETE (Vidah), Rôle des institutions internationales dans le soutien au processus démocratique, in Afrique, Démocratie et Développement, n°012, Décembre 1996, pp. 1-15.

ALI (Marie-Thérèse), Femme et Démocratie, in Afrique, Démocratie et Développement, n°012- Décembre 1996, pp. 69-79.

BADIE (Bernard) et al., La démocratisation en Afrique subsaharienne, RIP Comp., vol. 1, n°3, 1994.

BADO (Laurent), La crise de la démocratie occidentale en Afrique noire, RJP, n°1, 1999, pp. 28-49.

BADO (Laurent), Le régime constitutionnel et politique de la Quatrième République, RBD, n° 21, janvier 1992, pp. 9-21.

BAKARY (Tessy), Retour au pluralisme politique et perspectives de consolidation de la démocratie en Afrique. Les élections en Afrique : de la transition politique à la consolidation de la démocratie, Afrique, Démocratie et Développement, n°1, mars 1998, pp. 31-40.

BALIMA-SALFO (Albert), Réflexion sur l'Afrique et la démocratie, Afrique 2000, n°12, février 1993, pp. 111-121.

BANAGAS (Richard), Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin, in Politique Africaine, mars 1998, pp. 75-87.

BANAGAS (Richard), Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou, Politique Africaine, n°59, pp. 25-44.

BAUFUME (Bruno), Le contrôle de l'action de l'exécutif, in Séminaire parlementaire pour l'Afrique de l'ouest et de centre, Burkina Faso, 12-15 mars 1996. « Fonctionnement du parlement dans un contexte démocratique », Union Interparlementaire, Genève : 1996, p. 23.

BAYART (Jean-François), La problématique de la démocratie en Afrique. La Baule et après ?, Politique Africaine, n°43, octobre 1991, pp. 5-20.

BAYART (Jean-François), La politique africaine de la France : de charybde en scylla, Politique Africaine, n°49, mars 1993.

BELOTTEAU (Jacques), GAUD (Michel), La marche vers le multipartisme, in AC, n°158, 1991, pp. 53-66.

BERRAMDANE (A.), Le discours de la Baule et la politique africaine de la France, RJP, n°3, septembre-décembre 1999, pp. 247-268.

BIGO (Daniel), La délégitimation des pouvoirs : entre politique du ventre et démocratie, in Gérard CONAC, (dir.), L'Afrique en transition vers le pluralisme politique, Paris : Economica, 1993, pp. 217-244.

BOLLE (Stéphane), La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France, Revue Afrilex, n°2, septembre 2001, CERDRADI-CEAN, www.afrilex.u-bordeaux.fr

BOURGI (Albert), L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité, RFDC, 2002, pp. 722-748.

BOURMAUD (Daniel), QUANTIN (Patrick), Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991), in Yves MENY (dir.), « Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet, » Paris : l'Harmattan, 1993, p. 181.

BRETON (Jean-Marie), L'évolution du constitutionnalisme africain. Cohérences et incohérences, Recht in Africa, 2003, pp. 1-20.

BROOHM (Nicoué), Pouvoir politique, territoires polyethniques et renouveau démocratique en Afrique, Afrique 2000, février 1995, pp. 25-34.

BUIJTENJUIJS (Robert), Les partis politiques ont-ils des projets de société ? L'exemple du Tchad, Politique Africaine, n°56, 1994, pp. 119-135.

CABANIS (André), MARTIN (Michel Louis), Armée et pouvoir dans les nouvelles constitutions d'Afrique francophone, RJP, n°3, septembre-décembre 1998, pp. 276-287.

CONAC (Gérard), Le juge constitutionnel en Afrique, censeur ou pédagogue ?, in Les cours suprême en Afrique, Paris : Economica, 1989, Tome 2, p. 15.

CONAC (Gérard), Le juge de l'Etat en Afrique francophone, in AC, n°spécial « La Justice en Afrique », n°156, 4/1990, pp. 13-20.

CONAC (Gérard), Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone, in Mélanges Guy BRAIBANT, Paris : Dalloz, 1996, pp. 105-119.

CONAC (Gérard), Succès et crise du constitutionnalisme africain, in « Les constitutions africaines », Paris : La Documentation française, 1998, Tome 2, pp. 13-19.

CONAC (Gérard), Le rôle des parlements en Afrique, RPLF, 1985, pp. 12-34.

- CORNEVIN (Robert)**, Coups d'Etat en chaîne au Dahomey, RFEPA, n° 69, 1974, p. 52.
- DARBON (Dominique)**, La démocratisation en Afrique Sub-saharienne, Débat organisé à l'IEP de Bordeaux le 24 juin 1994, RIP comp., Vol. 1, 1994, p. 494.
- DARBON (Dominique)**, L'Etat prédateur, Politique Africaine, n°39, Karthala-CEAN, 1990
- DE BENOIST (Roger)**, Le multipartisme en Afrique occidentale française de 1944 à 1960, in Alternance démocratique dans le Tiers monde, janvier 1991, pp. 17-98.
- DEBBASCH (Charles)**, Le parti unique à l'épreuve du pouvoir. Les expériences maghrébines et africaines, Annuaire de l'Afrique du Nord, 1965, pp. 9-24.
- DECOUDRAS (Pierre-Marie)**, Niger, démocratisation réussie, avenir en suspens, Afrique Politique, 1994, pp. 34-44.
- DE GAUDUSSON (Jean du Bois)**, Les solutions constitutionnelles des conflits politiques en Afrique, in AC, n°spécial, octobre-décembre 1996, pp. 251-256.
- DE GAUDUSSON (Jean du Bois)**, Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques. Points de repère et interrogations, in AC, n°spécial 264/10-12, 4^{ème} trimestre 1992, pp. 50-58.
- DE GAUDUSSON (Jean du Bois)**, Le statut du juge dans les Etats d'Afrique francophone, in « La justice en Afrique », AC, n°156, pp. 6-20.
- DE GAUDUSSON (Jean du Bois)**, L'avenir de la démocratie pluraliste en Afrique, in L'Afrique subsaharienne, sécurité, stabilité, développement, Secrétariat Général de la Défense, Paris : La Documentation française, 1993, pp. 68-77.
- DE GAUDUSSON (Jean du Bois)**, in Henry ROUSILLON (dir.), Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique, pp. 189-197.
- DE GAUDUSSON (Jean du Bois)**, Quel statut pour le chef de l'Etat en Afrique ?, in Mélanges Gérard CONAC, « Le nouveau constitutionnalisme », Paris : Economica, 2001, pp. 329-337.
- DE RAULIN (Arnaud)**, La constitution guinéenne du 23 décembre 1990, RJP, avril-juin 1992, pp. 182-190.
- DE RAULIN (Arnaud)**, A partir du régime constitutionnel de la Guinée : réflexion sur les institutions futures de l'Afrique, RJP, n°2, 1994, pp. 126-147.
- DE RAULIN (Arnaud)**, Le culte des chefs et la démocratie en Afrique, RJP, 1992, pp. 419-429.
- DIALLO (Siradiou)**, A quoi sert le Premier ministre ?, Jeune Afrique, n°1167 18 mai 1983, p. 34.
- DIALLO (Siradiou)**, Eyadema recule mais ne cède pas, Jeune Afrique, 24 avril 1991, p. 24.

DIARRA (Abdoulaye), Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire. Cas du Mali, du Sénégal et du Bénin, Revue Afrilex, 2000, p. 11.

DIOP (Seydou), Du parti unique aux multiples partis introuvable, AC, n°164, octobre-décembre 1992, pp. 145-152.

DJEDJRO (Mélédjé), La révision des constitutions dans les Etats africains francophones, RDP, 1992, pp. 111-134.

DIALLO (Falilou), Les forces et les limites du gouvernement de consensus national en Afrique, Afrique Démocratie et Développement, n°18, juin 1998, pp. 19-25.

DOSSOU (Robert), Le Bénin : du monolithisme à la démocratie pluraliste, un témoignage, in CONAC Gérard (dir.), L'Afrique en transition vers le pluralisme, Paris : Economica, 1993, pp. 179-197.

FALL (Ibrahima), Esquisse d'une théorie de la transition du monopartisme au multipartisme en Afrique, in Gérard CONAC (dir.), « L'Afrique en transition vers le pluralisme politique », pp. 43-53.

Fondation Friedrich Elbert et Institut Africain pour le Développement (IAD), L'opposition dans les parlements africains.

FOUDA (Guillaume-Joseph), La socialisation juridique et l'Etat de droit en Afrique noire francophone, Revue Afrilex, n°1, novembre 2000.

GALLOY (Martine Renée), Les dictateurs africains sortis des urnes, Le Monde diplomatique, novembre 1997.

GARANE (Amidou), L'Acte II du processus démocratique au Burkina Faso : portée juridique et politique de la loi du 14 février 1997 portant révision de la constitution, RBD, 1998, n° 33, pp. 33-59.

GAKUNU (Peter), L'avenir des nouveaux régimes démocratiques, Le Courrier n°138, mars-avril 1993.

GBEGNONVI (Roger), Les législatives de mars 1995 au Bénin, Politique Africaine, n°59, Paris, Karthala, octobre 1995.

GICQUEL (Jean), Le présidentielisme négro africain. L'exemple camerounais, in Mélanges Georges BURDEAU, Paris, LGDJ, 1997, pp. 701-725.

GONIDEC (Pierre-François), L'Etat de droit en Afrique. Le sens des mots, RJP, 1998, pp. 3-32.

GONIDEC (Pierre-François), Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains, Pouvoirs, n°25, 1983, pp. 65-77.

GONIDEC (Pierre-François), Traditionalisme et modernisme en matière d'institutions publiques africaines, RJP, janvier 1984, p. 1-13.

GONIDEC (Pierre-François), Constitutionnalisme africain, RJP, janvier-août 1996, pp. 23 -43.

GONIDEC (Pierre-François), A quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain, RJP, n°4, 1988, pp. 849-860.

GUEYE (Babacar), Crise de légitimité du pouvoir en Afrique subsaharienne francophone : quel remède ? , Revue Afrilex, n°00, 19 p.

HAMON (Léo), La démocratie pluraliste en Afrique, in Gérard CONAC (dir.), « L'Afrique en transition vers le pluralisme politique », Paris : Economica, 1993, pp. 79-80.

HEILBRUNN (Jean), Les origines sociales des conférences nationales au Bénin et au Togo, Journal of modern african studies, vol. 31, n°2, 1993, pp. 277-299.

HOLO (Théodore), Quel avenir pour la démocratie en Afrique, in Processus de démocratisation en Afrique : impact et perspectives, Actes du colloque international, Cotonou, 11-14 avril 1994, p. 120.

HOLO (Théodore), Constitution et nouvel ordre politique au Bénin, RBSJA, n°13, décembre 1989, pp. 1-10.

HOLO (Théodore), La présidence impériale : du Potomac au Sahel, RBSJA, n°9, décembre 1987, p. 1-9.

HESSELING (Gertie), La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ?, in Edited by : Carla M. ZOETHOUT, Marlies E. Pietermaat-Kros, Piet W. C. Akkermans, « Constitutionnalism in Africa. A quest for autochthonous principles », pp. 33-47.

HOUNGBEDJI (Adrien), Le renouveau démocratique au Bénin, genèse, enjeux et perspectives, RJPIC, n°1, janvier-avril 1994, pp. 17-26.

HOUNKPE (Mathias), Le parlement, cet inconnu, Façon de Voir, n°6, 15 avril 2001, p. 2.

ISSA ABDOURHAMANE (Boubacar), Les chefs d'Etat face aux juridictions constitutionnelles : le présidentielisme africain à l'épreuve de l'Etat de droit, in « Le chef d'Etat en Afrique : entre traditions, état de droit et transition démocratique », Cahiers du Centre d'Etudes et de Recherches Juridiques sur les Espaces Méditerranéen et Africain Francophone, 2001, n°9, Presses Universitaires de Perpignan, pp. 391-409.

KAMTO (Maurice), Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions, in Dominique DARBON et Jean du Bois de Gaudusson, (dir.), « la création de droit en Afrique », Paris : Karthala, 1997, p. 183.

KAMTO (Maurice), Les rapports Etat-société civile en Afrique, RJP, 1994, p. 285

KAMTO (Maurice), Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains, Lex-Lata, n°20, novembre 1995, p. 3-13.

KANTE (Babacar), Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique, in Carla M. ZOETHOUT, Marlies E. Pietermaat-Kros, Piet W. C. Akkermans, « Constitutionnalism in Africa. A quest for autochthonous principles », Rotterdam, Sanders institut, 1996, pp. 17-22.

KEITA (Fassemé), Contentieux de la liste électorale (inscription et radiation), in Communication au séminaire international des hautes juridictions administratives sur le contentieux électoral et l'Etat de droit, Cotonou 11-12 novembre 1998, Bulletin d'information de la cour suprême, n°06-07, p. 81.

KESSOUGBO (Koffi), La cour constitutionnelle et la régulation de la démocratie au Togo, RJP, 2005, vol. 59, pp. 353-391.

KIEMDE (Paul), Le bicaméralisme en Afrique et au Burkina Faso, RBD, n° 21, janvier 1992, pp. 23-49.

KPATINDE (Francis), Touchez pas à la constitution, Jeune Afrique l'Intelligent, n°2250 du 22 au 28 février 2004.

LALOUPO (Francis), La conférence nationale du Bénin : un nouveau concept de changement de régime politique, L'Année Africaine, 1992-1993, pp. 89-113.

LAVROFF (Dimitri-Georges), Le statut des partis politiques, in Gérard CONAC (dir), « Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache », Paris : Economica, 1979, pp. 210-222.

LOADA (Augustin), La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone, Revue Afrilex, n°4, juin 2003, pp. 1-32.

LOADA (Augustin), Burkina-Faso : les rentes de la légitimation démocratique, L'Afrique Politique, 1995, Paris : Karthala-CEAN.

LOADA (Augustin), Les élections législatives burkinabé du 11 mai 1998 : des élections pas comme les autres, Politique Africaine, n° 69, mars 1998.

MAHAMADOU (Lalouel Kader), Renouveau du parlementarisme, responsabilités et devoirs de l'opposition dans les parlements africains, in Fondation Friedrich Ebert et Institut Africain pour la démocratie (IAD), « L'opposition dans les parlements africains », Démocraties africaines, n°9, janvier-février-mars 1997, pp. 15-19.

MANGA (Pierre), Réflexion sur la dynamique constitutionnelle en Afrique, RJP, n°1, janvier-avril 1994, p. 45.

MBAH-NDAM (Joseph), Le mandat impératif et la déchéance en droit parlementaire camerounais, *Juridis Périodique*, avril-mai-juin 2002, pp. 129-132.

MBODJ (El Hadj), Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique, in, « Francophonie et démocratie ; Actes du symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone » (Bamako, 1^{er}-3 novembre 2000), Paris : Editions Pedone, 2001, pp. 356-343.

MEDHANIE (Tetfasion), Les modèles de transition démocratique, *Afrique 2000*, n°14, 1993, p. 43.

MEDARD (Jean-François), Autoritarisme et démocraties en Afrique noire, *Politique Africaine*, n°43, 1991.

MEDARD (Jean-François), La spécificité des pouvoirs africains, *Pouvoirs*, n°25, 1983, pp. 5-21.

MEDARD (Jean-François), L'Etat patrimonial en Afrique noire, in MEDARD Jean-François (dir.), « Etats d'Afrique noire : formation, mécanismes et crise », Paris : Karthala CEAN, 1991.

MEDARD (Jean-François), Crise africaine et démocratisation : les perspectives difficiles de la transition démocratique en Afrique subsaharienne, papier présenté à la table ronde sur la démocratie et tensions sociales dans le Tiers Monde, Madras, 27-31 janvier 1992.

MENGUE (ME ENGOUANG), Parlementarisme en Afrique noire francophone, *Penant*, janvier-juillet 1986, pp. 129-136.

MENGUE (ME ENGOUANG), Le nouveau parlement gabonais, *Juridis Politique*, janvier-juin 2002, p. 5-28.

MODERNE (Franck), L'évolution des juridictions constitutionnelles dans les Etats francophones et de la République malgache, in « Les cours constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache », Paris : Economica, 1979, pp. 185-209.

MANKOTAN (Jean-Pierre), Une nouvelle voix d'accès au pluralisme politique. La conférence nationale souveraine, in *Afrique 2000*, 1991, pp. 41-55.

MOUDDOUR (Bernard), La fin d'un mythe : l'avènement du multipartisme en Afrique, *RJP*, 1992, pp. 38-45.

MOUELLE-KOUMBI II (Narcisse), La conférence nationale africaine, l'émergence d'un mythe politique, *Afrique 2000*, 1991, pp. 32-40.

MOYEN (Georges), L'évolution récente de la distinction des domaines de la loi et du règlement en droit congolais, *RJP*, n°2, mai-août 2001, pp. 155-164.

NDOGMO (Alioune), L'opposition politique : un problème en Afrique, Jeune Afrique Economie, n°152, février 1992, p. 16.

NIKIEMA (Augustin), Réflexion sur un Etat de droit au Burkina Faso, RBD, n° 16, juillet 1989, pp. 159-173.

NZOUBA-NDAMA (Guy), La place des parlements dans les institutions des Etats africains, in Parlements et Francophonie, n°106, pp. 85-92.

OULAYE (Henriette), La délimitation du domaine de la loi et du règlement en Côte d'Ivoire, Revue du centre Ivoirien de Recherches et d'Etudes Juridiques, novembre 1987, pp. 47-50.

OTAYEK (René), Les élections en Afrique ont-elles un objet scientifique pertinent ?, in Politique Africaine, « Des élections comme les autres », n°69, mars 1998 ; pp. 3-11.

OTAYEK (René), Démocratie, culture politique et sociétés plurielles : une approche comparative à partir de situations africaines, RFSP, Vol. 47, n°6, décembre 1997, pp. 798-822

OYONO (Daniel), Du parti unique au multipartisme, Afrique 2000, n°6, 1991.

OWONA (Joseph), L'essai du constitutionnalisme rédhibitoire en Afrique noire : études de quelques constitutions Janus, in Mélanges à Gonidec, 1985, pp. 235-243.

OWONA (Joseph), L'influence du constitutionnalisme soviétique en Afrique noire, RJP, 1983, p. 740.

PALOUKI (Massina), De la souveraineté des conférences nationales africaines, RBD, n°24, décembre 1993, pp. 224-251.

PARYCZER (Aristide), Cohabitation à la togolaise, Jeune Afrique, n°1612, 20 décembre 1991.

POKAM (Hilaire Prince), L'opposition dans le jeu politique en Afrique depuis 1990, Juridis Périodique, n°41, Edition spéciale, 2000, pp. 224-251.

QUANTIN (Patrick), La difficile consolidation des transitions démocratiques africaines, in J-C Jaffrelot (dir.), Paris : Karthala, 2000, pp. 479-508.

RAYNAL (Jean-Jacques), Les conférences nationales en Afrique, au-delà du mythe ?, in Penant, n°816, 1994, pp. 310-321.

RAYNAL (Jean-Jacques), Conférence nationale, Etat de droit et démocratie. Quelques réflexions à propos d'une occasion manquée, in Dominique DARBON, Jean du Bois DE GAUDUSSON (dir.), « La création du droit en Afrique », Paris : Karthala, 1997, pp. 157-175.

RAYNAL (Jean-Jacques), Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ?, AC, n°160, octobre-décembre 1991, pp. 3-25.

SIGNORI (Céline), La démocratisation en Afrique et les processus électoraux, in Parlements et Francophonie, n°106, pp. 41-49.

SYLLA (Lanciné), Le tribalisme, stratégie de participation au pouvoir dans les Etats africains ou de la démocratie médiatisée à l'illusion démocratique, Actes du colloque « Etat et société en Afrique noire », Revue française d'histoire d'outre-mer, 1981, p. 313.

SYLLA (Lanciné), Flux et reflux des dictatures en Afrique noire, RFSP, 1982, pp. 217-228.

TANO (Félix), La rationalisation de la gestion budgétaire en Afrique : exemple de la Côte d'Ivoire, RFFP, juin 2007, pp. 47-60.

TCHAPNGA (Célestin Keutcha), Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophone d'Afrique noire, RFDC, n°63, 2005, p. 463

TCHVOUNDA (Guillaume Pambou), Essai sur le Premier ministre africain, RJP, 1979, pp. 259-283.

TOGBA (Zabi), Parti unique et contrôle juridictionnel des élections législatives en Côte d'Ivoire : le cas de l'arrêt Bégnan Bogui de la Cour suprême, RJP, n°2, mai-septembre 1991, pp. 156-171.

TOULABOR (Comi), 10 ans de démocratisation au Togo : les faussaires de la démocratie, Année africaine, CEAN-Pedone, 1999, pp. 287-301.

TOULABOR (Comi), Election à hauts risques dans un Togo déchiré, Le Monde diplomatique, avril 2005.

TOULOU (Lucien), Une idéologie de l'opposition camerounaise est-elle possible ? Le discours de changement à partir d'un changement du discours, Papier présenté au Congrès de l'Association africaine de science politique, inédit, 15 p.

WODIE (Francis), Problématique de la transition démocratique en Afrique, in Alternative démocratique dans le Tiers Monde, n°6, juillet-décembre 1992, p. 5-12.

WODIE (Francis), Régimes militaires et constitutionnalisme en Afrique, Penant, 1990, pp. 5-19.

YAO-NDRE (Paul), Les Etats africains et le processus de démocratisation, Juridis Périodique, n°41, pp. 22-25.

YONABA (Salif), Les élections législatives du 24 mai 1992 et la polémique autour de la fraude électorale, RBD, n°23 janvier 1993, pp. 9-32.

ZAKI (M'barek), Droit d'amendement des députés et principe de libre administration des collectivités locales : observation sous décision 4/C/2001 du Conseil constitutionnel du Sénégal du 11 décembre 2001, Revue Afrilex, n°3, juin 2003, pp. 223-242.

ZOLBERG (Aristide), Effets sur la structure d'un parti politique sur l'intégration nationale, étude basée sur le Parti Démocratique de Côte d'Ivoire (PDCI), Cahiers d'études africaines, n°3, 1960.

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE.....	9
I : LES VICISSITUDES POLITIQUES DES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES DANS LES CONSTITUTIONNALISMES AFRICAINS.	15
II : LE CHOIX DES ETATS TEMOINS ET LES JUSTIFICATIONS.....	28
III : CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES.	33
PREMIERE PARTIE : UNE ORGANISATION REFORMISTE DE L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE	36
TITRE 1 : LA RESTAURATION STRUCTURELLE DES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES	39
<i>Chapitre 1 : Le parlement à l'aune du renouveau démocratique</i>	<i>41</i>
Section 1 : La diversification politique et sociologique des nouveaux parlements.....	41
Paragraphe 1 : La recomposition politique des nouveaux parlements.....	42
A : Une nouvelle réglementation de la compétition électorale	43
1 : Le suffrage universel comme nouveau mode de désignation des députés	44
2 : Le toilettage des fichiers électoraux	47
B : Les droits des nouveaux partis politiques dans l'organisation des élections	49
1 : Les droits dans le déroulement des élections.....	50
2 : Les droits en matière de contestation des élections	53
Paragraphe 2 : Des efforts insuffisants dans la représentativité sociologique des assemblées parlementaires	55
A : La répartition par sexe au sein des assemblées : la persistance de la sous représentation des femmes	56
1 : Le constat de l'exclusion des femmes au sein des assemblées parlementaires.....	56
2 : Les obstacles à la participation des femmes au parlement.....	57
a : Le poids des traditions sociales	58
b : Le poids des appareils politiques.....	59
3 : Les palliatifs pour une plus grande féminisation du parlement	59
B : Le rajeunissement des assemblées	62
Section 2 : Les tentatives d'institutionnalisation de l'opposition	64
Paragraphe 1 : L'instauration progressive d'un statut de l'opposition	65
A : La notion d'opposition.....	66
1 : L'opposition parlementaire.....	67
2 : L'opposition extraparlamentaire.....	69
B : La consécration juridique de l'opposition	70
Paragraphe 2 : Les difficultés d'être opposant en Afrique : de la persécution à la récupération politique	76
A : La persécution de l'opposition politique.....	76
B : La marginalisation de l'opposition.....	78
C : La récupération de l'opposition dans des gouvernements d'union nationale	81
Conclusion chapitre 1.....	85
<i>Chapitre 2 : La portée du pluralisme politique dans le nouveau parlementarisme.....</i>	<i>87</i>

Section 1 : L'autonomie des assemblées parlementaires	88
Paragraphe 1 : La réglementation de l'autonomie des assemblées	88
A : L'autonomie politico-institutionnelle des assemblées.....	88
B : L'autonomie administrative des assemblées	92
1 : Une présidence indépendante de l'exécutif	93
2 : L'immunité juridictionnelle des actes des autorités administratives parlementaires, conséquence de l'autonomie administrative des assemblées parlementaires	98
C : L'autonomie financière des assemblées	99
Paragraphe 2 : La réaffirmation textuelle de l'indépendance des élus	102
A : Les immunités parlementaires	103
1 : L'irresponsabilité parlementaire	103
2 : L'inviolabilité parlementaire	105
B : La situation matérielle des députés	108
Section 2 : Le pluralisme politique dans la revalorisation du travail parlementaire	110
Paragraphe 1 : Le pluralisme politique et les formations de travail des assemblées	111
A : Le bureau de l'Assemblée.....	111
B : Les commissions législatives	113
C : Les groupes politiques	116
D : La conférence des Présidents	118
Paragraphe 2 : La revalorisation du parlement par la coopération	121
A : La coopération parlementaire bilatérale.....	121
B : La coopération parlementaire multilatérale.....	123
1 : La participation aux organisations interparlementaires	123
2 : La participation aux séminaires et conférences	126
Conclusion chapitre 2.....	128
Conclusion Titre 1.....	129
TITRE 2 : LA RESTAURATION FONCTIONNELLE DES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES	133
<i>Chapitre 1 : Une restauration fonctionnelle textuellement illimitée.....</i>	<i>135</i>
Section 1 : L'autonomie fonctionnelle des assemblées quant à l'organisation du travail parlementaire	135
Paragraphe 1 : La traduction parlementaire de la restauration fonctionnelle des assemblées parlementaires	136
A : La détermination de l'ordre du jour des assemblées et la redéfinition du régime des sessions parlementaires.....	137
1 : L'allongement des sessions parlementaires	137
2 : Le renforcement des compétences parlementaires en matière de fixation d'ordre du jour	141
B : Le refus du recours automatique aux ordonnances	143
Paragraphe 2 : Le dessaisissement momentané du pouvoir législatif des assemblées parlementaires.....	148
A : Le référendum d'initiative présidentielle	148
B- Le renforcement des compétences présidentielles en période de crise.....	153
1 : Les prérogatives présidentielles en matière d'état de siège et d'état d'urgence.....	154
2 : Les pouvoirs exceptionnels du Président de la République	155
Section 2 : L'autonomie fonctionnelle des assemblées quant au contrôle parlementaire	158
Paragraphe 1 : Le contrôle interne des assemblées	159
A : L'obligation d'assiduité des parlementaires.....	159

B : Les assouplissements à l'obligation du parlementaire d'assumer en permanence sa fonction représentative.....	165
Paragraphe 2 : Le contrôle externe des assemblées parlementaires	168
A : L'information des parlementaires	168
1 : L'information à l'initiative des assemblées	169
a : L'information individuelle des parlementaires : les questions.....	169
b : L'information du parlement par ses commissions.....	173
2 : L'information parlementaire à l'initiative du gouvernement et des citoyens.....	176
B : Les mécanismes de sanction du parlement : le contrôle-sanction	179
1 : La responsabilité politique du gouvernement devant le parlement.....	180
a : La question de confiance	181
b : La motion de censure	182
2 : Le droit de dissolution : contrepartie de la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement.....	184
Conclusion Chapitre 1	186
<i>Chapitre 2 : L'émergence du bicamérisme.....</i>	<i>188</i>
Section 1 : Le débat sur le bicamérisme	190
Paragraphe 1 : Les fondements historiques de légitimation des secondes chambres.....	190
A : Les modèles occidentaux en présence.....	191
B : Les justifications politiques et doctrinales du bicamérisme en occident	193
1 : La modération du pouvoir justifie l'existence de la seconde chambre	193
2 : A la recherche d'une représentation : au-delà de la modération du pouvoir, l'affirmation d'une identité territoriale	195
Paragraphe 2 : Les vertus du bicamérisme en Afrique noire.....	198
A : Le bicamérisme comme instrument de démocratie participative	199
1 : La représentation des structures décentralisées dans le cadre de l'Etat unitaire.	199
2 : La représentation des autres intérêts non pris en compte par le suffrage universel	201
B : Le bicamérisme comme élément de stabilisation politique.....	203
1 : Le bicamérisme comme moyen de gestion des conflits politiques	204
2 : Le bicamérisme comme moyen de partage du « gâteau national ».....	206
Section 2 : Organisation et attributions des secondes chambres.....	208
Paragraphe 1 : Un statut variable	208
A : Les différents modes de désignation des sénateurs	209
1 : Le principe : l'élection au suffrage indirect.....	209
2 : La nomination de certains sénateurs par le Président de la République : une représentation contestable.....	211
B : Le bicamérisme au service de la diversité nationale	213
1 : Les secondes chambre face aux inégalités de représentation.....	213
2 : Effectifs et durée de mandat	215
Paragraphe 2 : Des pouvoirs diversifiés	217
A : Les compétences législatives des secondes chambres.....	217
1 : Un pouvoir législatif calqué sur le modèle français de la Cinquième République.....	217
2 : Le rétablissement du bicamérisme égalitaire dans certaines matières	219
B : Des pouvoirs extralégislatifs substantiels.....	221
1 : Le Sénat participe à la régulation du jeu institutionnel.....	222

2 : Les secondes chambres, forum pour les collectivités territoriales et acteur de la décentralisation	223
.....	223
Conclusion Chapitre 2.....	227
Conclusion Titre 2.....	229
DEUXIEME PARTIE : UN ENCADREMENT JURIDIQUE ET POLITIQUE CONSERVATEUR DE	
L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE	231
TITRE 1 : LA RATIONALISATION DES PROCEDURES LEGISLATIVE ET BUDGETAIRE	233
<i>Chapitre 1 : L'effacement du parlement dans la procédure législative ordinaire.....</i>	<i>235</i>
Section 1 : L'assemblée ne maîtrise pas le domaine de la loi.....	236
Paragraphe 1 : Les vicissitudes doctrinales et jurisprudentielles de l'article 34 de la constitution française	236
.....	236
A : La naissance en France du principe de limitation matérielle de la loi.....	237
1 : L'omnipotence de la loi.....	238
2 : La naissance attendue de la limitation du domaine de la loi.....	241
B : Le rétablissement de la compétence législative du parlement.....	243
Paragraphe 2 : Le domaine de la loi dans les constitutions africaines.....	246
A : Un domaine d'intervention limité.....	247
B : Un domaine mal protégé.....	250
Section 2 : Les assemblées ne maîtrisent pas le processus d'élaboration et d'adoption des lois	252
Paragraphe 1 : Le déclin de l'initiative parlementaire.....	253
A : L'origine exclusivement gouvernementale des textes de loi.....	254
1 : Le tarissement de l'initiative parlementaire : l'exemple du Togo	255
2 : Une initiative bloquée au Bénin	258
B : Le contrôle de la recevabilité des propositions de lois	261
Paragraphe 2 : La prééminence du gouvernement dans la procédure d'adoption de la loi	263
A : La mainmise du gouvernement sur la discussion des textes de lois	264
1 : L'examen en commission des textes de lois : l'exception africaine	264
2 : La direction des débats en séance plénière par le gouvernement.....	267
B : Le pouvoir du gouvernement de surmonter les oppositions au sein du parlement : l'exemple du Faso	271
.....	271
1 : Le recours au vote bloqué.....	271
2 : L'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte	273
Conclusion Chapitre 1.....	277
<i>Chapitre 2 : La dépossession des assemblées parlementaires dans l'adoption des lois de finances...</i>	<i>279</i>
Section 1 : La prééminence de l'exécutif dans la préparation administrative du projet de loi de finances.....	281
Paragraphe 1 : L'initiative budgétaire : un monopole exécutif non contesté.....	282
A : Les évaluations administratives des choix budgétaires	283
1 : Les méthodes d'évaluation.....	284
a : L'évaluation des dépenses.....	284
b : L'évaluation des ressources	286
2 : Les difficultés d'évaluation	287
a : Les difficultés d'évaluation des dépenses.....	288
b : Les difficultés d'évaluation des recettes.....	289
B : Le calendrier budgétaire.....	290

1 : La préparation des esquisses budgétaires	291
2 : Les négociations budgétaires.....	293
Paragraphe 2 : Le respect des grands principes budgétaires dans l'élaboration du projet de loi de finances	295
A : Le principe de l'annualité budgétaire.....	295
B : Le principe de l'unité budgétaire	297
C : Le principe de l'universalité budgétaire.....	300
D : Le principe de spécialité budgétaire.....	303
Section 2 : Le vote de la loi de finances : substrat de l'autorisation parlementaire	305
Paragraphe 1 : Les étapes de l'examen et d'adoption du projet de loi de finances.....	306
A : La saisine de la commission chargée des finances.....	306
B : L'examen du projet de loi de finances en séance publique	309
1 : La discussion générale du texte	310
2 : Le vote de la loi de finances	313
Paragraphe 2 : Les limites du débat budgétaire.....	314
A : Les limites juridiques du pouvoir financier du parlement.....	315
1 : Les irrecevabilités financières	315
2 : L'interdiction des cavaliers budgétaires	317
B : Les limites pratiques	318
1 : L'intérêt limité de la discussion budgétaire.....	319
2 : La pratique parlementaire dans le débat budgétaire.....	320
Conclusion Chapitre 2.....	323
Conclusion Titre 1.....	325
TITRE 2 : LA RATIONALISATION DE LA FONCTION DE CONTROLE.....	327
<i>Chapitre 1 : Le contrôle-information et la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement : l'impossible mission.....</i>	<i>329</i>
Section 1 : La neutralisation par le gouvernement des moyens d'information du parlement	331
Paragraphe 1 : Les questions, un procédé de contrôle inefficace.....	332
A : L'utilisation abusive des questions au Bénin et au Burkina Faso	333
1 : Le mauvais usage des questions orales.....	333
a : La démagogie des députés.....	334
b : Les réticences du gouvernement	336
2 : La négligence des questions écrites.....	338
B : L'indifférence des députés à l'égard des questions au Togo.....	340
1 : Les questions orales.....	340
2 : Les questions écrites.....	341
Paragraphe 2 : Les commissions d'enquête et de contrôle, une technique exceptionnelle.....	342
A : La création difficile des commissions d'enquête et de contrôle.....	343
1 : L'obstacle psychologique.....	344
2 : L'obstacle procédural	345
B : L'insuffisance des moyens.....	348
1 : L'absence de pouvoir de contrainte sur le gouvernement.....	348
2 : L'efficacité relative des résultats de l'enquête.....	350
Section 2 : Les avatars de la responsabilité ministérielle	352
Paragraphe 1 : La censure du gouvernement au Burkina Faso et au Togo : une sanction aléatoire	353

A : Les facteurs juridiques : la rationalisation excessive de la motion de censure.....	354
1 : Une initiative aseptisée.....	355
2 : Une adoption hypothéquée.....	357
B : Les facteurs politiques : la résurgence du présidentielisme.....	358
1 : L'allégeance de l'Assemblée nationale au Togo.....	359
2 : La fidélité de la majorité au Burkina Faso.....	362
Paragraphe 2 : La disparition de la responsabilité ministérielle.....	367
A : Une responsabilité politique inopérante.....	368
1 : Le point de départ : l'irresponsabilité présidentielle.....	369
2 : L'extension de l'irresponsabilité présidentielle dans le cadre des rapports de clientèle.....	372
B : L'irresponsabilité pénale.....	374
1 : L'absence de criminalisation de la responsabilité ministérielle.....	375
2 : A la recherche de succédanés : les instruments anti-corruption.....	377
Conclusion Chapitre 1.....	382
<i>Chapitre 2 : Les faiblesses du contrôle de l'exécution de la loi de finances.....</i>	<i>385</i>
Section 1 : Le contrôle interne, un contrôle insuffisant.....	386
Paragraphe 1 : L'organisation du contrôle interne.....	387
A : Le contrôle a priori : le contrôle financier.....	387
1 : L'organisation du contrôle financier.....	387
2 : L'objet du contrôle financier.....	390
a : Le contrôle de la régularité des engagements de dépenses.....	390
b : L'information du ministre des Finances sur l'exécution de la loi de finances.....	391
B : Le contrôle concomitant et a posteriori : l'Inspection générale des finances.....	392
1 : L'organisation des Inspections des finances.....	393
2 : Les attributions des Inspections générales des finances.....	394
Paragraphe 2 : Les insuffisances du contrôle interne.....	397
A : Les limites des contrôles financiers.....	397
1 : La place des contrôleurs financiers.....	397
2 : Les relations des contrôleurs financiers avec le ministre des finances.....	399
B : Les critiques des inspections générales des finances.....	402
Section 2 : Le contrôle externe, un contrôle à construire.....	405
Paragraphe 1 : Le contrôle juridictionnel.....	407
A : Les juridictions des comptes en Afrique noire.....	407
1 : L'organisation des juridictions des comptes.....	408
2 : Les attributions des juridictions des comptes.....	409
a : Les attributions juridictionnelles.....	409
b : Les attributions non juridictionnelles de la juridiction des comptes.....	412
B : Les chambres de discipline budgétaire et financière : l'exemple du Sénégal.....	414
1 : Organisation et compétences de la chambre de discipline financière du Sénégal.....	414
2 : La procédure de jugement devant la chambre de discipline financière.....	416
Paragraphe 2 : Les suites des contrôles : la responsabilité des ordonnateurs et des comptables.....	419
A : La responsabilité des ordonnateurs.....	419
1 : La responsabilité des ministres : ordonnateurs principaux.....	419
2 : La responsabilité des ordonnateurs secondaires.....	421
B : La responsabilité des comptables.....	422

Conclusion Chapitre 2.....	425
Conclusion Titre 2.....	427
CONCLUSION GENERALE.....	429
BIBLIOGRAPHIE GENERALE.....	439
I : MANUELS ET TRAITES.....	439
<i>A : Droit constitutionnel et Institutions politiques.....</i>	<i>439</i>
<i>B : Références générales.....</i>	<i>442</i>
1 : Ouvrages, Thèses, Mémoires.....	442
2 : Articles et contributions.....	455
II : REFERENCES SUR LES SYSTEMES POLITIQUES AFRICAINS.....	464
<i>A : Ouvrages, Thèses, Mémoires.....</i>	<i>464</i>
<i>B : Articles et Contributions.....</i>	<i>472</i>

Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo.

*Thèse de droit public (droit constitutionnel) soutenue en mai 2008 par Kossi SOMALI
sous la direction de Monsieur le professeur Vincent CATTOIR-JONVILLE*

Résumé

Quelle place occupe le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique ? « Tribune privilégiée » ou « chambre d'enregistrement » comme l'affirment nombre d'observateurs ? Limitée au Bénin, au Burkina Faso et au Togo, cette thèse envisage de répondre à cette double interrogation en abordant sans a priori la vraie réalité du parlementarisme en Afrique. A travers une analyse des nouveaux textes constitutionnels, législatifs et réglementaires, on décèle un accroissement formel des compétences du parlement dans l'élaboration des normes et dans le contrôle du gouvernement. Le seul fait pour le constituant de prévoir textuellement de nouveaux mécanismes d'organisation et de fonctionnement des institutions parlementaires constitue en soi une avancée considérable par rapport aux pratiques qui ont eu cours sous le règne des anciens partis uniques. Sur le plan pratique cependant, il ressort de cette étude que les assemblées issues du nouveau constitutionnalisme sont encore malheureusement réduites à des rôles de pure forme. Les assemblées ne sont toujours pas devenues des instruments de dialogue et de participation auxquels aspirent les populations. Des facteurs multiples aussi bien endogènes qu'exogènes, liés essentiellement à la rationalisation excessive du parlementarisme empruntée aux régimes politiques occidentaux, au recours par les exécutifs à des moyens de pression variés pour confiner le parlement dans son rôle de soutien et de consultation expliquent pourquoi les réformes entreprises au début des années 1990 n'ont pas entraîné une véritable réhabilitation des assemblées parlementaires dans chacun des pays étudiés.

Mots-clés

Droit public, droit constitutionnel comparé, constitution, démocratie, transition politique, constitutionnalisme, parlementarisme, monopartisme, présidentialisme, multipartisme, élections, opposition, coopération parlementaire, immunité parlementaire, procédure législative, ordonnance, information parlementaire, contrôle parlementaire, fait majoritaire, dissolution, référendum, bicamérisme, rationalisation, finances publiques, budget, UEMOA, Cour des comptes, responsabilité.

Summary

Which place occupies the Parliament in the new constitutionnalism in Africa? "Privileged platform" or "room of recording" as do affirm it a many observers? Limited to Benin, Burkina Faso and Togo, this thesis plans to answer this double interrogation while approaching without a priori the true reality of parliamentarism in Africa. Through an analysis of the new constitutional, legislative and lawful texts, one detects a formal increase in competences of the Parliament in the production of the standards and the control of the government. The only fact for the component of textually envisaging new mechanisms of organization and work of the parliamentary institutions constitutes in oneself a considerable projection compared to the practices which had course under the reign of the single parties. On the plan practises however, it comes out from this study that the assemblies resulting from the new constitutionnalism unfortunately are still reduced to roles of pure form. The assemblies still did not become of the instruments of dialogue and participation to which the populations aspire. Multiple factors as well endogenous as exogenic, primarily related to the excessive rationalization of the parliamentarism borrowed from the Western political systems, to the recourse by the executives to means of pressure varied to confine the Parliament in its role of support and consultation explain why the reforms undertaken at the beginning of the years 1990 did not involve a true rehabilitation of the parliamentary assemblies in each studied country.