

YONLI Diassibo Thomas

thomsomly@yahoo.fr

BP 2007 Bobo-Dioulasso RS 90 000 Burkina Faso

**Enseignant-chercheur à l'Université Nazi BONI de Bobo-Dioulasso
Burkina Faso**

Le contrôle de l'Exécutif par l'opposition parlementaire en Afrique francophone

Introduction

Si le contrôle parlementaire¹ peut être considéré comme l'un des piliers de l'Etat de droit, l'est encore davantage le contrôle de l'opposition parlementaire afin d'éviter la dictature de la majorité. Aussi convient-il d'étudier **le contrôle de l'Exécutif par l'opposition parlementaire en Afrique francophone**.

Le contrôle qui vient du verbe contrôler, signifie examiner, inspecter, pointer, vérifier. Il s'agit également de censurer, de surveiller. Le contrôle de l'Exécutif dont s'agit est le contrôle ordinaire² enseigné en théorie du droit constitutionnel³ à l'exclusion du contrôle extraordinaire⁴. Dans ce sens, selon Alain DELCAMP, le contrôle serait « *l'ensemble des moyens, juridiques ou non, mis en œuvre par les assemblées pour amener le gouvernement à s'expliquer sur les choix qu'il propose, l'adéquation des moyens affectés aux fins qu'il dit poursuivre, le mode d'emploi des fonds qui lui sont accordés par les assemblées, l'examen du fonctionnement des services publics qu'il dirige, les anomalies ou les dysfonctionnements dont ils peuvent être le théâtre et qui justifieraient des investigations particulières, les conditions dans lesquelles il met en œuvre la législation* »⁵. Le contrôle est donc entendu au sens large comme tout moyen d'action politique de l'opposition parlementaire sur l'Exécutif à l'effet d'obtenir la modération du pouvoir politique⁶.

Le contrôle oppositionnel regrouperait ainsi plusieurs opérations dont notamment les activités d'informations par les questions écrites ou orales, les résolutions d'interpellation de

¹ « C'est à l'étendue de leurs moyens de contrôle que se mesure aujourd'hui la force des assemblées parlementaires », M. AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964, p. 9. Aussi le contrôle parlementaire participe au respect des strictes exigences de l'État de droit, voir É. THIERS, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, 2010/3 (n°134), p.72. En tant qu'organe de contrôle, le Parlement auraient trois fonctions, la désignation des titulaires d'une fonction, la demande de justifications de leurs fonctions et la révocation de leur fonction, voir L. FAVOEU et autres, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2017, p. 746.

² Ce sont les contrôles informatifs et de pression par la création des commissions d'enquête parlementaires. Ce type de contrôle est une pratique partagée aussi bien par les régimes présidentiels que les régimes parlementaires.

³ La classification des régimes démocratiques selon la théorie constitutionnelle classique distingue les régimes parlementaires, les régimes présidentiels et le régime directorial, voir A. LOADA et L. M. IBRIGA, « Droit constitutionnel et institutions politiques », Ouagadougou, Collection, *Précis de droit Burkinabè*, PADEG, mars 2007, p. 203.

⁴ Il s'agit précisément du contrôle par la motion de censure et le vote de défiance conduisant au renversement du gouvernement, l'une des caractéristiques essentielles du régime parlementaire. D'ailleurs, bien d'auteurs pensent que « la motion de censure est devenue un rituel dérisoire », voir P. AVRIL, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°50, 2016, p. 42.

⁵ A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs*, 2010/3 n° 134, p.111.

⁶ G. BERGOUGNOUS, « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, 2013/3 n° 146, p. 47

l'exécutif, les activités d'évaluation des politiques publiques, la réalisation d'enquêtes parlementaires. Le contrôle qui est exercé par le Parlement en général⁷ et par l'opposition parlementaire en particulier⁸ consiste à rendre compte par l'Exécutif de son action politique et administrative⁹. L'opposition parlementaire¹⁰ est l'opposition sur les plans électoral et parlementaire à la majorité au pouvoir. Elle se distingue de deux autres types d'opposition à savoir l'opposition au régime et l'opposition à l'ensemble des forces politiques¹¹. Dans le cadre du monocaméralisme¹², l'opposition parlementaire désignerait l'ensemble des députés à l'Assemblée nationale¹³, minoritaires¹⁴ par rapport à la majorité parlementaire¹⁵. A cette étape charnière où la démocratie représentative¹⁶ est contestée dans ses principes et modalités d'application, l'opposition parlementaire pourrait jouer un rôle de renaissance en permettant l'expression plurielle des citoyens et des élus.

Le contrôle porte sur l'Exécutif et non pas seulement sur l'action gouvernementale comme cela ressort de la plupart des ouvrages de droit constitutionnel¹⁷ et de la Constitution

⁷ Valérie E. SOMA/KABORE, « La perfectibilité du contrôle parlementaire du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone », *RBD*, n° 53, 2^{ème} semestre 2017, pp. 229-258.

⁸ T. HOLO, « L'opposition : l'oxygène de la démocratie, l'oubliée de la conférence nationale de 1990 », in Frédéric J. AÍVO J. du Bois de GAUDUSSON, C. DESOUCHES et J. MAÍLA, (dir.), *L'Amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSO*, L'Harmattan 2020, pp. 655-673.

⁹ A. LE DIVELLEC et M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 12^{ème} édition, 2020, p. 96.

¹⁰ Cette notion a fait son apparition avec le développement de l'institution parlementaire au XIX^{ème} siècle, voir É. THIERS, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, 2012/4 (n° 143), p. 62.

¹¹ A. LE DIVELLEC et M. DE VILLIERS, *op. cit.*, p. 265, voir également les statuts de l'opposition du Burkina, du Mali et du Niger qui font expressément la différence entre opposition parlementaire et opposition extra parlementaire. Il s'agit de partis politiques ou groupement de partis politiques qui ne participent au gouvernement ou ne soutient pas l'action gouvernementale.

¹² On parle de bicaméralisme ou de bicamérisme lorsque le parlement est constitué de deux chambres la chambre basse (Assemblée nationale) et la chambre haute (Sénat). Le monocaméralisme indique que le Parlement est composé d'une seule chambre, l'Assemblée nationale dont les membres sont élus au suffrage universel direct.

¹³ De nombreux Etat africains ont un parlement constitué d'une chambre unique, l'Assemblée nationale. C'est le cas du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, du Niger et du Sénégal. D'autres disposent d'une seconde chambre, le Sénat. C'est l'exemple du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Togo.

¹⁴ « Sur le plan parlementaire, l'opposition désigne les parlementaires qui, par leurs votes, se retrouvent régulièrement dans la minorité de l'Assemblée », M. DE VILLIERS, *op. cit.*, p.256.

¹⁵ La majorité parlementaire s'entend du parti ou de l'ensemble des partis politiques qui soutiennent la majorité du pouvoir, c'est à dire la majorité gouvernementale incarnée par un exécutif dyarchique (gouvernement et Président de la république) ou la majorité qui soutient le président de la République incarnée par un exécutif moniste.

¹⁶ La démocratie représentative passe par une véritable délibération, voir J. GICQUEL, *Rapport « Institutions où est le problème ? Plaidoyer pour un Parlement renforcé. 25 propositions concrètes pour rééquilibrer les pouvoirs-Analyse critique »*, *La Semaine Juridique*, Edition Générale n° 50, 13 Décembre 2021, p. 1371.

¹⁷ G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, réédité par G. CARCASSONNE et O. DUAHAMEL, Paris, Dalloz, 2002, p. 453, A. LOADA et L. M. IBRIGA, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, C. DEBBASCH et autres, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^{ème} édition, Paris, Economica, 2001, p. 941, L. FAVOREU, P. GAÏA et autres, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 17^{ème} édition, 2015, p. 766.

des Etats de l'Afrique noire¹⁸. L'objet de l'étude est de mettre en exergue Le contrôle est donc entendu au sens large comme tout moyen d'action politique de l'opposition parlementaire sur l'Exécutif à l'effet d'obtenir la modération du pouvoir politique¹⁹, car pour emprunter une formule fort imagée relative aux institutions républicaines françaises « l'exercice du pouvoir se déploie alors autour d'une trinité de fidélité partisane entre l'Élysée, Matignon et la majorité du Palais-Bourbon à laquelle se confronte un bloc de l'opposition »²⁰. En effet, en une trentaine d'années de pratique constitutionnelle et démocratique depuis le renouveau démocratique des années 1990, l'Afrique noire aura réussi à pérenniser le régime présidentiel²¹ au point d'en faire un modèle déposé²². Ce régime se caractérise par une forte prépondérance du président de la République, personnage sur lequel l'essentiel du système politique repose. Que ce soit dans les régimes de type présidentiel²³ comme celui du Bénin²⁴, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal ou dans les régimes d'obédience parlementaire²⁵ comme celui du Burkina Faso²⁶, du

¹⁸ A titre illustratif, l'article 84 de la constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991 dispose que « l'Assemblée nationale vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du Gouvernement conformément aux dispositions de la présente Constitution » ; voir également l'article 79 alinéa 2 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990.

¹⁹ Aujourd'hui dans la plupart des démocraties libérales, l'Exécutif et le Parlement ont cessé d'être des centres autonomes de pouvoir pour apparaître dans une logique fusionnelle, voir P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 3^{ème} édition, 2004, p. 32

²⁰ J. GICQUEL et J- É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 29^{ème} édition, 2015, p.1318.

²¹ J. GICQUEL et J- É. GICQUEL définissent ce régime comme étant un « régime qui concentre le pouvoir entre les mains du chef de l'État en raison de son mode d'élection au suffrage universel et de la disposition d'une majorité parlementaire », *ibidem*, p.165.

²² Y. S. LATH, « La pérennisation du présidentielisme dans les Etats d'Afrique : Les repères d'un modèle africain de régime politique », in F. J. AIVO, (dir.), *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-GLELE*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp.285-310.

²³ Le régime présidentiel résulte de l'application rigoureuse de la théorie de séparation des pouvoirs consistant à une séparation organique et fonctionnelle des pouvoirs. Chaque organe est spécialisé dans une seule fonction et ne dispose qu'aucun moyen de pression directe sur l'autre. Le régime présidentiel se caractérise par deux critères essentiels à savoir l'impossibilité pour l'Exécutif incarné par le seul Président à mettre fin au mandat des parlementaires par la dissolution et réciproquement par l'impossibilité du Parlement à écarter le mandat du Président par la mise en jeu de sa responsabilité politique.

²⁴ Selon l'article 54 de la Constitution du 11 décembre 1990, le président de la République est le détenteur unique du pouvoir exécutif. Il détermine et conduit la politique de la Nation et exerce le pouvoir réglementaire. L'existence d'un Premier ministre n'est pas nécessairement une cause de dénaturation du régime.

²⁵ Le régime parlementaire résulte d'une interprétation souple de la théorie de la séparation des pouvoirs conduisant à organiser une séparation organique des pouvoirs mais non une séparation fonctionnelle des fonctions. Ce régime se caractérise par la possibilité pour l'Exécutif (qui peut être moniste ou dualiste) à pouvoir dissoudre avant terme le mandat des parlementaires sur des mobiles politiques et discrétionnaires, et réciproquement par la possibilité offerte aux parlementaires de mettre fin à un gouvernement par la technique de la motion de censure.

²⁶ L. BADO a qualifié le régime burkinabè issu de la IV^{ème} république de « régime semi- présidentiel » ; ce régime organise une confusion des pouvoirs au profit du Président. Le Président du Faso, politiquement irresponsable et irrévocable, a compétence pour nommer le Premier ministre et définir la politique de la Nation quelle que soit la majorité parlementaire, in « Le Président du Faso et le gouvernement dans la Constitution burkinabè du 11 juin 1991 », *RBD*, n°42- 2^{ème} semestre 2002, p. 36.

Mali, du Niger, le Président de la République reste un « monarque » constitutionnel concentrant l'essentiel des pouvoirs politiques et administratifs²⁷.

Ces régimes politiques dans lesquels le président de la République concentre l'essentiel des pouvoirs politiques²⁸ deviennent problématiques surtout lorsque la majorité présidentielle se confond à la majorité parlementaire²⁹. Même lorsque, le président de la République ne dispose pas d'une majorité à l'Assemblée nationale, il y a presque automatiquement une coalition de partis politiques de toutes tendances idéologiques confondues³⁰ pour le « soutenir »³¹. Dès lors, les mécanismes de contrôle de l'Exécutif par le Parlement se trouvent neutralisés par la majorité parlementaire. Cette dernière se comporte en défenseur automatique de l'Exécutif, d'où l'idée de confusion fonctionnelle, antithèse de la séparation des pouvoirs. L'alignement entre ces deux majorités³² qui est une pratique courante dans les pays africains, l'est également dans les vieilles démocraties bien que régulièrement dénoncée³³. Il pervertit la démocratie représentative par une confiscation de la volonté du peuple³⁴, empêchant le parlement d'être véritablement « le lieu de la formation de la volonté majorité »³⁵.

²⁷ I. D. SALAMI et Diane O. M. GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Cotonou, CeDAT, 2014, p.215 et ss.

²⁸ Le professeur MELEDJE constate une forte hégémonie du président de la République dans les régimes politiques de nombreux pays du Tiers-monde notamment en Afrique. Ces types de régimes ont pris le qualificatif de présidentielisme, in *Droit constitutionnel*, Abidjan, Les éditions ABC, 9^{ème} édition, 2012, p.119.

²⁹ Depuis son expérimentation, on peut dire que l'Afrique est à la recherche de l'équilibre des pouvoirs. L'opposition parlementaire serait susceptible de contrôler la majorité au pouvoir monopolisé par l'Exécutif. La parenthèse d'une « cohabitation » au Niger où le Premier ministre a incarné pendant un temps l'opposition vis-à-vis du Président de la République n'a été que de courte durée. Cette situation s'est d'ailleurs soldée par d'un coup d'Etat.

³⁰ F. AKINDES, « Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique », Genève, *Institut de recherche des Nations unies pour le développement social*, octobre 2005, p.17.

³¹ On a pu constater au Mali qu'à l'issue de l'élection présidentielle de 2005, Amadou Toumani TOURE ne disposait pas de majorité parlementaire. Ce fut également le cas au Bénin à l'issue des élections présidentielles de 2006 qui ont porté Boni Thomas YAYI au pouvoir, et dans une moindre mesure au Burkina Faso après l'élection de Roch Marc Christian KABORE en novembre 2015 et en décembre 2020. C'est également l'exemple de Patrice TALON lors de son premier mandat.

³² A. SOMA, « Le peuple comme contre-pouvoir en Afrique », *RBP*, 01 juillet 2014 n° 4, p. 1019, F. J. AÏVO, « Les constitutionnalistes et le pouvoir politique en Afrique », *RFDC*, 2015/4 n° 104, p. 784.

³³ Le doyen Vedel faisait remarquer que « quelles que soient les théories juridiques énoncées, la possession par un parti ou une alliance de partis de la majorité parlementaire produit une soudure étroite entre législatif et exécutif sous le leadership de l'exécutif ; les mécanismes juridiques définissant les relations entre exécutif et législatif n'ont plus que valeur virtuelle » ; dès lors il pouvait conclure que « la structure et le fonctionnement réel des institutions reposaient alors non sur le principe de séparation des pouvoirs mais sur celui de l'unité du pouvoir ». G. VEDEL, « La Constitution de 1958 », *Le Monde*, 19 juillet 1958, in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Volume I*, La Documentation française, 1987, vol. V, p. 345.

³⁴ B. KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques », In *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL*, Paris, Montchrestien, 2008, p.270.

³⁵ A. DELCAMP, « Le conseil constitutionnel et le parlement », *RFDC*, 2004, n°57, p.38.

Dans ces conditions, la division juridique des pouvoirs étatiques entre fonction exécutive et fonction législative devient une fiction et insuffisante³⁶ pour freiner les dérives autoritaires. Pour y remédier, certains ont proposé de recourir au juge constitutionnel comme régulateur des institutions³⁷ ; d'autres recommandent d'actionner le peuple³⁸. Mais ces expériences ont montré leurs limites³⁹. Devant la mainmise de l'Exécutif sur l'activité législative, le rôle du parlement devrait s'orienter plutôt vers le contrôle de l'action gouvernementale. Aussi la problématique est-elle consubstantielle à l'identification de ces pouvoirs de contrôle conférés à l'opposition parlementaire. Autrement dit, quels sont les pouvoirs de contrôle conférés à l'opposition parlementaire pour modérer le pouvoir politique de la majorité politique ?

Présentée sous cet angle, le sujet ne manque pas d'intérêt à un double titre. D'une part, l'étude va mettre en évidence le rôle de l'opposition parlementaire dans l'oxygénation de la démocratie⁴⁰ afin que la politique soit saisie par le droit⁴¹. D'autre part, le contrôle est donc entendu au sens large comme tout moyen d'action politique de l'opposition parlementaire sur l'Exécutif à l'effet d'obtenir la modération du pouvoir politique.

Les sources constitutionnelles, législatives et le règlement intérieur des assemblées parlementaires reconnaissent des droits oppositionnels à l'opposition parlementaire afin d'assurer un rôle de critique et de contrôle de l'action gouvernementale⁴². Ainsi l'opposition

³⁶ É. OLIVA, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2006, p.96.

³⁷ Pour T. HOLO, la justice constitutionnelle assure la suprématie de la constitution. C'est pourquoi, le constituant béninois a fait du juge constitutionnel la clé de voute de l'architecture démocratique et de la régulation du fonctionnement des pouvoirs publics, voir T. HOLO, « Émergence d'une justice constitutionnelle en Afrique », *Pouvoirs*, 2009/2 n° 129, pp, 101, 102 et 103.

³⁸ Partant du constat que le pouvoir n'arrête pas le pouvoir en Afrique et à partir d'exemples d'intervention du peuple dans la modération du pouvoir politique, certains chercheurs africains en l'occurrence le professeur SOMA proposent l'institutionnalisation du peuple comme contre-pouvoir. A. SOMA, « Le peuple contre-pouvoir en Afrique », *op. cit.*, p.1019.

³⁹ Pour le professeur KANTE, la régulation des pouvoirs publics par le juge constitutionnel a montré ses limites dans la plupart des pays africains où le juge constitutionnel a une conception restrictive des prérogatives. Il connaît des limites notamment en matière d'arbitrage entre majorité et opposition, in « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *op. cit.*, p. 267. Par ailleurs, le contrôle par le peuple et la société civile sont des contrôles épisodiques, occasionnels, conjoncturels et aboutissent le plus souvent à une rupture brutale de l'ordre constitutionnel. Le contrôle par les médias peu organisé et peu structuré ne conduit pas toujours à des résultats satisfaisants.

⁴⁰ C'est également l'un des onze (11) principes énoncés à l'article 3 de la Charte africaine de la Démocratie, des élections et de la Gouvernance de 2007 porte sur le « renforcement du pluralisme politique, notamment par la reconnaissance du rôle, des droits et des obligations des partis politiques légalement constitués, y compris les partis politiques d'opposition qui doivent bénéficier d'un statut sous la loi nationale ».

⁴¹ L. FAVOREU, « La politique saisie par le droit », *Alternances, cohabitation et conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

⁴² Le Burkina Faso, Madagascar et le Sénégal reconnaissent les droits de l'opposition parlementaire dans la Constitution alors que le Bénin, le Mali et le Niger fixent le statut de l'opposition par la loi.

parlementaire dispose-t-elle de compétences oppositionnelles importantes susceptibles de produire l'équilibre du pouvoir incarné par la majorité politique.

Deux pouvoirs peuvent être identifiés : il s'agit du pouvoir de contrôle par l'expression **(I)** et du pouvoir de contrôle par l'investigation **(II)**.

I LE POUVOIR DE CONTROLE PAR L'EXPRESSION

Le Parlement est le véritable lieu du débat démocratique⁴³ notamment entre deux élections, puisqu'il permet l'expression du peuple à travers ses représentants. C'est au sein du Parlement que l'opposition trouve des pouvoirs d'expression (A). Aussi les jeunes Etats démocratiques font-ils l'expérience d'une expression de l'opposition en dehors du parlement (B).

A. L'expression de l'opposition au sein du Parlement

Les règlements des assemblées⁴⁴ prévoit que l'Assemblée nationale est structurée, soit en commissions, soit en groupes en vue de répondre à une double préoccupation politique et technique⁴⁵. L'opposition parlementaire y est organisée afin de s'exprimer aussi bien au sein des commissions de travail (1) qu'à l'hémicycle au moment de l'assemblée plénière (2).

1) L'Expression de l'opposition au sein des commissions de travail

Les commissions parlementaires à la différence des groupes politiques⁴⁶ constituent des groupes de travail⁴⁷ permettant de mieux apprécier les projets et propositions de lois⁴⁸. Ce sont des organes de préparation du travail législatif, ce qui en fait des organes essentiellement techniques. En effet, pour optimiser les débats, l'Assemblée nationale est organisée suivant son règlement intérieur⁴⁹ en plusieurs commissions générales de travail⁵⁰. Des changements peuvent intervenir, mais pour l'essentiel, on distingue les commissions suivantes au Burkina

⁴³ É. OLIVIA, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 92.

⁴⁴ Les règlements des assemblées parlementaires complètent la Constitution pour ce qui concerne l'organisation interne des assemblées et le travail parlementaire, voir F. HAMNON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 65.

⁴⁵ S. YONABA, *Sur les institutions politiques et juridiques du Burkina Faso : Réflexions à partir de quelques thématiques*, Ouagadougou, Emile Sita, Editeur, 2017, p. 120.

⁴⁶ Selon l'article 31 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 22 janvier 2021, les députés peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques. Un groupe parlementaire est administrativement constitué s'il réunit au moins dix députés. Selon le professeur YONABA, le groupe parlementaire permet de traduire au sein de l'instance parlementaire l'état des forces réelles sorties des urnes, S. YONABA, *ibid*, p. 121.

⁴⁷ F. MELIN-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 39^{ème} édition, 2021, p. 512.

⁴⁸ Les commissions concourent au travail législatif et au contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques. Elles peuvent se saisir de toute question d'intérêt national conformément aux textes en vigueur, voir article 39, point 2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

⁴⁹ Le règlement intérieur régit la vie intérieure de l'assemblée parlementaire. Il est voté par la majorité de l'Assemblée et entre en vigueur après son examen par le juge constitutionnel. Il fait l'objet d'une résolution. D. OUEDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des Assemblées parlementaires dans les États de l'Afrique de l'ouest francophone », *RFDC*, 2019/1, p. 121.

⁵⁰ L'Assemblée nationale peut constituer des commissions spéciales temporaires pour un objet déterminé ; celles-ci sont nommées comme il est prévu pour les commissions générales.

Faso⁵¹: la Commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains (CAGIDH), la Commission des finances et du budget (COMFIB), la Commission de l'environnement et du développement durable (CEDD), la Commission des affaires étrangères et des Burkinabè de l'étranger (CAEBE), la Commission de la défense et de la sécurité (CODES), la Commission de la jeunesse, de l'éducation, de l'emploi et de la culture (CJEEC), la Commission du genre, de l'action sociale et de la santé (CGASS) et la Commission de l'évaluation des politiques publiques et du suivi de recommandations (CEPSUR).

Pour permettre aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires de mieux s'exprimer, les députés sont répartis dans ces différentes commissions suivant une représentation proportionnelle⁵². Ainsi, chaque groupe parlementaire a le droit d'être représenté dans toute commission proportionnellement au nombre de ses membres. Dans certains Etats, la présidence de certaines commissions revient à un parlementaire de l'opposition. C'est l'exemple de la France en ce qui concerne la présidence de la commission des finances et du budget (COMFIB)⁵³.

A côté de ces commissions permanentes, il existe des commissions spéciales ou ad' hoc qui peuvent être créées à l'initiative des parlementaires⁵⁴ ou du gouvernement⁵⁵. Les commissions spéciales ou ad' hoc cessent leur activité et disparaissent dès que le texte qui a motivé leur création a fait l'objet d'une décision définitive. Il est à noter que la présence aux réunions des commissions est obligatoire. Elle est constatée par appel nominal des commissaires au début des travaux de chaque séance⁵⁶.

Les règles relatives aux débats parlementaires donnent la possibilité aux groupes politiques l'occasion d'exprimer leur point de vue, tout en permettant aux parlementaires de

⁵¹ Selon l'article 29 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin, l'Assemblée nationale est organisée en cinq commissions permanentes d'au moins 13 députés. Il s'agit précisément de Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme, de la Commission des finances et des échanges, de la Commission du plan, de l'équipement et de la production, de la Commission de l'éducation, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales et de la Commission des relations extérieures, de la coopération au développement, de la défense et de la sécurité.

⁵² En effet, selon l'article 40 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, les membres des commissions sont désignés selon le système de la représentation proportionnelle basée sur les effectifs des groupes.

⁵³ Cette pratique qui existe depuis 2007 a été inscrite dans le texte du règlement intérieur de l'Assemblée nationale lors de sa refonte en mai 2009. Son article 39-3 prévoit que « ne peut être élu à la présidence de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré de l'opposition », voir l'analyse de F. MELIN-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 512.

⁵⁴ La constitution d'une commission peut être demandée par le président d'une commission permanente ou d'un président de groupe parlementaire ou d'un nombre minimum de parlementaires.

⁵⁵ La constitution d'une commission spéciale est de droit à la demande du Gouvernement selon le Règlement de l'Assemblée nationale.

⁵⁶ Voir l'article 41 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, issu de la résolution du n°002-2021/AN portant règlement de l'Assemblée nationale du 22 janvier 2021.

porter l'attention sur certaines questions et d'avoir des éclaircissements sur d'autres sujets. C'est au sein de ces commissions que l'essentiel du travail parlementaire se dénoue. Les débats qui se déroulent au sein des commissions permettent ainsi aux députés de l'opposition de jouer leur rôle d'influence et de contre-pouvoir institutionnel.

Aussi faut-il le mentionner, le député bénéficie d'une libre expression de ses idées, et aucune procédure judiciaire ne peut être engagée à son encontre du fait de ses opinions exprimées dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de l'exercice desdites fonctions⁵⁷. L'objectif est de protéger le député contre l'instrumentalisation du pouvoir judiciaire à des fins politiques⁵⁸. Il convient toutefois de relever que des députés de l'opposition ont souvent eu des difficultés à exercer ce droit convenablement avec notamment les tentatives de levée de l'immunité parlementaire⁵⁹. Plus souvent les députés de l'opposition font l'objet de levée ou tentative de levée de l'immunité pour des faits extra parlementaires⁶⁰.

Certes, les commissions n'ont pas un pouvoir décisionnel en tant que tel, mais c'est surtout en leur sein que sont définies les positions qui, seront le plus souvent confirmées et 'ratifiées' en assemblée plénière⁶¹. En effet, les débats parlementaires consistent en des échanges d'opinions oraux destinés à aider les parlementaires à prendre des décisions collectives sur certains problèmes. Ceux-ci peuvent traiter des questions choisies par les parlementaires eux-mêmes, ou mettre en lumière les travaux des commissions parlementaires.

Les parlementaires de l'opposition saisissent cette opportunité pour faire des propositions d'amendement aux textes soutenus par la majorité⁶². Ils orientent leur activité législative dans l'exercice du droit d'amendement et des propositions de loi⁶³. La technique et le nombre de

⁵⁷ Selon l'article 95 de la Constitution, aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

⁵⁸ F. MELIN-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *op. cit.*, p. 503.

⁵⁹ Voir le commentaire A- J. ADELOUI à propos de l'échec de deux tentatives de levée d'immunité par le gouvernement Yayi BONI en 2015, « Les métamorphoses du parlement béninois », in K. A. NOUNOU et autres (dir.), *Démocratie en question ? Mélanges en l'honneur de Théodore HOLO*, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, p. 499.

⁶⁰ C'est le cas de la levée de l'immunité parlementaire en novembre 2017 du député-maire de Dakar au Sénégal Khalifa SALL pour des faits relatifs à la gestion de la mairie et non sur des faits de prise de parole à l'hémicycle même si les députés n'ont pas manqué de parler d'instrumentalisation. C'est également l'exemple de la tentative de levée de l'immunité de Ousmane SONKO pour des faits de viols et menaces de mort en février 2021.

⁶¹ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 3^{ème} édition, 2004, pp. 87-88.

⁶² Le droit d'amendement est un droit prévu par la constitution. L'article 103 de la Constitution béninoise est très explicite « les députés ont le droit d'amendement ».

⁶³ A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *op. cit.*, p.109.

propositions d'amendement faits par l'opposition sont souvent appréhendés comme un abus de droit⁶⁴ et une stratégie en vue de retarder voire de bloquer les initiatives de la majorité⁶⁵.

En effet, le droit d'amendement est généralement mis en œuvre par les députés de l'opposition⁶⁶. Principal moyen pour les députés d'intervenir dans l'élaboration des lois, le droit d'amendement est cependant strictement encadré dans les dispositions constitutionnelles⁶⁷, organiques⁶⁸ et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale dans le but de rationalisation qui limite bien évidemment sa portée⁶⁹. Mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une forme d'expression privilégiée par l'opposition parlementaire en vue d'influencer les décisions de la majorité⁷⁰.

Après les travaux et les débats en commissions, les députés s'expriment également en public à l'assemblée plénière.

2. L'expression de l'opposition au sein de l'hémicycle

L'expression au sein de l'hémicycle se manifeste durant les sessions plénières⁷¹ de l'Assemblée par le droit de poser des questions orales ou écrites à l'Exécutif. Le droit de poser des questions est une technique traditionnelle de contrôle des membres de l'exécutif. C'est le droit le plus emblématique que l'opposition parlementaire exerce pendant l'assemblée plénière, puisque tout député a le droit de poser au Gouvernement des questions d'actualité pendant les

⁶⁴ Selon P. AVRIL, l'opposition veut gêner en retardant, à défaut de l'empêcher, l'action du Gouvernement et de sa majorité ; elle le fait par l'obstruction, laquelle s'exerce principalement par l'abus du droit d'amendement, Pierre AVRIL, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *op. cit.*, p. 42.

⁶⁵ Y. BRAUN-PIVET, *Plaidoyer pour un Parlement renforcé : 25 propositions concrètes pour rééquilibrer les pouvoirs*, Paris, éditions Jean Jaurès, 2021, p. 17.

⁶⁶ Le droit d'amendement est aujourd'hui devenu l'un des moyens essentiels de participation à l'initiative de la loi, initiative dite parfois « dérivée » par opposition à l'initiative principale que représente le dépôt de propositions de loi, voir, A. DE DIVELLEC et M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁷ L'article 82 de la Constitution du Sénégal alinéa 2 prévoit que « les propositions et amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de proposition de recettes correspondantes.

⁶⁸ Selon l'article 29 de la loi organique relative au Parlement burkinabé, les amendements sont présentés par écrit et sont motivés et cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance plénière.

⁶⁹ En réalité, les députés n'ont que le droit de proposer des amendements et dans un contexte où en Afrique la majorité au pouvoir ne sait rien céder, toute proposition d'amendement de l'opposition est le plus souvent rejeté.

⁷⁰ On peut relever que la présence des députés de l'opposition dans toutes les commissions de travail de l'Assemblée nationale participe de cette fonction de contrôle.

⁷¹ Les députés se réunissent en deux sessions par an d'une durée d'environ trois mois. Selon l'article 87 de la constitution burkinabé du 11 juin 1990, 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. En France depuis la réforme de 1995, le parlement tient une session unique de dix mois. Le parlement ivoirien tient une session unique d'avril à décembre.

sessions ordinaires⁷². Ce droit tire sa source essentiellement dans la Constitution⁷³, puis dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale des différents Etats⁷⁴. La technique des questions posées à l'Exécutif est donc une pratique courante. C'est en effet le droit pour chaque député de poser des questions au gouvernement et exceptionnellement au Président de la République⁷⁵. C'est le mécanisme le plus usité par l'opposition parlementaire. Les modalités de son usage sont faciles, car il s'exerce sans condition de majorité et leur inscription est presque automatique et sans entrave. Les débats souvent médiatisés à l'Assemblée nationale animés principalement par les partis politiques de l'opposition constituent une école d'apprentissage de la démocratie, système politique dans lequel la tolérance, le consensus et le compromis prévalent. Mais l'exercice des questions ne doit pas conduire à la mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement⁷⁶.

Il existe deux types de questions, les questions orales et les questions écrites. Les premières prennent une allure spontanée et portent généralement sur l'actualité immédiate⁷⁷. Ce sont en réalité des questions posées par écrit, mais c'est la réponse du gouvernement qui est orale⁷⁸. Ainsi, aux termes de l'article 143 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, « *tout député a le droit de poser au Gouvernement des questions d'actualité pendant les sessions ordinaires* ». Une séance de questions et de réponses est réservée une fois par semaine. La technique des questions orales dans un régime parlementaire est la traduction du *question time britannique*.

Les questions orales sont avec ou sans débat. La question avec débat permet au député auteur de la question de répliquer, donc de mettre en difficulté un ministre qui n'aurait pas bien préparé sa réponse ou en tout l'oblige à bien connaître son dossier, ce qui n'est pas le cas des questions sans débat.

Les questions écrites sont adressées au ministre qui répond par écrit notamment dans la publication au Journal officiel. Les questions écrites permettent aux députés de former une sorte

⁷² Voir l'article 144 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso du 22 janvier 2021.

⁷³ Voir l'article 113 de la Constitution du Bénin, l'article 111 de la Constitution du Burkina Faso, l'article 117 de la Constitution ivoirienne, l'article 35 de la Constitution du Cameroun, l'article 86 de la Constitution du Sénégal.

⁷⁴ Voir les articles 137 et ss du RI du 11 janvier 2016 du BF,

⁷⁵ Cf. art 138, 139 du règlement de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

⁷⁶ Voir décision du Conseil constitutionnel français, DC n°17 et 18 du 24 juin 1959 par laquelle le juge censure le règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui prévoyait que des propositions de résolution devaient conclure les débats sur les questions orales. Patrick GAÏA et autres, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^{ème} édition, 2016, p. 44 et ss.

⁷⁷ Le député Moussa ZERBO de l'Union pour le Progrès et le Changement (UPC) de l'opposition a exercé ce droit pour alerter l'opinion sur la forêt classée de Kua qui devrait servir de site de construction d'un grand hôpital à Bobo-Dioulasso. Finalement suite à diverses actions de protestation, le Gouvernement a changé de lieu. Cette question d'actualité a fait l'objet de débat le 3 mai 2019.

⁷⁸ F. MELIN-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *op. cit.*, p. 517.

de consultation juridique au Gouvernement ou de soulever une question de portée politique. L'intérêt essentiel est de permettre au parlementaire de donner une suite concrète aux demandes des électeurs et de contraindre le Gouvernement à afficher publiquement une position⁷⁹. Les réponses des ministres éclairent les travaux des parlementaires et informent l'Assemblée nationale⁸⁰. Aussi ces différentes réponses contribuent à former une doctrine administrative souvent opposable à l'Administration.

Il est prévu au Bénin et au Burkina Faso une séance hebdomadaire uniquement réservée aux questions. Dans la pratique, les députés utilisent plus les questions orales que les questions écrites. Ce pouvoir de contrôle par l'opposition est cependant affaibli par la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement et « sa » majorité ainsi que par l'absence de sanction en cas de refus d'un ministre de répondre. Malgré ces limites objectives, les questions retransmises en direct à la télévision et à la radio mobilisent une audience et trouvent écho dans l'opinion publique. Par ces questions, les citoyens peuvent approuver ou non la politique du Gouvernement. Le nombre important de questions témoignent de l'usage qu'en font les députés notamment ceux de l'opposition, toute chose qui permet de dire que l'Assemblée nationale est devenue une chambre de questions orales.

Dès le début de la séance, la première question est posée par l'opposition et ainsi de suite. Le mécanisme des questions adressées gagnerait à s'inspirer du modèle canadien dans lequel l'opposition⁸¹ a la possibilité de multiplier les questions sur un même sujet et peut revenir par trois questions sur des réponses jugées insatisfaisantes ou incomplètes. Tout est fait pour que le contrôle de l'action gouvernementale par l'opposition soit efficace et ne plus apparaître comme une simple communication destinée à séduire l'opinion publique⁸².

Les questions ne sont pas uniquement adressées au Gouvernement, elles peuvent être également adressées au Président de la République dans les régimes politiques à tendance présidentiel. C'est en effet, le sens de l'article 71 de la Constitution béninoise qui prévoit que le Président peut être interpellé comme tout membre du gouvernement. Cette interpellation ne peut conduire à une mise en jeu de la responsabilité politique ni au renversement du gouvernement. Les députés posent des questions d'actualité au Président ou aux ministres qui restent tenus au sens de l'article 113 de la Constitution du Bénin de répondre.

⁷⁹ S. LOUIS FORMERY, *La constitution commentée*, article par article, Paris, Hachette, 2019, p. 108.

⁸⁰ J. GICQUEL et J- É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 772.

⁸¹ Plus de 90% des questions viennent de l'opposition, voir R. DOSIERE, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs* 2010/3 (n° 134), p. 41

⁸² R. DOSIERE, *Ibidem*.

Pour améliorer le mécanisme, il est souhaitable qu'il y ait une égalité de temps de parole entre opposition et majorité ainsi qu'une augmentation du nombre des journées mensuelles réservées à l'opposition. Dans la pratique française, l'opposition et la majorité se partagent un nombre égal de questions. Tout de même, le droit à la parole conféré à l'opposition crée un sentiment de contrôle de l'action gouvernementale au sein de l'opinion. Du reste, l'opposition en sa qualité de contre-pouvoir institutionnel⁸³ peut saisir le juge constitutionnel pour inconstitutionnalité. Ainsi même minoritaire, mais à condition de pouvoir constituer 1/10 de députés, ceux-ci peuvent contester le Président de la République et le Gouvernement⁸⁴.

Par ailleurs, dans les jeunes Etats en cours d'apprentissage et d'institutionnalisation de la démocratie, le débat démocratique et les délibérations se déroulent souvent en marge du cadre formel et institutionnel par le dialogue entre la majorité et l'opposition.

B L'originalité d'une expression par le dialogue politique

L'opposition politique apparaît comme une institution organisée (1) qui dispose des pouvoirs d'influence sur le fonctionnement des institutions de la République (2).

1 L'instauration d'un Chef de file de l'opposition

Les jeunes nations démocratiques ont perçu la nécessité d'organiser un dialogue politique entre la majorité politique au pouvoir et l'opposition politique qu'elle soit représentée ou pas au Parlement. Pour obtenir en effet la liberté politique, il est nécessaire de procéder à l'encadrement du pouvoir par des mécanismes constitutionnels de contre-pouvoir organique ainsi que par l'institution d'un binôme majorité/opposition en vue de sa modération. En effet, l'opposition est avant tout un contre-pouvoir politique⁸⁵ lorsqu'elle se regroupe pour constituer une force politique contre le gouvernement et sa majorité parlementaire.

La consécration de l'opposition parlementaire est perçue comme une prime au dialogue politique ou du moins à son renouvellement. Selon Théodore HOLO, « *l'opposition est, en réalité, l'oxygène qui fait vivre et s'épanouir les régimes démocratiques dont elle préserve la respiration par la qualité des débats et la pertinence de ses propositions alternatives pour orienter le choix responsable des électeurs* »⁸⁶. Devant l'absence d'un parti politique pouvant

⁸³ F. HAMON et M. TROPER, *op. cit.*, p. 484

⁸⁴ Voir l'article 157 de la constitution du 2 juin 1991 du Burkina Faso. Toutefois en dehors du Bénin jusqu'à l'arrivée du Président Patrice TALON qui l'ont beaucoup utilisé, la plupart des députés de l'opposition l'utilisent moins, car ils estiment que le juge constitutionnel de par sa composition est un allié du pouvoir au lieu d'être un contre-pouvoir.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ T. HOLO, « L'opposition : l'oxygène de la démocratie : L'oubliée de la conférence nationale de 1990 », *op. cit.*, p. 657.

jouer le rôle de contre-pouvoir à la majorité au pouvoir, l'organisation de l'opposition politique autour d'un Chef de file fait émerger un bipartisme atypique. Désormais, le binôme majorité /opposition contribue à une sorte de réhabilitation du système représentatif. Ainsi l'opposition parlementaire est structurée à travers un statut afin de mieux assurer son existence et ses pouvoirs.

L'organisation et la reconnaissance d'un statut officiel de l'opposition permettent d'atteindre cet objectif. Le Burkina Faso et le Niger ont une tradition de mise en œuvre du statut de l'opposition depuis les années 2000. Ces deux Etats qui partagent une histoire politique commune faite d'instabilité politique⁸⁷ tentent d'instaurer un dialogue politique afin de résoudre les problèmes politiques et institutionnels qui se soldent très souvent par un coup d'Etat militaire⁸⁸.

Ainsi l'opposition politique va regrouper les partis politiques de l'opposition qui ne soutiennent pas le pouvoir politique exercé par les partis politiques réunis au sein de la majorité présidentielle. L'article 2 de la loi burkinabè du 14 avril 2009 relative au statut de l'opposition dispose que « *est considéré comme parti politique de l'opposition, tout parti légalement constitué se déclarant opposé au parti ou au groupement de partis participant au gouvernement ou soutenant l'action gouvernementale* ». L'article 3 de la même loi prévoit que l'opposition politique est parlementaire quand elle est représentée à l'Assemblée nationale et extraparlamentaire quand elle n'y est pas représentée. E. MAY définit l'opposition parlementaire comme étant « *le parti minoritaire le plus important qui est préparé en cas de démission du gouvernement à prendre la relève* »⁸⁹. Tout compte fait, l'opposition n'est pas une force monolithique, elle demeure un concept diffus, parfois difficile à saisir. L'opposition parlementaire s'identifie à un leader, le Chef de file de l'opposition⁹⁰ à qui les autres partis qui le désirent font une déclaration d'appartenance⁹¹.

⁸⁷ Pour preuve, un coup d'Etat militaire vient de se produire au Burkina Faso le 24 janvier 2022 mettant fin au régime du Président Roch Marc Christian KABORE, président démocratiquement réélu en novembre 2020.

⁸⁸ Il existe une telle similarité des deux lois qui organisent l'opposition parlementaire.

⁸⁹ E. MAY, « *Treaty on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* », Londres, 16^e, 1971, p. 259, cité par M -C. PONTTHOREAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP* 2002, p. 1133.

⁹⁰ Selon l'article 16 de la loi du 14 avril 2009 portant Chef de file de l'opposition, le Chef de file de l'opposition est le premier responsable du parti de l'opposition ayant le plus grand nombre d'élus à l'Assemblée nationale. En cas d'égalité de sièges, le Chef de file de l'opposition est le premier responsable du parti ayant totalisé le plus grand nombre de suffrages exprimés aux dernières élections législatives.

⁹¹ Voir l'article 4 de la loi 2009 du 14 avril 2009 suscitée qui n'oblige pas les partis politiques à faire une déclaration d'affiliation à la majorité ou à l'opposition. Des partis bien que se réclamant de l'opposition refusent de déclarer leur appartenance au Chef de file de l'opposition et se constituent en opposition non alignée (ONA). C'est la position que défend le professeur SOMA par ailleurs leader d'un parti politique, Soleil d'Avenir.

L'opposition parlementaire est organisée autour d'un Chef de file, porte-parole attribué de l'opposition. Désigné à l'issue des élections législatives, le Chef de l'opposition est le Chef du parti politique qui a obtenu le plus grand nombre de députés à l'Assemblée nationale et qui ne soutient pas l'action gouvernementale⁹². Sa désignation fait l'objet d'une résolution du bureau de l'Assemblée nationale, transmise au Gouvernement et publiée au Journal officiel. Le contentieux de sa désignation relève de la compétence du Conseil constitutionnel. Les autres partis politiques qui désirent faire partie de l'opposition politique font une déclaration officielle de leur appartenance à l'opposition et la transmettent au Chef de file de l'opposition⁹³.

L'article 2 de l'ordonnance nigérienne du 16 décembre 2010 relative au statut de l'opposition politique définit l'opposition politique comme étant un ou plusieurs partis distincts du parti ou groupes de partis politiques constituant le gouvernement ou soutenant l'action gouvernementale. Selon l'article 15 de ladite ordonnance, l'Assemblée nationale et les assemblées locales sont les lieux de coexistence entre la majorité et l'opposition politique. Elle est organisée autour d'un Chef de file qui a un statut de président d'institution et dispose d'un rang protocolaire honorable. Au Burkina Faso comme au Niger, on distingue l'opposition parlementaire de l'opposition extra parlementaire, mais dans sa mise en œuvre pratique, l'opposition parlementaire semble la plus consacrée.

Au Burkina Faso depuis la loi relative au statut de l'opposition en 2000 plusieurs personnalités politiques ont bénéficié du statut de Chef de file de l'opposition. Il s'agit de Me Bénéwendé SANKARA de l'Union pour la Renaissance/Parti Sankariste (UNIR/PS), de Zéphirin DIABRE de l'Union Pour le Changement (UPC) jusqu'aux élections législatives de décembre 2020 et Eddie COMBOIGO du Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP). Au Niger avec la nouvelle loi de 2011 relative au statut de l'opposition, Seïni OUMAROU du Mouvement national pour la société du développement (MNSD) a bénéficié du statut de Chef de file en 2016. Hama Amadou en a également bénéficié après les élections de 2020.

Le Mali a également fait l'expérience d'un statut de l'opposition politique depuis 2013 dont Soumaïla Cisse a bénéficié du statut de Chef de file de l'opposition politique. La Constitution de Madagascar du 11 décembre 2010 prévoit et précise les droits pour l'opposition politique. C'est aussi un exemple de mise en œuvre pratique du statut de l'opposition politique.

⁹² Voir l'article 15 de la loi du 14 avril 2009. Le Chef de file de l'opposition est le premier responsable du parti de l'opposition ayant le plus grand nombre d'élus à l'Assemblée nationale. En cas d'égalité de sièges, le Chef de file de l'opposition est le premier responsable du parti ayant totalisé le plus grand nombre de suffrages exprimés aux dernières élections législatives.

⁹³ L'article 4 de la loi du 14 avril 2009 suscitée.

Par contre d'autres Etats n'ont pas parachevé leur volonté de mise en œuvre des droits et devoirs de l'opposition politique. C'est l'exemple du Bénin qui malgré la loi de 2002 et le décret d'application de 2008 attend une mise en œuvre concrète du statut de l'opposition politique. Au Sénégal, l'article 58 de la Constitution du 22 janvier 2001 considère l'opposition comme étant un pilier de la démocratie et un rouage indispensable au fonctionnement du mécanisme démocratique après que l'article 57 a reconnu la vocation du Sénégal à être une démocratie moderne fonctionnant selon le jeu loyal et équitable entre une majorité qui gouverne et une opposition qui s'oppose. Toutefois, la loi prévue pour fixer les droits et les devoirs de l'opposition n'est pas encore prise. On peut en dire autant du Togo qui en dépit de la loi votée en 2013 est en attente du décret d'application prévu à cet effet.

Depuis son instauration, il y a de cela, une décennie, cette institution peine à être un véritable contre-pouvoir politique. Certes, au Burkina Faso⁹⁴, au Mali⁹⁵ et au Niger⁹⁶, le Chef de file de l'opposition semble avoir joué un rôle déterminant dans la baisse de tensions politiques. L'expérience mérite d'être poursuivie pour un meilleur ancrage de la démocratie consensuelle, car le plus souvent les alertes de l'opposition sont le signe d'un malaise au sein de la société tout entière. Au Burkina Faso, devant l'absence de compromis politique relatif à la modification de l'article 37 de la Constitution du 2 juin 1991 pour une énième fois, le Chef de file de l'opposition a été plutôt le fer de lance de la contestation qui a abouti à l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014. Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'importance de l'opposition ou de l'ex opposition dans les transitions politiques pour légitimer les organes de transition ou légitimer l'adoption d'une charte de transition, généralement considérée comme une norme constitutionnelle⁹⁷. Quand il s'agit d'accords politiques modifiant ou gelant de fait la transition, l'opposition est généralement partie prenante de ces négociations.

Comme on peut le remarquer, l'opposition apparaît aujourd'hui dans certains Etats comme une institution titulaire de pouvoirs d'influence sur les institutions de la République.

⁹⁴ Les deux Chefs de file de l'opposition successivement Me Bénéwendé SANKARA et Zéphirin DIABRE ont joué leur rôle dans la pacification du jeu politique jusqu'à la chute du régime COMPAORE à la suite de l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014.

⁹⁵ Sous la présidence Soumaïla Cisse.

⁹⁶ L'on pourrait affirmer que le calme relatif des tensions politiques actuelles au Niger est dû en grande partie à la contribution du Chef de file de l'opposition qui joue franc jeu avec le pouvoir en place.

⁹⁷ E. H. MBODJ, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *RDP* 2010, p. 441.

2 Le pouvoir d'influence sur les institutions de la république

Le professeur Théodore HOLO assigne à l'opposition politique trois fonctions nécessaires à l'éclosion et à l'épanouissement de la démocratie tant « *elle permet l'alternance démocratique, garantit l'équilibre des pouvoirs et assure la pacification de la vie politique* »⁹⁸. Ces trois fonctions s'opérationnalisent dans le cadre de la participation de l'opposition politique à la gestion du pouvoir politique. En effet, selon l'article premier alinéa 2 de l'ordonnance nigérienne du 16 décembre 2010 relative au statut de l'opposition politique, la loi encadre et favorise la participation de l'opposition au débat politique en vue de la compétition pacifique pour l'accession au pouvoir. Au Burkina Faso, la loi prévoit que le Président du Faso et le Chef du gouvernement peuvent consulter l'opposition sur des questions d'intérêt national ou de politique étrangère⁹⁹.

Ainsi l'opposition politique peut-elle être consultée par le gouvernement sur les questions importantes engageant la vie de la nation. L'opposition devient une institution de la République qui participe au dialogue politique en vue de pacifier le jeu politique. Au Niger, le Chef de file de l'opposition est membre du Conseil de la République, institution créée en vue de prévenir et de résoudre les crises institutionnelles et politiques de manière consensuelle¹⁰⁰.

La politique est en effet un facteur de division et de tensions sociales, car elle entraîne un antagonisme entre la majorité au pouvoir et l'opposition politique, entre gouvernants investis du pouvoir et les gouvernés destinataires du pouvoir¹⁰¹. Heureusement, la politique a un caractère rationalisé, puisqu'elle est régie par le droit constitutionnel dont l'objet essentiel est justement l'encadrement des phénomènes politiques¹⁰². Au bout du compte, l'opposition politique a un pouvoir d'influence, et à l'image de tout contre-pouvoir, a pour objet de « *limiter la puissance de l'appareil dirigeant de l'Etat* »¹⁰³. Elle contribue à faire du Parlement le « *lieu d'expression de la volonté nationale à partir de la synthèse des aspirations particulières* »¹⁰⁴.

En réalité, la relative séparation des pouvoirs décrite dans les Etats africains n'est pas tant liée aux dispositions constitutionnelles qui consacrent une hypertrophie de l'Exécutif qu'au

⁹⁸ T. HOLO, *op. cit.*, p. 657.

⁹⁹ L'article 10 de loi du 2009 relative au statut de l'opposition politique au Burkina Faso.

¹⁰⁰ Voir l'article 69 de la constitution de la VIIème république du 25 novembre 2011.

¹⁰¹ I. D. SALAMI et D. O. GANDONOU, *op. cit.*, p. 28.

¹⁰² J. GICQUEL et J- É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰³ F. MELIN-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *op. cit.*, p. 12.

¹⁰⁴ E. H. MBODJ, « L'expérience d'une culture constitutionnelle inclusive en Afrique : Expérience vécue du processus d'élaboration de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 », in A. SALL et I. M. FALL, (dir.), *Actualités du droit public et de la science politique en Afrique, Mélanges en l'honneur de Babacar KANTE*, L'Harmattan, 2017, p. 261.

phénomène majoritaire qui dénature le contenu de la séparation des pouvoirs¹⁰⁵. Dans toute démocratie, dès lors que la majorité présidentielle bénéficie d'un soutien automatique d'une majorité parlementaire, le principe de la séparation des pouvoirs s'en trouve érodé, car « *sans solides contraintes institutionnelles ni respect d'une certaine modération des pouvoirs, la Constitution ne peut à elle seule empêcher que les États-Unis plongent dans l'autoritarisme présidentiel* »¹⁰⁶.

La particularité en Afrique est qu'il s'y ajoute à la confusion de majorités¹⁰⁷ une absence presque totale d'opposition parlementaire¹⁰⁸ accompagnée d'une insuffisante indépendance de la justice. C'est pourquoi, le contrôle de l'opposition parlementaire paraît pertinent et opportun¹⁰⁹.

D'ailleurs, on pourrait bien se demander si la fonction essentielle du contrôle parlementaire ne devrait pas s'inscrire essentiellement dans la surveillance de l'Exécutif. Le binôme majorité/opposition apparaît ainsi comme une nouvelle configuration de la scène politique¹¹⁰ permettant « *au bon déroulement du débat démocratique et, partant, au bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels* »¹¹¹. La démocratie suppose le pluralisme politique et elle repose sur le binôme opposition/majorité, car la minorité d'aujourd'hui peut devenir la majorité de demain¹¹². Le dialogue politique entre la majorité et l'opposition participe des activités de contrôle du Parlement. Cette configuration devrait participer à la pacification du jeu politique par l'adoption de décisions législatives consensuelles. Ainsi le vote à l'Assemblée nationale des réformes politiques et des lois relatives notamment aux élections ne serait plus qu'une forme de plébiscite sans véritable débats parlementaires.

Des crises politiques ont trouvé une solution consensuelle grâce à l'opposition politique réunie avec la majorité politique sous l'arbitrage du président de la République. Dans une

¹⁰⁵ N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Sénégal, L'Harmattan, 2018, p. 297, à propos du commentaire DCC 98-061 du 5 juin 1998 de la Cour constitutionnelle du Bénin, Zossoungbo Edgard, Recueil, 1988, p. 299, dite « La configuration politique ».

¹⁰⁶ M. ROSENFELD, « L'élection présidentielle américaine de 2020 : une victoire démocrate, une menace pour la démocratie », Traduit de l'anglais (États-Unis) par Marie-Céline Pallas, *Pouvoirs*, 2021/2 N° 177, p. 140.

¹⁰⁷ La longévité au pouvoir du Président de la République par la non limitation du mandat présidentiel accroît la personnalisation et la patrimonialisation du pouvoir.

¹⁰⁸ On peut y ajouter les déficiences des élections qui entravent l'émergence d'alternances démocratique et politique, voir à ce sujet, D. KOKOROKO, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, 2009/2 n° 129, p. 115.

¹⁰⁹ Aujourd'hui dans la majorité des démocraties libérales, l'Exécutif et le Parlement ont cessé d'être des centres autonomes de pouvoir pour apparaître dans une logique fusionnelle, voir Philippe LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, op. cit., p. 32

¹¹⁰ G. BERGOUGNOUS, « Les binômes majorité-opposition », op. cit., p. 43.

¹¹¹ CC, 2013-664 DC, 28 février 2013, *ibid*, p. 45.

¹¹² F. Melin-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, op. cit., p. 82.

moindre mesure, les députés maliens et nigériens¹¹³ ont un droit d'être consulté par le Président de la République. Par ailleurs, l'opposition parlementaire peut être une alerte au pouvoir en place lorsque les signaux sont au rouge.

L'opposition est consultée par le gouvernement sur les questions importantes engageant la vie de la Nation telles que la menace sur la paix civile, le risque d'invasion étrangère ou de guerre, les interventions militaires à l'étranger. Cette consultation peut être écrite ou orale. Lorsqu'elle est orale, l'opposition peut être consultée ensemble. Au Burkina Faso, cette consultation prend l'allure d'un dialogue politique entre la majorité et l'opposition devant le Président du Faso, jouant le rôle d'arbitre. En règle générale, seules les propositions consensuelles sont retenues comme projets de lois et soumis à l'adoption à l'Assemblée nationale. Ce fut le cas en 2020 lorsque le dialogue politique a abouti à la révision *a minima* du code électoral qui a permis l'organisation des élections présidentielles et législatives. C'est également la situation de la révision du 20 décembre 2021 du code électoral dans la perspective des élections municipales en mai 2022¹¹⁴. Au cours de ce dialogue politique, l'opposition dispose d'une forte représentativité presque à part égale avec la majorité représentée par les partis et formations politiques regroupés au sein de l'Alliance de la majorité présidentielle (AMP).

Dans ces circonstances, le recours à l'opposition parlementaire pour contrôler la majorité parlementaire et par-delà, l'action du gouvernement et celle du Président de la République constituerait une panacée. L'opposition parlementaire apparaît dès lors comme un contre-pouvoir à l'égard de l'Exécutif. Elle est considérée comme un pouvoir qui a un objectif tout aussi constitutionnel et démocratique, limiter le pouvoir de la majorité¹¹⁵. Elle remplirait ainsi « *une fonction de légitimation du système démocratique et une fonction de critique – idéalement constructive – de la majorité* »¹¹⁶.

¹¹³ Le Chef de file de l'opposition est membre du Conseil de la République, une instance prévue par l'article 69 de la Constitution du 25 novembre 2011 en vue de prévenir et de résoudre les crises institutionnelles et politiques de manière consensuelles. Mieux l'article 13 de la loi relative au statut de l'opposition prévoit que l'opposition peut être consultée sur toute autre question d'intérêt national et international.

¹¹⁴ L'opposition politique avait quitté la table des négociations arguant de la situation sécuritaire déplorable. En fait de compte, le gouvernement a, par Conseil des ministres en date du mercredi 12 décembre 2022, pris la décision de reporter les élections municipales qui étaient prévues pour mai 2022 en raison de la crise sécuritaire.

¹¹⁵ M-C. PONTHEAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 128. Les contre-pouvoirs sont définis comme étant « (...) tous les centres organisés de décision, de contrôle d'intérêt ou d'influence qui, par leur existence ou leur action, quel que soit l'objectif poursuivi, ont pour effet de limiter la puissance de l'appareil dirigeant de l'État », F. MELIN-SOUCRAMANIEN et P. PACTET, *op. cit.*, p.14.

¹¹⁶ É. THIERS, *op. cit.*, p. 64.

Déjà en 1969, le professeur Maurice Ahanhanzo-GLELE avait bien averti « *les hommes du pouvoir et les hommes du savoir* »¹¹⁷ sur la nécessité de prendre en compte l'opposition parlementaire comme contre-pouvoir institutionnel. Il proposait à ce sujet que « *le présidentielisme négro-africain* » soit corrigé par l'instauration d'un « *bipartisme constitutionnel qui permette l'existence au sein de l'Assemblée nationale d'une minorité qui serve de garde-fou au Gouvernement et éveille son attention par ses critiques* ». Il faudrait, estime-t-il « *prévoir dans la Constitution des moyens de contrôle de l'Assemblée nationale sur l'action gouvernementale...* »¹¹⁸. Par la suite, le juge constitutionnel béninois a consacré le principe majorité/minorité comme ayant valeur constitutionnelle en vue de l'exercice d'un pouvoir modéré¹¹⁹. La Cour rappelle que la « *démocratie pluraliste ne saurait être de manière absolue et exclusive la loi de la majorité mais la protection de la minorité ; (...) si la règle démocratique exige que la majorité décide et que la minorité s'incline, dans l'exercice de ce pouvoir de décision, la majorité doit cependant s'imposer à elle-même, le cas échéant, une limite qu'elle ne saurait transgresser sous peine de devenir tyrannique, à savoir le respect des droits de la minorité* »¹²⁰.

Babacar GUEYE estime quant à lui que la reconnaissance de l'opposition en Afrique représente l'une des vertus cardinales pour la démocratie libérale¹²¹. En définitive, l'opposition dans le système démocratique est aussi nécessaire que le gouvernement (...); elle est faite pour contrôler, pour aiguillonner la majorité et éventuellement pour se substituer régulièrement à elle¹²².

L'opposition dispose également des pouvoirs d'investigation susceptibles de modérer le pouvoir politique.

¹¹⁷ Nous empruntons cette expression à Abdoulaye SOMA, extrait de « La dialectique du scientifique et du politique dans la construction démocratique en Afrique », in Fabrice HOURQUEBIE, (dir.), *La doctrine dans l'espace africain francophone*.

¹¹⁸ M. A. GLELE, *Naissance d'un État noir. L'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours*, Paris, LGDJ, 1969, p. 364.

¹¹⁹ Voir le commentaire de Nicaise MEDE, *Les grandes décisions de la cour constitutionnelle du Bénin*, L'Harmattan, 2020, p. 297 à propos de la « configuration politique », DCC 98-061 du 5 juin 1998 de la Cour constitutionnelle du Bénin, Edgard ZOSSOUNGBO déjà cité.

¹²⁰ DCC 09 016 du 19 Février 2009, Assouan Comlan DEGLA et Als, confirmée par DCC 11 066 du 06 Octobre 2011, *ibid*.

¹²¹ B. GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, 2009/2 n° 129, p.10.

¹²² M. PRELOT, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1957, 585 pages.

II LES POUVOIRS DE CONTROLE PAR L'INVESTIGATION

Le pouvoir d'investigation de l'opposition parlementaire constitue assurément une modalité originale de contrôle de l'action de l'Exécutif susceptible de produire une modération du pouvoir politique. L'investigation se réalise par les enquêtes parlementaires (A) ainsi que par les contrôles techniques (B).

A Les pouvoirs d'enquête parlementaire

Les Etats organisent le pouvoir d'enquête parlementaire au profit du Parlement. L'opposition parlementaire exerce ce pouvoir politique par son influence au sein de la commission d'enquête (1) ainsi que par son droit de tirage (2).

1) Le pouvoir d'influence au sein de la commission d'enquête

Les députés peuvent se constituer en commission d'enquête¹²³. La commission d'enquête a pour objet de recueillir des éléments d'information, soit sur des faits déterminés soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales en vue de soumettre leurs conclusions à l'Assemblée nationale. Une commission est composée d'une dizaine de députés désignée suivant le principe de la proportionnalité des groupes parlementaires¹²⁴. Les députés de l'opposition ont droit à être représentée dans chaque commission d'enquête et par conséquent, ils y exercent une influence certaine à l'effet d'assurer la réalité du contrôle¹²⁵.

La création de la commission participe au droit du contrôle parlementaire¹²⁶. Les commissions d'enquêtes répondent au « *souci d'effectivité du contrôle qu'exerce le peuple, par ses représentants, sur le Gouvernement, son Administration, et l'ensemble des questions intéressant la Nation* »¹²⁷. Les commissions d'enquête se distinguent des commissions d'informations ou des commissions permanentes ainsi que des délégations parlementaires¹²⁸. Pour respecter la séparation des pouvoirs, aucune commission d'enquête ne peut être créée sur les faits ayant donné lieu à ouverture d'une instruction judiciaire. La durée des travaux de la

¹²³ Voir l'article 96 de la constitution du Burkina Faso du 2 juin 1991, l'article 145 et ss du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

¹²⁴ Les groupes parlementaires sont des regroupements des députés par affinités politiques. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit le nombre minimum pour constituer un groupe parlementaire. Au Burkina Faso, la pratique est l'exigence d'au moins dix députés pour constituer un groupe parlementaire.

¹²⁵ La commission d'enquête apparaît efficace pour dissuader le gouvernement, Arsène – Joël ADELOUI, « Les métamorphoses du parlement béninois », in K. A- NOUNOU et autres (dir.), *Démocratie en question ? Mélanges en l'honneur de Théodore HOLO*, op. cit, p. 514.

¹²⁶ É. VALLET, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *RFDC*, 2003/2 (n° 54), p. 249.

¹²⁷ *Ibid*, p. 250.

¹²⁸ Jusqu'en 1991 en France, on distinguait les commissions d'enquête des commissions de contrôle. Les commissions de contrôle seraient 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.

commission est précisée dans la résolution afin d'éviter qu'elle ne devienne permanente ou ne produise pas du tout un rapport.

Les membres de la commission ont de nombreux pouvoirs d'investigation. Ils peuvent se voir communiquer tout document sous réserve du respect des secrets d'Etat ou entendre toute personne dont le témoignage est nécessaire, et tout refus de comparaître est sanctionné¹²⁹. Par exemple dans le cadre de commission d'enquête parlementaire sur la réalisation d'infrastructures publiques et l'acquisition d'équipements par les maitrises d'ouvrage déléguées (CEP- MOD) en 2017, les députés enquêteurs ont auditionné cinq cent quatre dix-huit (598) personnes et visité cent soixante-six (166) ouvrages dans les treize régions du Burkina Faso¹³⁰. Les enquêteurs font également des recommandations essentiellement adressées au gouvernement. Celles-ci peuvent contenir des propositions de sanctions précises à l'égard d'agents publics, de structures publiques ou privées suivant l'objet du contrôle.

A la fin des travaux de la commission, un rapport est transmis au Président de l'Assemblée nationale. Ce rapport est immédiatement publié sauf décision contraire de l'assemblée plénière¹³¹. La publicité du rapport contribue à exercer une influence sur l'opinion publique à l'image des questions orales avec ou sans débat usité en assemblée plénière. Les rapports d'enquête sont le plus souvent à l'origine de réformes.

Aussi, si au cours de l'investigation, les commissions découvrent des faits délictueux, elles peuvent, soit transmettre les informations au ministre de la justice pour saisine de la justice, soit saisir directement le Procureur. En France, ce fut le cas de la commission d'enquête sur l'influence des mouvements sectaires sur les mineurs en 2006¹³². Nul doute que ce sont les députés de l'opposition qui sont très critiques vis-à-vis du Gouvernement et de

¹²⁹ Au Burkina Faso, l'article 36 de la loi organique n° 018-2013/AN du 21 mai 2013 portant organisation et fonctionnement du parlement précise que « l'exécutif est tenu de fournir aux chambres parlementaires toutes les informations qui lui sont demandées sur sa gestion et sur ses actes ». L'article 43 de cette loi est plus explicite lorsqu'elle dispose que « en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions du code pénal relatives à ces infractions sont applicables ». Par ailleurs, conformément à l'article 42 alinéa 2, « toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission ; à l'exception des mineurs de moins de seize ans, elle est entendue sous serment. En outre, elle est tenue de déposer, sous peine des sanctions prévues par le code pénal ».

En France, la loi du 21 juillet 1991 punit le refus de déposer à un emprisonnement de six mois à deux ans et amende de 3 000 à 50 000 francs, assortie le cas échéant d'une interdiction temporaire d'exercice des droits civiques. Les mêmes peines d'emprisonnement et pécuniaires répriment le refus de communiquer les documents que les rapporteurs sont habilités à se faire remettre, *ibid*, p. 271.

¹³⁰ Assemblée nationale du Burkina Faso, *Rapport général de la commission d'enquête parlementaire sur la réalisation d'infrastructures publiques et l'acquisition d'équipements par les maitrises d'ouvrage déléguées* (CEP-MOD), août 2017, p. 6.

¹³¹ Voir l'article 148 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la VIIème législature du 22 janvier 2021.

¹³² L. FAVOREU, P. GAÏA et autres, *op. cit*, p. 784.

l'Administration. Aussi, ce pouvoir d'influence pourra -t-il s'étendre à la saisine du Procureur en vue d'ouvrir une information sur des faits ayant fait l'objet d'enquête. Il convient toutefois de retenir que les commissions d'enquête ont essentiellement un rôle d'information et n'ont par conséquent aucun caractère obligatoire ni d'injonction à l'égard du Gouvernement.

Au Bénin, 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 1990. 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 commission 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.

Au Burkina Faso, les deux premières commissions 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. L'on peut également noter que le Conseil national de la transition au Burkina Faso a adopté le 30 mai 2015, une résolution créant la commission d'enquête parlementaire sur « la fraude fiscale, l'impunité fiscale, les restes à recouvrer des régies de recettes ainsi que les chèques revenus impayés du trésor ». L'on ne peut oublier l'emblématique rapport sur le foncier urbain¹³³ qui a fait le constat général que de nombreuses opérations d'urbanisme ont été réalisées en violation de l'article 98 de la loi n°017-2006/AN portant code de l'urbanisme.

Au sein des commissions d'enquêtes parlementaires, l'opposition dispose d'une voix d'expression considérable lors des auditions pour mettre en cause la gestion des services publics. C'est le cas lorsqu'une commission d'enquête et/ou de contrôle parlementaire recueille

¹³³ L'enquête parlementaire a porté sur les lotissements effectués de 1995 à 2015 dans quinze communes dont les deux communes à statut particulier que sont Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Durant 90 jours de travaux fouillés faits d'auditions, de recherches documentaires, de sorties de terrain dans quinze communes du Burkina, la commission d'enquête a diagnostiqué de nombreuses irrégularités dans la gestion foncière. Dans les localités visitées, les commissaires enquêteurs ont fait le constat que plus de 105 000 parcelles sont entachées d'irrégularités. La commission a pu relever, entre autres, des cas de lotissements de sites sans autorisation, des cas de morcellement d'espaces verts, des marchés et yaars, des terrains de sports et des réserves administratives sans autorisation, des occupations illégales, des extensions réalisées après des lotissements n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation des ministères compétents, des changements de destinations sans autorisations.

des faits déterminés sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales. Le contrôle oblige l'Administration à justifier les mesures de service public qu'elle prend. Il s'agit de la responsabilité administrative d'un ministre avec cette possibilité de l'étendre aux hauts fonctionnaires sur la gestion des services publics devant les commissions d'enquêtes parlementaires.

Les résultats sont soumis à l'appréciation de l'assemblée plénière qui pourrait voter puis soumettre à la Haute cour de justice l'autorisation de juger un ministre ou ses collaborateurs devant les juridictions ordinaires. L'opposition a également la possibilité d'alerter les corps de contrôles indépendants¹³⁴ si elle n'a pas confiance aux contrôles administratifs.

Mais c'est surtout avec le droit de tirage que l'opposition accroît ses pouvoirs oppositionnels.

2) Le droit de tirage d'une commission d'enquête

Pour renforcer le statut de l'opposition, certains Etats reconnaissent des droits spécifiques au groupe d'opposition parmi lesquels se trouvent le droit de tirage d'une commission d'enquête parlementaire par an. Le droit de tirage qui permet à l'opposition parlementaire de créer une commission d'enquête constitue l'une des manifestations la plus éclatante du pouvoir de contrôle parlementaire. C'est un droit de l'opposition opposable à la majorité.

Le droit de tirage s'inscrit dans le cadre général de rééquilibrage des pouvoirs entre l'institution parlementaire et l'Exécutif. Au Burkina Faso, ce droit de tirage tire son fondement de la Constitution du 11 juin 1991 révisée sous la transition par la loi constitutionnelle n°072-2015/CNT du 5 novembre 2015. L'article 91.1 dispose que « *l'opposition parlementaire a le droit, une fois par an, d'introduire un projet de résolution en vue de la création d'une commission d'enquête parlementaire et de la présider. Cette commission d'enquête parlementaire est ouverte aux membres des autres groupes parlementaires. La procédure et les conditions de création de ladite commission d'enquête parlementaire sont régies par le Règlement de l'Assemblée nationale* ».

Le règlement de l'Assemblée nationale qui garantit le droit d'expression de tous les groupes parlementaires en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires précise les modalités pratiques de dépôt d'une demande de création d'une commission d'enquête¹³⁵.

¹³⁴ L'autorité supérieure de contrôle d'État et de lutte contre la corruption (ASCE/LC) au Burkina Faso.

¹³⁵ Voir les articles 145 et ss du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso du 21 janvier 2021.

Le droit de tirage conféré à l'opposition parlementaire participe ainsi au renforcement des pouvoirs du Parlement. Son expérimentation en Afrique a pu s'inspirer de la réforme constitutionnelle française de 2008 qui avait pour objectif de renforcer les pouvoirs du Parlement¹³⁶ afin de rééquilibrer les pouvoirs¹³⁷. L'objectif est que tout en maintenant la discipline du Parlement, l'on puisse optimiser les « freins et les contrepoids » entre le Gouvernement et le Parlement. En effet, l'avènement du fait majoritaire en France résultant de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct en 1962¹³⁸ a entraîné un renforcement des pouvoirs de l'Exécutif au détriment de ceux du Parlement. L'élection du Président au suffrage universel direct est un mode d'élection populaire¹³⁹.

Ce mode d'élection est, pour le professeur Ismaïla Madior FALL, le plus répandu dans le monde et singulièrement en Afrique au point de devenir une tradition¹⁴⁰. Mais l'élection au suffrage direct accroît la légitimité du Président de la République et fait de celui-ci un personnage central du régime politique. Cette situation conjuguée aux mécanismes de la rationalisation¹⁴¹ du régime parlementaire contribue à reléguer le Parlement qui dominait la vie politique française au second plan.

En France, l'opposition bénéficie d'un droit de tirage d'une commission d'enquête par session¹⁴². Et la demande ne peut être rejetée qu'à la majorité des 3/5 du vote des députés défavorables au projet. Le droit burkinabè paraît à l'analyse sur un plan théorique plus

¹³⁶ Il s'agit par exemple d'un examen de l'action gouvernementale par les assemblées (la semaine parlementaire de contrôle n'existant pas en session extraordinaire) et une légère augmentation du nombre de journées mensuelles réservées aux groupes minoritaires et d'opposition, Jean-Éric GICQUEL, *Rapport « Institutions où est le problème ? Plaidoyer pour un Parlement renforcé. 25 propositions concrètes pour rééquilibrer les pouvoirs »*. - Analyse critique », *La Semaine Juridique* Edition Générale n° 50, 13 Décembre 2021, p. 1320.

¹³⁷ La réforme constitutionnelle de 2008 a établi un partage de l'ordre du jour (Const., art. 48) entre le Gouvernement et les assemblées et garanti l'existence d'une journée mensuelle réservée aux groupes minoritaires et d'opposition (Const., art. 48 al. 5).

¹³⁸ Après le succès référendum proposé par le général DE GAULLE en 1962, le président de la République française n'est plus élu par les deux chambres, mais au suffrage universel direct.

¹³⁹ Les Etats unis d'Amérique ont un mode de scrutin juridiquement soumis au suffrage universel indirect, puisque les électeurs de chaque Etat fédéré élisent les grands électeurs qui élisent le Président à leur tour. Mais ce mode est quasi direct, car le candidat qui a eu le plus grand nombre de grands électeurs est quasiment certain d'être le Président des USA.

¹⁴⁰ I. M. FALL, « L'appropriation de l'élection présidentielle par les sénégalais (1963-2019) », in F. J. AÏVO, J. du Bois de GAUDUSSON, C. DESOUCHES et J. MAÏL, (dir.), *L'Amphithéâtre et le Prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, op. cit., p. 602.

¹⁴¹ Plusieurs techniques et modalités existent mais pour l'essentiel, on peut noter la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées parlementaires par le gouvernement, l'encadrement strict de la procédure d'amendement des lois initiée par les parlementaires, l'encadrement des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité par l'exigence de majorités renforcées, le cantonnement de la compétence législative par une définition exhaustive du domaine de la loi, la compétence de droit commun revenant à l'exécutif.

¹⁴² Ce droit de tirage tire son fondement de l'article 51-1 de la Constitution issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cet article prévoit que le règlement intérieur de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.

protecteur de la liberté de l'opposition parlementaire en ce que le droit de tirage n'est pas conditionné par un vote par l'assemblée plénière. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso est à ce sujet assez explicite, puisqu'il prévoit que lorsque « *l'opposition parlementaire introduit une proposition de résolution en vue de la création d'une commission d'enquête parlementaire, la création de celle-ci est de droit* »¹⁴³.

C'est ainsi qu'en 2017, l'opposition parlementaire burkinabé a usé de droit de tirage pour initier une proposition de résolution portant création d'une commission d'enquête parlementaire sur la réalisation d'infrastructures publiques et l'acquisition d'équipements par les maitrises d'ouvrage déléguées (MOD) au Burkina Faso¹⁴⁴. Ce tirage sous la VIIème législature installée après l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014 fut la première mise en œuvre de la révision constitutionnelle sous la transition.

Le Président de l'Assemblée nationale, au regard de l'ampleur des chantiers abandonnés, des chantiers en souffrance et des malfaçons constatées sur les ouvrages dans notre pays, avait instruit les commissaires, à pousser davantage les investigations et à dresser la liste des acteurs, notamment les maitrises d'ouvrage déléguées MOD, les entreprises et les bureaux de contrôle impliqués dans la mauvaise réalisation des infrastructures et dans les équipements défectueux, afin que les sanctions appropriées leur soient appliquées conformément à la loi. Les députés ont fait des recommandations au gouvernement consistant pour l'essentiel à la prise des sanctions administratives¹⁴⁵.

Le renforcement des pouvoirs de l'opposition ou des groupes minoritaires se traduit également par la possibilité pour l'opposition d'assurer la fonction exécutive de président ou de rapporteur de ladite commission. Les députés disposent des moyens d'investigation dont notamment les auditions publiques de toute personne tenue de déposer sous réserve du secret professionnel. Les personnes intéressées prêtent serment et des sanctions pénales sont prévues en cas de non comparution, de refus de communication d'un document ou de faux témoignage¹⁴⁶. La publicité du rapport d'enquête participe également d'une stratégie de pression supplémentaire sur l'Exécutif. Toutefois, la commission ne saurait porter atteinte à la séparation des pouvoirs ; elle n'a que des pouvoirs d'investigation et de propositions.

¹⁴³ Voir 145, point 2 du règlement intérieur suscité.

¹⁴⁴ La commission fut créée par la résolution n°007-2017/AN du 23 mai 2017 portant création de la CEP-MOD.

¹⁴⁵ Assemblée nationale du Burkina Faso, *Rapport général de la commission d'enquête sur la réalisation d'infrastructures publiques et l'acquisition d'équipements par les maitrises d'ouvrage déléguées (CEP-MOD)*, *op. cit.*, p. 296 et ss.

¹⁴⁶ J. GICQUEL et J- É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 766.

Au total, les pouvoirs d'enquête parlementaire obligent le Gouvernement à s'expliquer, à se justifier et à rendre compte de ses activités devant les élus et plus particulièrement devant ceux de l'opposition. En plus du pouvoir d'enquêtes parlementaires, l'opposition parlementaire dispose d'un pouvoir de contrôle technique.

B Les pouvoirs de contrôle technique

Le contrôle parlementaire étant un contrôle éminemment politique, le caractère technique du contrôle de l'opposition parlementaire tient à la fois à la matière contrôlée et à sa compétence technique. Sous ce prisme, l'opposition parlementaire exerce un contrôle technique sur le budget (1) et apprécie les politiques publiques de l'Exécutif (2).

1) Le contrôle technique du budgétaire

Le contrôle budgétaire s'entend de « l'ensemble des moyens, juridiques ou non »¹⁴⁷ mis en œuvre par l'opposition parlementaire pour amener le gouvernement à justifier l'emploi des fonds et crédits octroyés pour la gestion des charges de l'Etat. La nécessité d'un contrôle effectif de l'utilisation des fonds publics s'impose de plus en plus¹⁴⁸ dans tout système démocratique, car il s'agit bien d'un contrôle financier de l'action gouvernementale à travers notamment le vote de la loi de règlement.

Le contrôle budgétaire est un moyen de contrôle spécifique¹⁴⁹ qui pourrait se révéler plus dissuasif sur l'Exécutif notamment dans les régimes de type présidentiel compte tenu de la séparation stricte des pouvoirs. Dans les régimes présidentiels béninois¹⁵⁰, ivoirien¹⁵¹ et sénégalais, le Parlement n'a pas la maîtrise ni de l'élaboration du budget ni de son exécution. Dans ces Etats africains, le contrôle de l'opposition est conséquemment limité au droit d'amendement, à la possibilité de diriger la commission des finances de l'Assemblée nationale. Ces deux dernières mesures permettent de mieux surveiller la majorité pour une bonne utilisation des ressources publiques, grâce à un regard critique d'un membre de l'opposition. Or il est évident que l'exécution des lois de finances interpelle le Parlement qui doit exercer un droit de regard sur l'utilisation des ressources et sur la concordance des dépenses effectuées

¹⁴⁷A. DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *op. cit.*, p.111.

¹⁴⁸S. YONABA, *Sur les institutions politiques et juridiques du Burkina Faso : Réflexions à partir de quelques thématiques*, *op. cit.*, p. 142.

¹⁴⁹Le contrôle est au cœur de l'exigence démocratique, transpartisane, de vérité et d'éclairage du débat public, voir A. LAMBERT, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », *Pouvoirs*, 2010/3 n° 134, p.49.

¹⁵⁰Aux termes de l'article 111 de la Constitution « si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée nationale l'autorisation d'exécuter les recettes et les dépenses de l'Etat par douzièmes provisoires ».

¹⁵¹Voir l'avant-dernier et le dernier alinéa de l'article 112 de la Constitution du 8 décembre 2016.

avec les autorisations budgétaires accordées¹⁵². Aussi est-il exact de soutenir avec Alain DELCAMP que le contrôle budgétaire s'appuie « *sur les pouvoirs propres des rapporteurs spéciaux des commissions des finances « sur pièces et sur place* »¹⁵³.

Aux Etats unis d'Amérique par exemple, le Congrès peut obtenir des aménagements de la politique du Président de la République à travers ce pouvoir financier¹⁵⁴. Le Président américain ne dispose pas du pouvoir d'exécuter le budget par ordonnance face à un Congrès qui dispose d'importants pouvoirs de supervision sur le fonctionnement des services publics¹⁵⁵ et les fonctionnaires fédéraux¹⁵⁶. Le Congrès a la maîtrise du vote et de l'exécution du budget. La tension emblématique du désaccord en le Congrès et le Président se manifeste par les *shutdowns*, c'est-à-dire la fermeture des bureaux fédéraux pour absence de crédits pour le paiement des salaires¹⁵⁷.

Cependant le contrôle budgétaire ne doit être ni celui de la régularité de la dépense ni celui de l'inspection des finances, mais celui de l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique. En effet l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi [...]* ». C'est une mission essentielle et nécessaire pour le Parlement que de voter le budget et d'en contrôler la bonne exécution. Ce contrôle s'exerce en cours d'exécution du budget et a posteriori, lors du vote de la loi de règlement¹⁵⁸. C'est en effet le Parlement qui autorise les dépenses et la perception des recettes par le vote du budget qui est également compétent pour établir le compte administratif et le compte de gestion à la fin de l'exercice budgétaire.

Même si l'opposition ne dispose pas de pouvoirs de contrôle propres, elle se montre particulièrement exigeante en matière de contrôle budgétaire. En France, depuis la réforme de la loi organique relative à la loi de finances (LOLF) de 2001¹⁵⁹ qui a renforcé le contrôle

¹⁵² A- J. ADELOUI, « Les métamorphoses du parlement béninois », in K. A- NOUNOU et autres (dir.), *Démocratie en question ? Mélanges en l'honneur de Théodore HOLO*, op. cit, p. 515.

¹⁵³ A. DELCAMP, op. cit, p. 112.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 343.

¹⁵⁵ J.-M. CROUZATIER, « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *RDP*, 1975.997.

¹⁵⁶ A. LAMBERT, *ibid*, p. 343.

¹⁵⁷ On mentionnera les pouvoirs importants du congrès en l'occurrence les pouvoirs du Sénat sur les nominations des Hauts fonctionnaires et des ambassadeurs, voir à ce sujet, Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, op. cit, p. 281 et ss.

¹⁵⁸ A. LAMBERT, op. cit, p. 45

¹⁵⁹ Il s'agit précisément de la loi du 1^{er} août 2001. Au Burkina Faso, c'est la loi du 23 janvier 2003 qui introduit cette nouvelle catégorie juridique, S. YONABA, « Une nouvelle catégorie juridique n quête d'identité : la loi ordinaire relative aux lois de finances », *RBD* n°43/44, pp. 123-140, S. YONANA, *Les finances de l'Etat burkinabé*, Ouagadougou, Collection Précis de droit burkinabé, PADEG, 2006, p. 13.

parlementaire, la commission des finances veillent à ce que « *le contrôle budgétaire soit exercé conjointement par la majorité et l'opposition* »¹⁶⁰. En effet, confiés pour l'essentiel aux membres de la commission de finances, les pouvoirs de contrôle du Parlement consistent notamment à procéder à des investigations sur pièces et sur place, ou à des auditions auxquelles les personnes convoquées sont tenues de se présenter, à demander la communication de renseignements ou de documents d'ordre financier et administratif, à adresser, à la suite d'une mission de contrôle et d'évaluation, des observations notifiées au Gouvernement.

Dans certains Etats comme la France, il est créé au sein du Parlement, un Comité d'évaluation et de contrôle (CEC). L'opposition y est suffisamment représentée dans ce comité afin de mieux assurer son rôle de veille et de contrôle. Le comité compare les résultats obtenus par rapport aux objectifs de départ et aux moyens mis en œuvre. Le contrôle sera mis sur les comptes administratifs de gestion¹⁶¹. Toutefois, le contrôle ne peut porter que sur les politiques publiques.

Par ailleurs, le juge constitutionnel français a réduit la portée de ce contrôle. Ainsi, dans sa décision 581 DC du 25 juin 2009, il considère que les missions du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques institué par le règlement de l'Assemblée nationale « *consistent en un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques dans les conditions prévues par la Constitution* » ; en conséquence est censurée la disposition prévoyant que les rapports d'évaluation peuvent donner lieu, en présence des responsables administratifs de la politique publique concernée, à « *un débat contradictoire dont le compte rendu est joint au rapport* »¹⁶². Ainsi, Selon Pierre AVRIL, le Comité d'évaluation et de contrôle est une structure de contrôle technique qui n'apporte rien de particulier¹⁶³.

C'est surtout avec la loi de règlement que le Parlement exerce un véritable contrôle *a posteriori* lui permettant de prendre acte de la gestion du Gouvernement, de donner des autorisations d'annuler les crédits non utilisés¹⁶⁴. Pour être efficace, il faudra même dépasser le clivage majorité/opposition pour travailler dans une vraie synergie d'action de contrôle des

¹⁶⁰ A. LAMBERT, *ibid*, p. 51.

¹⁶¹ P. AVRIL, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *op. cit*, p. 41

¹⁶² *Ibid*.

¹⁶³ P. AVRIL, Contribution initialement présentée lors de la journée organisée à l'Assemblée Nationale le 23 juin 2011 par le Centre d'études constitutionnelles et politiques (CECP) de l'Université Panthéon-Assas (Paris II) sur « Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008 » [N. de l'éd.]

¹⁶⁴ S. YONABA, *Les finances de l'Etat burkinabé*, *op. cit*, p. 274.

politiques publiques. On pourrait également créer un comité d'audit parlementaire (CAP), structure de contrôle à l'image de l'Autorité supérieure de contrôle de l'Etat et de lutte contre la corruption (ASCE/LC)¹⁶⁵ composé principalement de parlementaires qui pourrait contrôler les comptes de l'État.

Il est souhaitable de prévoir une semaine consacrée à l'évaluation des comptes administratifs du gouvernement tout en mettant l'accent sur le contrôle de l'exécution du budget tout au long de l'exercice budgétaire. On pourrait également ouvrir la voie de contrôle d'action du budget par les députés devant le Conseil constitutionnel. D'une manière générale, il s'agit d'ouvrir le prétoire du juge administratif ou du juge constitutionnel au contrôle de l'effectivité de l'application de la prise des actes réglementaires à l'application de la loi votée par les parlementaires.

Ce contrôle porte également sur l'efficacité des politiques publiques notamment les mesures sociales entreprises par le Gouvernement ainsi sur la rationalisation des choix budgétaires afin de contrôler l'utilisation faite des deniers publics. Aussi le contrôle permet-il de mesurer l'impact des projets et programmes de développement sur la vie des populations, car il faut que la croissance du produit intérieur brut (PIB) puisse avoir un impact concret sur le quotidien des populations.

2) Le contrôle de la politique de l'exécutif

Le contrôle de la politique du Gouvernement consiste pour l'opposition à exiger de ce dernier la justification des politiques et programmes de développement qu'il tend à mettre en œuvre¹⁶⁶. Dans les Etats étudiés, le contrôle de l'opposition parlementaire consisterait à apprécier la politique définie et mise en œuvre par la majorité. En effet dans les régimes d'obédience parlementaire tels que celui du Burkina Faso¹⁶⁷ et du Niger¹⁶⁸, les grandes orientations de la politique sont déterminées par le président de la République, mais

¹⁶⁵ L'ASCE/LC est une institution de lutte contre la corruption au Burkina Faso.

¹⁶⁶ A. DELCAMP, *op. cit.*, p. 111.»

¹⁶⁷ Le caractère parlementaire résulte de l'obligation faite au Président du Faso de nommer le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale (article 46 de la Constitution). En outre, selon l'article 63 de la Constitution, le Premier ministre dans les trente jours de sa nomination, fait une déclaration de politique générale suivie de vote. Si le vote ne recueille pas la majorité absolue, il est mis fin à ses fonctions.

¹⁶⁸ Selon l'article 76 alinéa de la Constitution du Niger, le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale. Sa responsabilité politique peut être engagée, soit par le vote d'une motion de censure, soit par un vote de défiance.

l'application revient au Premier ministre¹⁶⁹, chef du gouvernement. Après sa nomination, le Premier ministre est tenu à deux obligations donnant l'occasion à l'opposition parlementaire de se prononcer. Il s'agit en premier lieu de la demande d'investiture du Premier ministre¹⁷⁰ et deuxièmement de sa déclaration de politique générale.

En France, c'est l'article 24 de la Constitution prévoit une évaluation des politiques publiques. Cette évaluation a pour objet d'en apprécier l'efficacité en comparant les résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.

Dans la pratique, la mise en jeu de la responsabilité politique¹⁷¹ conduisant à la démission du gouvernement est rare¹⁷² au point de devenir désuète. L'opposition axe par contre son contrôle sur l'activité gouvernementale, c'est-à-dire sur les politiques entreprises ou mises en œuvre par l'Exécutif. Le contrôle porte sur les activités développées par l'Exécutif. Le contrôle oblige les autorités politiques à justifier leurs choix politiques. Si le Gouvernement par le mécanisme de la législation peut opérer des choix économiques, peaufiner une politique fiscale ou sociale, il doit néanmoins se justifier devant la représentation nationale. Sous les critiques de l'opposition, la majorité s'oblige à expliquer, à justifier ses choix et à mieux les orienter pour le bonheur des populations. Sans l'éclairage de l'opposition parlementaire¹⁷³, la majorité au pouvoir constituée du Gouvernement, de l'Assemblée nationale et /ou du Président dans l'hypothèse d'une concordance de majorité pourrait s'attribuer la souveraineté pour agir en toute discrétion et indépendance. Dans la pratique, une entente entre les deux n'est pas

¹⁶⁹ Dans la presque totalité des régimes politiques étudiés, la politique de la nation est toujours définie par le Président de la République, mais elle est appliquée et mise en œuvre par le Premier ministre. Voir l'article 36 de la Constitution du Burkina Faso selon lequel le Président du Faso définit les grandes orientations de la politique de la nation, l'article 42 avant dernier alinéa de la Constitution du Sénégal. Au Bénin, c'est le conseil des ministres lequel est présidé par le Président de la République qui détermine la politique générale de l'Etat (article 55 de la Constitution). Mais au Niger, il appartient au gouvernement de déterminer et de conduire la politique de la Nation, confère l'article 76 alinéa 1^{er} de la Constitution.

¹⁷⁰ Cf. article 63 de la Constitution du Burkina Faso et l'article 76 de la Constitution du Niger.

¹⁷¹ La responsabilité politique et la dissolution apparaissent comme des éléments de l'équilibre du régime parlementaire, A. LOADA et L. M. IBRIGA, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., pp. 208-209.

¹⁷² Sous la deuxième République en 1974 au Burkina Faso ancienne Haute Volta, il eut une crise au sommet de l'Etat née de l'opposition entre deux hommes, Gérard Kango OUEDRAOGO Premier ministre et Joseph CONOMBO président de l'Assemblée nationale, pourtant tous de la même coalition au pouvoir à savoir le Rassemblement démocratique africain (RDA). Le camp de Joseph CONOMBO vota une motion de censure contre le Gouvernement dirigé par Gérard Kango OUEDRAOGO qui refusa de démissionner. Devant l'absence de pouvoirs constitutionnels conférés au Président de la République à l'effet soit de dissoudre l'Assemblée nationale, soit de démettre le Premier ministre de ses fonctions, l'Armée profitera de ce blocage pour perpétrer un coup d'Etat, voir A. LOADA et L. M. IBRIGA, *Ibidem*, p. 332.

Plus récemment au Niger, la crise au sommet de l'Etat due en grande partie à une opposition entre Premier ministre et le président de la République appartenant à des majorités différentes a été le facteur déclencheur du coup d'Etat de Ibrahim MANAÏSSARA en 2009.

¹⁷³ Selon le doyen MELEDJE, l'opposition politique, la société civile et le pouvoir juridictionnel constituent des éléments dont la modération du pouvoir est incontestable, in *Droit constitutionnel*, tome 2, *Les institutions politiques*, édition ABC, 2018, p. 18.

exclue, toute chose qui renseigne que si la séparation des pouvoirs est nécessaire, elle est par contre insuffisante pour protéger les libertés. C'est à ce moment que le rôle de l'opposition devient important, car par ces critiques, elle peut contrer la toute-puissance de l'Exécutif soutenu par une majorité parlementaire.

Les débats au sein de l'Assemblée nationale sont nécessaires surtout lorsqu'ils portent sur les programmes politiques de la majorité ou lorsqu'ils sont idéologiques. Dans le cas contraire, ils prennent l'allure de camps tranchés, inconciliables. La politique quitte l'hémicycle pour devenir politicienne. C'est l'exemple au Burkina Faso avec le débat sur l'opportunité ou non d'alléger les procédures de passation des contrats de partenariat public-privé (PPP)¹⁷⁴. Le projet de loi avait finalement été adopté le lundi 3 juillet 2017 par les députés de la majorité pendant que les députés de l'opposition avaient quitté l'hémicycle.

Par ailleurs, l'opposition exerce un contrôle sur certaines nominations du Président de la République. Ainsi conformément à l'article 55 de la Constitution du 11 juin 1991 du Burkina Faso, le pouvoir de nomination du Président du Faso à certains emplois et fonctions s'exerce après avis de l'Assemblée nationale¹⁷⁵. Dans cette perspective, l'Assemblée nationale affecte le dossier à une commission générale ou à une commission spéciale.

Ce contrôle des nominations s'étend au pouvoir de nomination de l'Assemblée nationale. Au Bénin, un député de l'opposition a pu contester les nominations des membres de la Cour constitutionnelle faites par le Président de l'Assemblée nationale du Bénin pour non-respect de la configuration. Certes, il a été débouté de sa demande, mais la Cour a dû s'employer pour soutenir que toute nomination doit être faite avec objectivité, impartialité et rigueur¹⁷⁶. Dans cette espèce, la Cour s'oppose à la prise en compte de la configuration politique dans les nominations des membres à la Cour constitutionnelle. Ainsi les nominations monocolores, provenant de la seule majorité parlementaire à l'Assemblée nationale ne se sont pas en soi contraires à la Constitution. Plus précise, dans une autre décision, la Cour estime que les membres de la Cour « *doivent être indépendants par rapport aux institutions qui les ont nommés et à tous les partis politiques pour mener à bien la mission qui leur a été confiée ; qu'en conséquence, le moyen tiré de la violation du principe de la configuration politique du*

¹⁷⁴ Lire le Journal Jeune Afrique, « Burkina : une nouvelle loi sur la passation des marchés publics crée la polémique » du 5 août 2016, consulté le 20 mai 2022, <https://www.jeuneafrique.com/347294/politique/burkina-nouvelle-loi-passation-marches-publics-cree-polemique/>

¹⁷⁵ Mais la loi devant déterminer les conditions de mise en œuvre de cette loi est attendue d'être adoptée.

¹⁷⁶ Décision DCC 98-061 du 5 juin 1998, Edgard ZOISSOUNGBO, Recueil, 1988, p. 299, décision commentée par N. MEDE, *Les grandes décisions de la cour constitutionnelle du Bénin*, op. cit., p. 295.

Bureau de l'Assemblée nationale est inopérant »¹⁷⁷. Toutefois, la désignation des représentants de l'Assemblée nationale à la Commission électorale nationale autonome (CENA) doit se faire dans le respect de la configuration politique de ladite Assemblée. Au Burkina Faso, la composition de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) est tripartite et tient de la représentation de toutes les forces politiques¹⁷⁸. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est intervenue pour juger que la Commission électorale indépendante (CEI) ivoirienne connaissait une surreprésentation injustifiée du pouvoir en place¹⁷⁹. Elle est revenue à la charge pour constater que la nouvelle loi ivoirienne relative à la CEI ne prévoyait pas un processus de nomination des membres de l'organe électoral par les partis politiques, notamment les partis de l'opposition et les organisations de la société civile (OSC).¹⁸⁰

Le contrôle de l'Assemblée nationale sous l'instigation de l'opposition peut révéler des malversations financières d'un département ministériel, ce qui peut occasionner des poursuites judiciaires contre un ministre.

¹⁷⁷ Décision DCC 08-065 du 26 mai 2008, *Ibid.*, p. 298.

¹⁷⁸ Pour ce faire, la CENI est composée de cinq représentants de la majorité, cinq représentants de l'opposition et cinq représentants de la société avec cette précision que le Président de la CENI relève d'un membre de la société civile, voir l'article 5 de la loi n°014_ 2001/AN du 03 juillet 2001 portant code électoral issu de la loi modificative de janvier 2020.

¹⁷⁹ Cour ADHP, aff. Guillaume c. République de Côte d'Ivoire, Req. n° 012/2020, Ordonnance du 25 septembre 2020, voir M. ZONGO, « L'office du juge régional africain dans la consolidation démocratique au sein des États », GSI Working Paper PhD LAW 2021/03, <https://www.unige.ch/gsi/fr/>, p. 14, consulté le 20 mai 2022.

¹⁸⁰ Cour ADHP, aff. SUY BI GOHORE e. a. c. République de Côte d'Ivoire, Req. n° 044/2019, arrêt du 15 juillet 2020.

Conclusion

La finalité du contrôle de l'opposition parlementaire n'est pas de conduire à l'obstruction du fonctionnement des institutions, mais d'assurer le meilleur fonctionnement des institutions publiques par des actions permettant de modérer le pouvoir politique exercé par la majorité.

Il en est ainsi, car l'évolution de la pratique des systèmes politiques démocratiques révèle que le pouvoir politique est le fait des organes exécutifs pendant que les organes délibérants recentrent leur action sur les activités de contrôle. Dans les régimes représentatifs en effet, le principal lieu de délibération est le Parlement grâce à la discussion. Aujourd'hui, c'est bien l'opposition parlementaire qui favorise la discussion et la critique, toute chose qui oblige la majorité au pouvoir à rechercher la modération ou à réaliser un compromis. Il est également attendu que l'opposition concentre son contrôle dans le suivi des politiques initiées et mises en œuvre par l'Exécutif afin d'attirer son attention sur les risques d'une mauvaise politique.

Sans la contribution de l'opposition à l'adoption de politiques consensuelles en vue de pacifier le jeu politique, les contestations du pouvoir politique peuvent déborder sur des cadres non institutionnels prévus ou des situations imprévisibles. Ces contestations se déroulant en marge des institutions pourraient conduire à des révoltes, des insurrections ou des coups de force, voire au chaos.

Au total, l'opposition participe à l'éclosion et à l'épanouissement de la démocratie en permettant l'équilibre des pouvoirs et la pacification du jeu politique. Même si les résultats de sa contribution se font attendre surtout dans les Etats qui connaissent une instabilité institutionnelle et constitutionnelle chronique comme le Burkina Faso et le Mali, il n'en demeure pas moins qu'elle reste une force pour l'équilibre des pouvoirs en plus des autres contre-pouvoirs sociaux tels que la société civile et les institutions religieuses et coutumières.