



## ***Le droit d'amendement parlementaire dans les Etats d'Afrique noire francophone***

SAWADOGO Elvis Flavien  
Maître-Assistant en Droit public  
UFR/SJPEG - Université Nazi BONI

### Sommaire

<u>Introduction.....</u>	<u>2</u>
<u>I- Une participation à l'élaboration de la loi substantiellement limitée .....</u>	<u>8</u>
<u>A- L'appréciation restrictive du caractère législatif de l'amendement .....</u>	<u>8</u>
<u>1- Un domaine de la loi restreint en matière d'amendement .....</u>	<u>8</u>
<u>2- La circonscription de l'amendement au texte en discussion .....</u>	<u>11</u>
<u>B- La protection accrue de la compétence financière de l'Exécutif .....</u>	<u>14</u>
<u>1- Les amendements aux projets et propositions de loi ordinaires .....</u>	<u>14</u>
<u>2- Les amendements aux projets loi de finances .....</u>	<u>16</u>
<u>II- Une participation à l'élaboration de la loi procéduralement entravée .....</u>	<u>18</u>
<u>A- La valorisation insuffisante du cadre de discussion des amendements .....</u>	<u>18</u>
<u>1- La valorisation de la phase intime des discussions .....</u>	<u>19</u>
<u>2- La faible portée de la phase ultime des discussions .....</u>	<u>21</u>
<u>B- Les obstructions à l'exercice du droit d'amendement.....</u>	<u>24</u>
<u>1- Les obstructions dans la procédure législative ordinaire.....</u>	<u>24</u>
<u>2- Les obstructions dans le cadre la Commission mixte paritaire .....</u>	<u>26</u>
<u>Conclusion .....</u>	<u>28</u>



## Introduction

« *Le bon sens veut que les chambres, admises à la confection des lois aient le droit de proposer dans ces lois, tous les changements qui leur semblent utiles* »<sup>1</sup>. Cette pensée du Vicomte de Chateaubriand émise il y a deux siècles donne encore de nos jours matière à réflexion dans un contexte de revalorisation du rôle des assemblées parlementaires, particulièrement dans les Etats d'Afrique noire francophone. La vague de démocratisation qui a touché le continent africain au début des années 1990 a en effet entraîné une redistribution des pouvoirs au sein des organes politiques. Si l'essor des juridictions constitutionnelles est généralement présenté comme l'étendard du nouveau constitutionnalisme, il apparaît à l'analyse des textes constitutionnels que parmi les grands bénéficiaires se trouvent également les Parlements, en tout cas, comparativement à la période antérieure<sup>2</sup>. La consécration du multipartisme a donné lieu, en effet, à des changements de configuration au sein des assemblées parlementaires, devenues plus multicolores. A cela s'ajoutent le renforcement des statuts des parlementaires et surtout de leurs fonctions<sup>3</sup>, au titre desquelles se trouve le droit d'amendement.

Le sens courant conféré au mot amendement renvoie à l'idée d'un « *changement en mieux* »<sup>4</sup>. En droit parlementaire, l'amendement est une technique de la délibération législative qui a pour objet d'apporter à un texte, les modifications qui permettront son adoption par le Parlement<sup>5</sup>. Pour le juge constitutionnel malgache, « *le droit d'amendement parlementaire est le droit de soumettre au vote des assemblées parlementaires des modifications aux textes dont elles sont saisies, qu'il s'agisse de projets de loi (d'initiative gouvernementale), ou de propositions de loi (d'initiative parlementaire)* »<sup>6</sup>. Mais derrière le terme générique d'amendement se cache une multiplicité d'actes qui témoigne de l'étendue des prérogatives reconnues aux parlementaires. Relativement à la fonction poursuivie, l'amendement peut porter suppression, nouvelle rédaction, substitution, insertion ou complément des dispositions du texte soumis à discussion<sup>7</sup>. Il peut également consister en un sous-amendement qui consiste à amender un amendement. Les amendements peuvent prendre également la forme d'un article additionnel introduisant une disposition nouvelle qui ne faisait pas partie du texte initial soumis à discussion, ou d'un contre-projet qui introduit des dispositions contraires en tout point au texte initial.

Le Parlement, ce « *lieu où l'on parle* »<sup>8</sup>, apparaît comme le symbole par excellence de la démocratie représentative conçue comme le régime politique dans lequel les citoyens expriment

---

<sup>1</sup> M. le Vicomte de Chateaubriand, *De la Monarchie selon la Charte*, Paris, Imprimerie de Le Normant, Rue de Seine, 1816, p. 19.

<sup>2</sup> SOMALI (Kossi), *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de Doctorat en Droit public, soutenue le 27 mars 2008, Université Lille 2, p. 27.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> LEDIVELLE (Armel) et DE VILLIERS (Michel), *Dictionnaire de Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 12<sup>e</sup> édition, 2020, p. 9.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Décision n°18-HCC/D3 du 21 décembre 2019 concernant l'ordonnance n°2019-016 portant loi de finances pour 2020.

<sup>7</sup> *Guide de légistique*, Paris, La Documentation française, 3<sup>e</sup> édition, 2017, p. 181.

<sup>8</sup> TURPIN (Dominique), *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2007, p. 627.



leur volonté par l'intermédiaire de représentants élus<sup>9</sup>. Derrière cette dénomination globalisante de Parlement, se cache une diversité du point de vue organisationnel. A l'image de ce qui se présente à voir dans les grandes démocraties occidentales, les Parlements sur le continent africain sont, soit monocaméraux, c'est-à-dire, constitués d'une seule chambre, soit bicaméraux, c'est-à-dire, composés de deux chambres. Certains Etats sont passés, au cours de leur évolution, d'un système à un autre<sup>10</sup>. A l'échelle du continent, la doctrine recense près de vingt-quatre (24) Etats bicaméraux sur cinquante-quatre (54)<sup>11</sup>. Dans l'une ou l'autre forme, les fonctions classiques exercées par ces Parlements consistent essentiellement à légiférer et contrôler l'action du Gouvernement. La première fonction renvoie à l'exercice d'un rôle normatif à travers la confection et/ou l'adoption de la loi. Ils exercent toutefois cette fonction en tandem avec les exécutifs. En effet, bien que le Parlement soit le seul habilité à voter à loi, les parlementaires en partagent l'initiative avec l'exécutif, soit avec le Président de la République, comme au Bénin<sup>12</sup>, soit avec le Gouvernement, comme au Burkina Faso<sup>13</sup>. La deuxième fonction englobe « *des opérations aussi variées que nombreuses, allant des activités informatives à la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, en passant par le vote de résolutions, etc.* »<sup>14</sup>. A cette classique dualité de la législation et du contrôle s'ajoute désormais une troisième fonction, celle de l'évaluation des politiques<sup>15</sup>, consacrée notamment par la Constitution sénégalaise en son article 59. L'évaluation des politiques publiques « *consiste à analyser les résultats d'une intervention publique pour savoir si celle-ci a atteint les objectifs qui lui étaient assignés* »<sup>16</sup>.

Il convient cependant de bien délimiter les contours matériels de la présente étude, car définir ainsi le droit d'amendement parlementaire ne permet pas de mettre en exergue la diversité des régimes juridiques applicables. D'un point de vue organique, au cours de la procédure parlementaire, les amendements peuvent émaner tant des parlementaires que de l'exécutif. En effet, certaines Constitutions consacrent un droit d'amendement partagé entre les

---

<sup>9</sup> SOMA/KABORE (Valérie Edwige), « La perfectibilité du contrôle parlementaire du pouvoir exécutif en Afrique francophone », *RBD*, n°53-2<sup>e</sup> semestre, 2017, p. 231.

<sup>10</sup> A titre d'exemple, au Burkina Faso la Chambre des Représentants mise en place aux côtés d'une Assemblée nationale, a été supprimée suite à la révision constitutionnelle de 2002. La révision constitutionnelle du 11 juin 2012 consacre de nouveau le retour au bicaméralisme avec la création d'un Sénat. Ce dernier n'a cependant jamais vu le jour jusqu'à l'insurrection populaire d'octobre 2014 et l'abandon du projet avec la révision constitutionnelle du 05 novembre 2015. En Côte d'Ivoire, la Constitution du 8 novembre 2016 consacre le passage au bicaméralisme.

Voir LOADA (Augustin) et IBRIGA (Luc Marius), *Précis de Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Ouagadougou, PADEG, 2007 Collection, Précis de droit burkinabè, p. 383.

<sup>11</sup> BOUMAKANI (Benjamin), « Le regain du bicamérisme dans les parlements en Afrique », in *L'amphithéâtre et le prétoire : Au service des droits de l'homme et de la démocratie, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, L'Harmattan, 2020, p. 280.

<sup>12</sup> Article 57 de la Constitution du Bénin.

<sup>13</sup> Article 97 de la Constitution du Burkina Faso.

<sup>14</sup> GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Éric), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 36<sup>e</sup> édition, 2022, p. 846.

<sup>15</sup> AMÉDRO (Jean-François), « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *RDP* n°5 septembre 2013, n°5, p. 1137.

Pour certains auteurs, l'évaluation des politiques publiques est une des modalités du contrôle parlementaire. Voir GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Éric), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 846.

<sup>16</sup> FALL (Ismaila Madior), « La réforme constitutionnelle de mars 2016 au Sénégal un hommage à l'œuvre du Professeur KANTÉ », in *Actualités du Droit public et de la Science politique en Afrique, Mélanges en l'honneur Babacar KANTÉ*, éditions L'Harmattan Sénégal, 2017, p. 150.



parlementaires et le Gouvernement, comme c'est le cas au Burkina Faso<sup>17</sup>. Le droit d'amendement parlementaire doit être entendu, dans le cadre de la présente étude, non pas dans un sens large comme l'exercice du droit d'amendement au sein des assemblées parlementaires, mais plutôt comme l'exercice de ce droit par les seuls parlementaires. A travers le droit d'amendement s'exerce un *modus vivendi* sur le texte en discussion. Ainsi, « en vertu de l'adage « qui peut le plus peut le moins », tout parlementaire a le droit de proposer, au lieu d'un texte complet, des modifications à celui soumis à son approbation ».<sup>18</sup> Les parlementaires l'exercent, soit à titre individuel, soit collectivement, par exemple au nom d'un groupe parlementaire, et à toutes les étapes de la procédure législative. Le juge constitutionnel ivoirien a d'ailleurs considéré que le fait d'interdire l'exercice du droit d'amendement en séance plénière à un député membre d'une Commission au motif que celui-ci aurait pu l'exercer auparavant était inconstitutionnel<sup>19</sup>. Mais en réalité, le droit d'amendement n'est qu'un « *droit de proposer des amendements* »<sup>20</sup>.

Le droit d'amendement reconnu aux membres des assemblées parlementaires est consubstantiel à l'exercice de la fonction parlementaire<sup>21</sup>. A ce titre, son évolution au sein des Parlements africains est intrinsèquement liée au rôle et à la place accordée à cette institution au sein des Etats. Il est bon de rappeler que si la théorie de la séparation des pouvoirs n'était pas inconnue des premières Constitutions africaines postindépendances, sa revitalisation au début des années 1990 « consacre la condamnation de la perversion dont il a fait l'objet dans les régimes précédents et inaugure son érection en principe fondateur des nouveaux régimes politiques, qu'ils soient à dominante parlementaire ou présidentielle »<sup>22</sup>. Partout sur le continent, les Parlements sortent de leur « *recueillement muet* »<sup>23</sup>. L'objectif était de procéder au rééquilibrage de leurs rapports avec l'Exécutif.

La doctrine africaine considère cependant que les qualificatifs utilisés jadis pour stigmatiser la position qui serait celle du Parlement français sous la Ve République<sup>24</sup> « peuvent être utilisés aussi dans le cas des parlements africains d'influence française qui, depuis l'amorce des processus de démocratisation des années 1990, oscillent entre renouveau et déclin »<sup>25</sup>. En effet,

<sup>17</sup> Article 98 alinéa 3 de la Constitution du Burkina Faso.

<sup>18</sup> BOUMAKANI (Benjamin), « Le regain du bicamérisme dans les parlements en Afrique », in *Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, op. cit., p. 291.

<sup>19</sup> Conseil constitutionnel ivoirien, décision n° 2006- 014/CC/SG du 15 juin 2006, portant *examen des amendements au règlement de l'Assemblée Nationale aux fins de décision de conformité à la Constitution*.

<sup>20</sup> LEDIVELLE (Armel) et DE VILLIERS (Michel), *Dictionnaire de Droit constitutionnel*, op. cit., p. 9.

<sup>21</sup> LARCHER (Gérard), « Déclaration sur l'exigence d'une refondation face à la crise économique et financière, la réaffirmation du rôle du Parlement dans le cadre de la réforme constitutionnelle et sur la valorisation des spécificités du Sénat », Sénat, 14 janv. 2009, en ligne sur <http://discours.viepublique.fr/notices/093000157.html>.

<sup>22</sup> Koffi AHADZI-NONOU (Koffi), « Constitution, démocratie et pouvoir en Afrique : Leçon inaugurale » in *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Presses Universitaires du Bénin & L'Harmattan, 2014, p. 66.

<sup>23</sup> DOSSO (Karim), « Les pratiques constitutionnelles dans les pas d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC* n°90-2012, p. 65.

<sup>24</sup> Déclin, décadence, affaiblissement, abaissement, domestication, humiliation, etc. Voir notamment Vandendriessche (Xavier), « Le parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 59 ; JENNAR (Raoul Marc), « Le Parlement, une institution en crise », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1983/28 n° 1013-1014, pages 2 à 66.

<sup>25</sup> ADÉLOUI (Arsène-Joël), « Le Parlement dans le régime politique béninois » in *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur Maurice AHANHANZO-GLÈLÈ*, Presses Universitaires du Bénin & L'Harmattan, 2014, p. 329 ; Voir également ALLOGNON (Mahoussi Gabriel), « La



si le Parlement se voit ainsi rehausser dans l'échiquier institutionnel, cette revalorisation demeure toutefois limitée tant textuellement que par la pratique. D'une part, les textes constitutionnels limitent le domaine de la loi dont le Parlement n'a d'ailleurs pas le monopole de l'élaboration qu'il partage avec l'exécutif. Ce dernier dispose seul de l'initiative des lois de finances et possède généralement des moyens d'actions à l'égard du Parlement dont, dans certains cas, le droit de dissolution. D'autre part, l'adaptation du modèle parlementaire français au contexte africain « a conduit dans la praxis politique à un déséquilibre des pouvoirs au profit d'un exécutif de plus en plus fort et personnalisé par le chef de l'Etat »<sup>26</sup>. L'élection de ce dernier au suffrage universel lui confère une plus grande légitimité confortée par la majorité obtenue au sein des assemblées parlementaires. Les pouvoirs du Parlement, *de jure* et *de facto*, sont donc rationalisés. Mais, contrairement à la Ve République française où la rationalisation a été conçue pour contenir les dérives des assemblées des républiques précédentes, dans la dynamique africaine, il s'agissait de contenir l'hégémonie de l'exécutif en renforçant les pouvoirs des Parlements, mais sans trop en faire, y compris dans les régimes présidentiels, comme au Bénin, « *mâtiné d'éléments de parlementarisme* »<sup>27</sup>.

S'agissant particulièrement de l'initiative des lois, l'égalité organique entre l'exécutif et le Parlement s'arrête au stade de l'attribution constitutionnelle et n'a qu'une portée théorique. En réalité, de façon générale, le partage du droit d'initiative s'avère inégalitaire au profit de l'exécutif<sup>28</sup>. Une étude comparative réalisée sur la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne montre que la domination de l'initiative gouvernementale est réelle et incontestable<sup>29</sup>. Cette prééminence de l'exécutif est également soulignée dans les Etats africains par la doctrine qui révèle que dans certains cas, l'initiative législative n'est concédée au Parlement par l'Exécutif que pour les lois embarrassantes pour ce dernier<sup>30</sup>. De façon générale, « *l'apport des Assemblées dans l'exercice de la fonction législative ordinaire reste très lacunaire en Afrique* »<sup>31</sup>. Par exemple au Burkina Faso, sous la première législature de la IV<sup>e</sup> République<sup>32</sup>, sur cinq cent quarante-une (541) lois votées, à peine une dizaine était d'initiatives parlementaires. Au Togo, où l'activité législative a été moins dynamique sur les deux premières législatures<sup>33</sup>, sur deux cent-deux (202) lois votées, une vingtaine était d'initiatives

---

condition du législateur béninois dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle » *Revue Afrilex*, janvier 2018, 34 pages.

<sup>26</sup> SOMA/KABORE (Valérie Edwige), « La perfectibilité du contrôle parlementaire du pouvoir exécutif en Afrique francophone », *op. cit.*, p. 232.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>28</sup> MAUGIN HELGESON (Murielle), *L'élaboration parlementaire de la loi : Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, 2006, p. 23.

MÉLÉDJE (Djédjro Francisco), *Droit constitutionnel : Théorie générale, Institutions politiques*, Abidjan, Les éditions ABC, 2023, p. 376.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>30</sup> FALL (Ismaila Madior), *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille des indépendances aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA, 2007, p. 108.

<sup>31</sup> SOMALI (Kossi), *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de Doctorat en Droit public, *op. cit.*, p. 235.

<sup>32</sup> De 1992 à 1997 pour la première législature, et de 1997 à 2002 pour la deuxième législature.

<sup>33</sup> De 1994 à 1999 pour la première législature, et de 1999 à 2002 pour la deuxième législature.



parlementaires<sup>34</sup>. Ce faible dynamisme de l'activité législative des parlementaires s'explique par la combinaison des mécanismes du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire. Il convient d'ajouter à cela, sans doute, le fait que c'est l'Exécutif qui fixe et met en œuvre les politiques de l'Etat. Dès lors, cependant, que l'ensemble des initiatives doivent être discutées et votées en Assemblée, la faculté donnée aux parlementaires de modifier les textes présentés revêt un enjeu considérable.

L'existence d'un droit d'amendement au profit des parlementaires est consacrée dans les Constitutions des Etats d'Afrique noire francophone<sup>35</sup>. Les juridictions constitutionnelles lient ce droit d'amendement au droit d'initiative des parlementaires. C'est ainsi que pour le juge constitutionnel sénégalais, il est « *le corollaire* »<sup>36</sup> du droit d'initiative<sup>37</sup>, et pour le juge constitutionnel malgache, il en est « *le prolongement* »<sup>38</sup>. Quant au juge constitutionnel malien, il considère que le droit d'amendement « *constitue une variété du droit d'initiative législative* »<sup>39</sup>. Aux dispositions constitutionnelles, il faut rajouter les Règlements des assemblées parlementaires<sup>40</sup>. En effet, malgré le silence des textes constitutionnels sur un tel renvoi, « *il n'[est] guère douteux que le règlement parlementaire [est] bien la source privilégiée et naturelle de l'encadrement normatif du droit d'amendement* »<sup>41</sup>. Il convient de souligner qu'en droit comparé, notamment en France, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit une innovation au premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, qui dispose désormais que ce droit s'exerce « *selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ». Au-delà de la référence explicite aux Règlements des assemblées, ces derniers sont désormais encadrés par une loi organique. La doctrine voit comme motif d'un tel encadrement, entre autres, le souci d'imposer aux deux chambres du Parlement, des règles communes en matière d'amendement<sup>42</sup>.

Si le droit d'amendement reconnu aux parlementaires a fait l'objet d'une littérature abondante en droit comparé, notamment en France, une telle étude n'est pas sans intérêt dans le contexte africain. Les nombreux écrits sur le droit constitutionnel africain n'épuisent pas la question de

---

<sup>34</sup> SOMALI (Kossi), *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de Doctorat en Droit public, *op. cit.*, pp. 255-256.

Voir également YONABA (Salif), *Sur les institutions politiques du Burkina Faso : Réflexions à partir de quelques thématiques*, Editions Emile SIA, 2017, p. 104.

<sup>35</sup> Article 103 de la Constitution du Bénin ; Article 98 alinéa 3 de la Constitution du Burkina Faso ; Article 107 alinéa 1 de la Constitution de Côte d'Ivoire ; Article 29.3) de la Constitution du Cameroun ; Article 86 alinéa 4 de la Constitution de Madagascar ; Article 109, alinéa 2 de la Constitution du Niger.

<sup>36</sup> Conseil constitutionnel sénégalais, Décision 4/C/2001, du 11 décembre 2001, *Délégations spéciales*.

<sup>37</sup> Cette formule est empruntée à Eugène Pierre. Voir AVRIL (Pierre), GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Éric), *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 6<sup>e</sup> édition, 2021, p. 289.

<sup>38</sup> Haute Cour constitutionnelle malgache, Décision n°18-HCC/D3 du 21 décembre 2019 *concernant l'ordonnance n°2019-016 portant loi de finances pour 2020*.

<sup>39</sup> Cour constitutionnelle du Mali, Avis n°2015-01/CCM aux fins de demande d'avis portant sur la possibilité d'amendement d'une ordonnance par l'Assemblée nationale.

<sup>40</sup> Pour plus sur les Règlements des Assemblées, voir OUEDRAOGO (Djibrihina), « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires dans les Etats de l'Afrique de l'ouest francophone », *RFDC*, n°117, 2019, pp. 119 à 143.

<sup>41</sup> DOMINGO (Laurent), « La révision et le droit d'amendement », *Les Petites Affiches*, n°274, 19 décembre 2008, p. 74.

<sup>42</sup> L'autre motif serait la soumission du droit d'amendement du Gouvernement aux nouvelles règles adoptées. DOMINGO (Laurent), « La révision et le droit d'amendement », *op. cit.*, p. 74.



l'amendement parlementaire, qui y occupe une place réduite. Or, l'exercice de ce droit matérialise la vitalité du débat démocratique. Il permet à la majorité au sein du Parlement d'être moins atone, et à l'opposition parlementaire d'être plus incisive. La doctrine ne manque pas de qualificatif pour apprécier l'importance du droit d'amendement. Pour les uns, il fait partie du « *pouvoir générique de législation* »<sup>43</sup>, tandis que pour les autres, plus qu'un simple corollaire du droit d'initiative, le droit d'amendement en constitue l'essence même, plus que les propositions de lois qui n'ont guère de raison d'être dans un régime parlementaire<sup>44</sup>. C'est donc dire que sur un plan théorique, une réflexion sur le droit d'amendement parlementaire remet en exergue le débat sur la revalorisation du Parlement. Sur un plan pratique ensuite, l'étude sur le droit d'amendement permet de s'intéresser aux modalités pratiques d'élaboration des lois.

Face à un droit d'initiative de lois réduit, le droit d'amendement est généralement présenté comme un moyen essentiel pour les parlementaires de participer à l'initiative des lois<sup>45</sup>. Dès lors, on peut se poser la question suivante : le droit d'amendement permet-il aux parlementaires des Etats d'Afrique noire francophone de participer pleinement à l'élaboration de la loi ?

Une telle question interroge fondamentalement l'étendue des prorogatives accordées aux parlementaires africains en matière d'amendement ainsi que de leurs effets sur la fonction législative.

L'on perçoit cependant les difficultés de traiter d'un tel sujet dans un champ territorial aussi vaste. Celles-ci tiennent essentiellement à la diversité des régimes constitutionnels mis en place, parlementaires ou présidentiels, dans toutes leurs variantes, ainsi qu'aux modalités d'organisation des Parlements, monocaméraux ou bicaméraux. Mais ces divergences n'empêchent pas que certains Etats puissent être regroupés sur la base d'un critère général à savoir le partage d'un fonds juridique commun, en l'occurrence le système juridique français. Le parlementarisme de la V<sup>e</sup> République française a en effet inspiré beaucoup d'Etats africains. Il existe donc une certaine identité de situations malgré les spécificités, qui permet une présentation cohérente de la présente étude. De façon plus précise, la présente étude portera principalement sur des Etats tels que le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Sénégal ainsi que Madagascar, tous unis dans la diversité.

Sur le plan méthodologique, l'étude porte, certes, principalement sur les Etats cités, mais la solidité de l'analyse comparative nécessite que soit convoqué le droit français. L'on procédera alors à une analyse des textes constitutionnels de ces Etats ainsi que des Règlements de leurs assemblées parlementaires, sous l'éclairage de la jurisprudence constitutionnelle.

Il est de principe que « *tout pouvoir s'inscrit dans une dialectique dont les éléments interdépendants, double face d'une même réalité, sont l'étendue, le champ d'action mais aussi les limites qu'il convient de lui décerner* »<sup>46</sup>. Si le droit d'amendement est considéré comme le

---

<sup>43</sup> MEDE (Nicaise), *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, L'Harmattan Sénégal, 2020, p. 147.

<sup>44</sup> CHAMUSSY (Damien), « Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation », *RDP*, n°4-2007, p. 1073.

<sup>45</sup> LEDIVELLE (Armel) et DE VILLIERS (Michel), *Dictionnaire de Droit constitutionnel*, op. cit., p. 9.

<sup>46</sup> BINCZAK (Pascal), « Le conseil Constitutionnel et le droit d'amendement : entre « errements » et malentendus », *RFDC*, n°47-2001, p. 482.



corollaire du droit d'initiative, il en résulte que même dans le silence d'une constitution, les parlementaires qui ont le droit d'initiative ont aussi le droit d'amendement<sup>47</sup>. L'on remarque pourtant que « *lorsqu'une constitution cite le droit d'amendement, c'est pour le limiter* »<sup>48</sup>. C'est en ce sens que quand le Conseil constitutionnel sénégalais, dans sa décision n°4/C/2001, du 11 décembre 2001 sur les délégations spéciales<sup>49</sup> avait affirmé que le droit d'amendement reconnu aux parlementaires pouvait « *s'exercer sans limite* », la doctrine a vite fait de relever une erreur sémantique qui traduit un embarras mal maîtrisé, d'autant que le Conseil mentionne à la suite, les « *restrictions posées par les articles (...) de la Constitution* »<sup>50</sup>. Ainsi, si le droit d'amendement des parlementaires est constitutionnellement garanti, son exercice est assorti de régimes d'irrecevabilités qui en limitent fortement la portée. L'irrecevabilité implique « *l'absence d'étude au fond de l'amendement, qui se voit opposer une fin de « non-recevoir* » »<sup>51</sup> limitant la participation effective des parlementaires à l'élaboration de la loi. Il ressort que la participation des parlementaires à l'élaboration de la loi à travers le droit d'amendement est non seulement substantiellement limitée (I), mais aussi procéduralement entravée (II).

### **I- Une participation à l'élaboration de la loi substantiellement limitée**

Plusieurs irrecevabilités sont prévues par les Constitutions des Etats sous étude. La première catégorie est celles des irrecevabilités législatives qui visent à garantir le respect du domaine de la loi. La seconde est celle des irrecevabilités financières qui encadrent les initiatives dépensières des parlementaires. A l'analyse, l'on assiste à l'appréciation restrictive du caractère législatif de l'amendement, d'une part (A) et la protection accrue de la compétence financière de l'Exécutif, d'autre part (B).

#### **A- L'appréciation restrictive du caractère législatif de l'amendement**

Des dispositions constitutionnelles des différents Etats, il ressort que les amendements qui ne sont pas du domaine de la loi sont irrecevables<sup>52</sup>. Ce domaine est, en matière de droit d'amendement, apprécié de façon restrictive (1). De plus, l'amendement doit être circonscrit au texte en discussion (2).

##### **1- Un domaine de la loi restreint en matière d'amendement**

Il est admis aujourd'hui que le domaine de la loi est plus vaste que le contenu matériel qu'en donne les Constitutions<sup>53</sup>. La doctrine révèle en ce sens que l'intérêt de la répartition entre le

---

<sup>47</sup> LUCHAIRE (François), « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », in *Constitutions et Finances publiques : études en l'honneur de Loïc PHILIP*, Paris, Economica, 2005, p. 125.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Voir également Conseil constitutionnel ivoirien, décision n° 2006- 014/CC/SG du 15 juin 2006, portant *examen des amendements au règlement de l'Assemblée Nationale aux fins de décision de conformité à la Constitution*.

<sup>50</sup> ZAKI (Moussa), « Droit d'amendement des députés et principe de libre administration des collectivités locales : Observation sous Décision 4/C/2001 du Conseil constitutionnel sénégalais, en date du 11 décembre 2001 », *Revue électronique Afrilex* n°03/2003, p. 229.

<sup>51</sup> SZTULMAN (Marc), « L'amendement : un acte de Parlement », *RDP* n°4-2017, p. 951.

<sup>52</sup> Article 104 alinéa 1 de la Constitution du Bénin ; Article 123 alinéa 1 de la Constitution du Burkina Faso. Côte ; Article 108 alinéa 1 de la Constitution de Côte d'Ivoire.

<sup>53</sup> BELOUNGA (Stève Thiery), « La crise de la loi en droit public camerounais », in *Regards sur le droit public en Afrique, Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie BIPOUN WOUUM*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 111 ; DAKO (Simon), « La résolution juridictionnelle des conflits entre le gouvernement et le Parlement au Bénin » in *Mélanges en l'honneur Maurice AHANHANZO-GLELE*, p. 377 ; ADELLOUI (Arsène-Joël), « Le Parlement dans





domaine de la loi et celui du règlement, jadis perçue comme la « grande affaire du constitutionnalisme » des pays héritiers du système français tend à décliner dans la mesure où, « de l'abstrait de la Constitution, nous passons au concret de la jurisprudence constitutionnelle » qui aboutit à une conception extensive du domaine de la loi<sup>54</sup>. De nombreuses décisions du juge constitutionnel béninois vont en effet dans ce sens<sup>55</sup>. La doctrine africaine, confirmant cette tendance<sup>56</sup>, relève également les cas dans lesquels le constituant renvoie au législateur de créer et organiser des Institutions que l'on ne pourrait classer d'emblée dans son domaine préalablement assigné<sup>57</sup>. Elle y voit là la formation implicite d'un nouveau domaine de sorte que « deux domaines semblent désormais coexister (...) : le domaine par définition expresse et le domaine par renvoi implicite du constituant au législateur », le second étant d'ailleurs plus consistant que le premier<sup>58</sup>. Ainsi, le domaine de la loi est plus vaste qu'en théorie. La question qui se pose est celle de savoir si toutes les lois votées par les Parlements peuvent faire l'objet d'amendements. Du point de vue de leur nature juridique, la réponse est affirmative. Peuvent en effet être amendées les lois constitutionnelles, les lois organiques et les lois ordinaires<sup>59</sup>. Mais du point de vue de leur contenu, s'agissant particulièrement des lois ordinaires, la question reste posée, notamment pour ce qui est des lois d'autorisation de ratification ou d'approbation des traités et accords internationaux et des lois d'habilitation à prendre des ordonnances<sup>60</sup>.

S'agissant en premier lieu des lois d'autorisation de ratification ou d'approbation des traités et accords internationaux, alors que dans certains Etats, ni la Constitution, ni les Règlements des assemblées ne prévoient aucune procédure particulière concernant leur discussion et adoption en Assemblée, au Bénin, et à Madagascar il est prévu que lorsque le Parlement est saisi d'un tel projet de loi « *il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté*

---

le régime politique béninois » in *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? op. cit.*, p. 351.

<sup>54</sup> MEDE (Nicaise), *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin, op. cit.*, pp. 290-291.

En droit comparé, on peut noter la décision du Conseil constitutionnel français n°143-DC du 30 juillet 1982, *Blocage des prix et des revenus*. De cette décision, il ressort que « *Si le Gouvernement le laisse faire (...) le Parlement peut légiférer au-delà du domaine de la loi* ». Voir AUBY (Jean-Bernard), « L'avenir de la jurisprudence Blocage des prix et des revenus », Cahiers du Conseil Constitutionnel n°19 (Dossier : Loi et Règlements) - Janvier 2006, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-avenir-de-la-jurisprudence-blocage-des-prix-et-des-revenus>.

<sup>55</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 08-066 du 26 mai 2008, *Thierry Ifedola Mahugnon et alii* ; Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 06-171 du 7 novembre 2006, *Botokou Georges* ; Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 34-94 du 23 décembre 1994, *Loi portant de la Commission électorale nationale autonome (CENA)*.

<sup>56</sup> LOADA (Augustin) et IBRIGA (Luc Marius), *Précis de Droit constitutionnel et Institutions politiques, op. cit.*, p. 112.

<sup>57</sup> BELOUNGA (Stève Thiery), « La crise de la loi en droit public camerounais », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie BIPOUN WOUM, op. cit.*, p. 111.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Avec la réserve, par exemple, comme le prévoient les règlements des Assemblées de la plupart des Etats, qu'une loi organique ne doit contenir que des dispositions de nature organique, et qu'une loi ordinaire ne peut contenir des dispositions de nature organique. Voir articles 100.3 et 100.4 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin ; Articles 126.1 et 126.2 du Règlement de l'Assemblée législative de la Transition du Burkina Faso.

<sup>60</sup> La doctrine dénonce d'ailleurs « *une bizarrerie* » dans leur usage. OUEDRAOGO (Djibrihina), « Les conventions de financement dans les États africains francophones », *RAFIP*, n°12 second semestre, 2022, p. 351.



*d'amendement* »<sup>61</sup>. Ces « *actes* » peuvent renvoyer, d'une part, aux traités et accords, d'autre part, au projet de loi de ratification ou d'approbation lui-même, qui ne peuvent faire l'objet d'amendements. Au Burkina Faso, la rédaction semble plus précise car il est clairement prévu que dans une telle situation, « *il n'est pas voté sur les articles de ce traité et il ne peut être présenté d'amendement à son texte* »<sup>62</sup>. Si l'interdiction d'amendement dans ce dernier exemple ne semble concerner, a priori, que le texte du traité ou de l'accord, concernant le projet de loi de ratification ou d'approbation, le Règlement de l'Assemblée ne prévoit qu'une motion de procédure, en l'occurrence le renvoi auprès de la Commission saisie au fond, qui ne peut que conclure à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi. Ses marges de manœuvres sont donc limitées. Il apparaît ainsi que dans les Etats ci-dessus cités, le seul pouvoir reconnu aux assemblées parlementaires en matière de traités et accords internationaux est celui d'en autoriser ou d'en refuser la ratification ou l'approbation. Il ne serait pas hasardeux d'étendre cette affirmation, également aux Etats dans lesquels les Règlements des Assemblées ne traitent pas spécifiquement de la question des lois de ratification ou d'approbation des traités et accords internationaux. En effet, ces projets de lois ne contiennent le plus souvent qu'un article unique sur lequel les parlementaires sont appelés à donner ou pas leur autorisation.

La même question a pendant longtemps divisé les parlementaires en France. Face au silence de la Constitution, le Règlement du Sénat semblait plus favorable que celui de l'Assemblée nationale à la possibilité d'amender des projets de loi de ratification ou d'approbation. Mais la doctrine des présidents de ces deux Assemblées a toujours été en défaveur d'une telle possibilité. Ces derniers semblaient avoir succombé à l'argument du Gouvernement selon lequel les lois de ratification ou d'approbation des traités et accords internationaux n'ont le caractère législatif qu'au sens formel mais non au sens matériel de l'article 34 de la Constitution et ne pouvaient dès lors faire l'objet d'une initiative ou d'un amendement<sup>63</sup>. Le Conseil constitutionnel français dans une décision du 9 avril 2003, sans pour autant poser une interdiction générale et absolue du droit d'amendement sur les projets de loi de ratification ou d'approbation, l'encadre très fortement par une très stricte réserve d'interprétation<sup>64</sup>. Il convient cependant d'en situer le contexte. Alors que le premier alinéa de l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale, alors en vigueur, disposait que « *lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendement* », le point 1 de l'article 8 de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel supprime, à la fin de la disposition précitée, les mots : « *et il ne peut être présenté d'amendement* ». Le Conseil constitutionnel considère « *cette suppression, comme l'absence, depuis l'origine, de toute référence aux amendements dans l'article 47 du règlement du Sénat, ne sauraient être interprétées comme accordant aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives*

---

<sup>61</sup> Article 101.1 du Règlement intérieur de l'AN du Bénin ; Article 158 alinéa 1 du Règlement intérieur de l'AN de Madagascar.

<sup>62</sup> Article 130.1 du Règlement de l'Assemblée législative de la transition.

<sup>63</sup> TURK (Pauline), « L'encadrement jurisprudentiel du droit d'amendement parlementaire en matière d'élaboration des lois visées à l'article 53 de la Constitution », *Les Petites Affiches*, n°175-2 septembre 2003, p. 6.

<sup>64</sup> Ibidem.



*l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification* »<sup>65</sup>.

S'agissant en second lieu des lois d'habilitation à prendre des ordonnances<sup>66</sup>, il n'est pas expressément prévu, dans les Etats sous étude, la possibilité d'y apporter des amendements. Or, « *dans la mesure où il accepte de se dessaisir de sa compétence législative, le Parlement souhaite souvent préciser voire restreindre le champ des habilitations* »<sup>67</sup>. Au Mali, dans le silence de la Constitution, le juge constitutionnel a admis la possibilité d'amender une ordonnance<sup>68</sup>. Mais la question relative à la loi d'habilitation elle-même reste posée. Le droit comparé propose en ce sens une réponse. De la décision du juge constitutionnel français, n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014, *Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*, il ressort que le champ d'une habilitation demandée par le Gouvernement, a été élargie par la Commission mixte paritaire. Le Conseil constitutionnel tout en rappelant le principe selon lequel « *seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances* », n'exclut pas pour autant de façon absolue la possibilité pour les parlementaires d'y apporter des amendements. Mais il assortit cette possibilité d'une réserve d'interprétation. Il considère en effet que « *si la Commission mixte paritaire pouvait élaborer un texte réduisant le champ ou la portée de l'habilitation, elle ne pouvait, à l'inverse, étendre le champ de cette habilitation restant en discussion sans méconnaître les exigences du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution* ».

Si la faculté d'amender semble ne concerner que les lois au sens strict du terme, ces amendements sont circonscrits au texte en discussion.

## **2- La circonscription de l'amendement au texte en discussion**

Les Règlements des assemblées parlementaires de la plupart des Etats prévoient, quoique dans des formulations parfois peu claires, la possibilité d'adopter des amendements sous forme d'articles additionnels ou de contre-projets<sup>69</sup>. Dans la pratique, ces formes d'amendements

---

<sup>65</sup> Conseil constitutionnel français, Décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale (articles 14, 36, 50, 65, 66, 91, 104, 128, 140-1 et 145)*.

<sup>66</sup> NDIAYE (Ameth), « La loi d'habilitation dans les systèmes constitutionnels d'Afrique francophone », *Revue Afrilex*, mai 2021, 48 pages.

<sup>67</sup> BACHSCHMIDT (Philippe), « Une habilitation de l'article 38 de la Constitution ne peut pas être étendue par un amendement parlementaire », *Revue Constitutions* 2014, p. 462.

<sup>68</sup> Cour constitutionnelle du Mali, Avis n°2015-01/CCM *aux fins de demande d'avis portant sur la possibilité d'amendement d'une ordonnance par l'Assemblée nationale*.

La Cour rappelle d'abord que l'ordonnance une fois ratifiée a valeur de loi. Elle note ensuite que l'amendement est une modification à un texte présenté à l'Assemblée et constitue une variété du droit d'initiative législative. Enfin, elle considère que saisie d'un projet de loi de ratification, l'Assemblée nationale a trois solutions : ratifier l'ordonnance, refuser sa ratification, ou y apporter des amendements dans les conditions prévues par la Constitution.

<sup>69</sup> S'agissant de l'article additionnel, alors que le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale malgache (article 126 alinéa 6) ainsi que celui de l'Assemblée législative de la transition burkinabè (article 106 alinéa 6) posent clairement qu'il peut être adopté sous forme d'amendement. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale sénégalaise, tout en évoquant la notion d'article additionnel (articles 78 et 79) ne précise pas sa forme d'adoption. Les règlements intérieurs d'autres Etats semblent opérer, mais en apparence seulement, une distinction fondamentale entre amendement et article additionnel. C'est le cas par exemple du Niger, où l'article 106 point 3 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale dispose en effet que « *tout article additionnel et tout amendement doit être motivé (...)* ». On peut citer également le cas au Bénin (article 97.3).



peuvent se rapprocher, substantiellement, d'une véritable proposition de loi, en ce qu'elles introduisent des dispositions nouvelles au texte initial en discussion. Elles soulèvent, dans ce cas, en toile de fond, la question des cavaliers législatifs, c'est-à-dire ces dispositions proposées par voie d'amendement mais qui sont étrangères aux projets ou propositions de lois en discussion. Il ne faudrait pas, en effet, que sous couvert de l'exercice de leur droit d'amendement, les parlementaires changent radicalement le contenu de la loi. C'est en ce sens que les Règlements des assemblées parlementaires des différents Etats posent, de façon générale, que les amendements et sous-amendements « *ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent* » ou, s'agissant des articles additionnels et des contre-projets, que « *s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition* »<sup>70</sup>. Le juge ivoirien va plus loin en ajoutant que l'amendement proposé ne doit pas excéder « *l'exercice normal du droit d'amendement* »<sup>71</sup> faisant écho aux « *mystérieuses* »<sup>72</sup> « *limites inhérentes au droit d'amendement* » développées et appliquées brièvement par le juge constitutionnel français<sup>73</sup>. Mais le juge ivoirien donne un contenu à l'exercice normal du droit d'amendement qui, selon lui, ne doit pas avoir pour effet « *de faire d'un simple amendement une véritable proposition de loi, ou ne tende pas à l'annulation du texte soumis à la discussion à l'Assemblée nationale* ». En tout état de cause, considéré comme le corollaire du droit d'initiative, « *l'amendement doit s'inscrire dans le texte qui constitue l'initiative principale* »<sup>74</sup>. Cette exigence peut s'expliquer par le souci de préserver la qualité du débat parlementaire<sup>75</sup> et partant celle de la loi. Il apparaît « *qu'un débat de qualité est une exigence pour l'élaboration d'une bonne législation* »<sup>76</sup>. Or, « *l'utilisation politique de l'amendement à des fins obstructives est un moyen efficace de désorganiser les débats* »<sup>77</sup>. Il n'en reste pas moins que pour certains parlementaires, un tel encadrement de leur droit d'amendement est « *un moyen de les « museler » et empêche de facto le débat sur un sujet qui leur apparaît pourtant majeur* »<sup>78</sup>.

La détermination du lien entre l'article additionnel ou le contre-projet et le texte initial, semble toutefois plus délicate qu'elle n'y paraît. Il est difficile en effet d'établir un critère objectif

---

Quant aux contre-projets, alors que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale béninoise n'en fait pas cas ; au Niger (Article 97.1), au Sénégal (Article 77 alinéa 2), à Madagascar (Article 128 alinéa 4) ou encore au Burkina Faso (Article 107.5), il est clairement précisé que les contre-projets constituent des amendements, ou sont présentés sous forme d'amendements.

<sup>70</sup> Article 113 point 5 du Burkina Faso ; Article 97 point 4 du Niger.

<sup>71</sup> Conseil constitutionnel ivoirien, Décision n° 2006- 014/CC/SG du 15 juin 2006, portant *examen des amendements au règlement de l'Assemblée Nationale aux fins de décision de conformité à la Constitution*

<sup>72</sup> AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), « Le triomphe de "l'entonnoir" », *Les Petites Affiches*, n°33-2006, p. 6.

<sup>73</sup> Cette réserve a émergé avec la décision no 221 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987*. Son abandon par le Conseil constitutionnel a commencé avec la Décision no 98-402 D.C. du 29 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*.

<sup>74</sup> AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean), « Droit d'amendement : la fin des « limites inhérentes » », *Les Petites Affiches*, n°135, 2001, p. 5.

<sup>75</sup> Le juge constitutionnel français a dégagé dans sa décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire, dont le champ d'application concerne aussi bien les débats en commission qu'en séance

<sup>76</sup> CHAMUSSY (Damien), « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°38, 2013. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-procedure-parlementaire-et-le-conseil-constitutionnel>.

<sup>77</sup> SOMMACCO (Valérie), « Les fonctions politiques de l'amendement », *Les Petites Affiches*, n°119, 16 juin 2003, p. 6.

<sup>78</sup> STOCLIN-MILLE (Camille), « L'application de l'article 45 de la Constitution à l'Assemblée nationale », *Dalloz actualité*, 01 juillet 2021.



d'appréciation en ce sens que le contrôle varie nécessairement d'un texte à l'autre. La doctrine a soulevé depuis fort longtemps cette difficulté lorsqu'elle estimait que « *vouloir fixer des bornes au droit d'amendement, trouver le point mathématique où l'amendement finit, où la proposition commence, savoir quand exactement cet amendement empiète, quand il n'empiète pas sur la prérogative, c'est se perdre dans une métaphysique politique sans rivage et sans fond* »<sup>79</sup>. Cette difficulté s'est ressentie dans la décision du juge constitutionnel sénégalais n°4/C/2001, du 11 décembre 2001 sur les délégations spéciales. Les requérants soutenaient que l'amendement présenté au cours de l'examen du projet de loi n°09/2001 portant sur la prorogation du mandat d'élus locaux et adopté en lieu et place du projet de loi initial présenté par le Gouvernement n'est pas conforme à la Constitution puisqu'étant « *une proposition de loi* » différente en tous points du projet de loi gouvernemental. Le Conseil se contente de rappeler que la seule condition de recevabilité des contre-projets est l'existence d'un lien de connexité avec le texte qu'il modifie ou remplace ; et de conclure, simplement, dans le cas d'espèce, qu'il n'est pas contesté que ce lien existe. Dans une décision antérieure, il avait conclu à l'existence du lien de connexité au motif que l'amendement qui tend à modifier une disposition du code électoral se rapporte au point de l'ordre du jour intitulé par le décret de convocation de l'Assemblée nationale « *Projet de loi organique modifiant le code électoral* »<sup>80</sup>. Le Conseil semble avoir donc une appréciation littérale du lien de connexité.

Cette difficulté de détermination du lien avec le texte en discussion s'était également posée en droit français. Le juge constitutionnel, après avoir, dans un premier temps, refusé de connaître de la recevabilité de la condition de lien dans la mesure où celle-ci n'était initialement posée que par les Règlements des assemblées a fini par faire évoluer sa jurisprudence en faisant de la condition de lien, une exigence constitutionnelle<sup>81</sup>. Par la suite, une abondante jurisprudence s'est forgée de façon progressive<sup>82</sup>. Dans sa décision du 16 mars 2006, il censure d'office des dispositions étrangères au texte initial. Dès lors, et sans doute renforcée par l'inscription de la condition de lien dans l'article 45 alinéa 1 de la Constitution, de sa jurisprudence « *il ressort une certaine sévérité ; sur le fond, le « lien » donne lieu à une appréciation plus restrictive que par le passé* »<sup>83</sup>. De la synthèse qui peut être faite de cette jurisprudence, il apparaît qu'« *un amendement portant sur un sujet évoqué par le projet ou la proposition n'est pas de ce seul fait recevable s'il ne peut être rattaché au contenu de l'un de ses articles. En outre, « le seul fait qu'un amendement poursuive le même objectif que le projet ou la proposition de loi ne suffit pas à le rendre recevable* » »<sup>84</sup>.

Le Parlement ainsi cantonné au domaine de la loi dans l'exercice de son droit d'amendement, se voit également empêché d'empiéter de façon considérable dans un domaine dont l'initiative appartient exclusivement à l'Exécutif, à savoir la matière financière.

<sup>79</sup> M. le Vicomte de Chateaubriand, *De la Monarchie selon la Charte*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>80</sup> Conseil constitutionnel sénégalais, Décision I/C/98 du 9 février 1998, *Code électoral*.

<sup>81</sup> Conseil constitutionnel français, Décision 85-198 DC du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*.

<sup>82</sup> OGIER-BERNAUD (Valérie), « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », *RFDC* n°67-2006, pp. 589-607.

<sup>83</sup> CHAMUSSY (Damien), « Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation », *op. cit.*, p. 1073.

<sup>84</sup> STOCLIN-MILLE (Camille), « L'application de l'article 45 de la Constitution à l'Assemblée nationale », *op. cit.*



## B- La protection accrue de la compétence financière de l'Exécutif

Les amendements dont l'adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit l'aggravation d'une charge publique, sont irrecevables. Cette prohibition, radicale mais simple dans les principes qu'elle énonce<sup>85</sup>, contenue dans les textes des Etats africains, est empruntée à l'article 40 de la Constitution française. Mais elle fait l'objet d'application très variable, de sorte que le choix commode est fait ici d'aborder son étude, relativement aux projets et propositions de loi ordinaires, d'une part, (1) puis, aux projets de lois de finances, d'autre part (2).

### 1- Les amendements aux projets et propositions de loi ordinaires

Les Constitutions des Etats tels que la Côte d'Ivoire<sup>86</sup> le Niger<sup>87</sup>, le Bénin<sup>88</sup>, ou encore le Sénégal<sup>89</sup>, posent des conditions de recevabilité applicables indistinctement à toutes les catégories de lois<sup>90</sup>. Le juge béninois rappelle que « *cette exigence s'applique à toutes les formes d'initiative parlementaire, directe ou indirecte, et à tous moments, au sein ou en dehors des débats budgétaires. Elle s'applique aux propositions de loi et aux amendements* »<sup>91</sup>. Pour le juge constitutionnel nigérien, les dispositions encadrant les amendements à incidence financière constituent « *un objectif constitutionnel de bon usage des deniers publics s'imposant au législateur, y compris organique* »<sup>92</sup>. On peut considérer que « *dans la mesure où, dans la plupart des cas, les lois affectent, d'une manière ou d'une autre, les finances publiques, [cet encadrement] réduit considérablement l'initiative parlementaire* »<sup>93</sup>. Dans la portée d'une telle disposition cependant, deux situations se rencontrent.

La première regroupe les Etats dans lesquels, la règle posée par les Constitutions semble généralement moins violente, que le contenu de l'article 40 de la Constitution française<sup>94</sup>. En effet, les amendements y sont irrecevables à moins qu'ils ne soient accompagnés d'un gage. Et par souci de symétrie sémantique, lorsque l'amendement intervient dans le cadre d'une proposition de loi par exemple, le gage pour la couverture de son financement doit être aussi une proposition<sup>95</sup>. Le contenu du gage varie cependant d'un Etat à l'autre. Au Bénin ou au Niger, par exemple, le gage consiste en « *une proposition d'augmentation de recettes ou d'économie équivalentes* ». Au Sénégal, il consiste en « *une proposition de recettes compensatrices* ». Il est revenu aux juridictions constitutionnelles de préciser les contours de l'exigence de compensation. Cette « *une formalité substantielle* » comme le rappelle à

---

<sup>85</sup> CAMBY (Jean-Pierre), « La recevabilité financière des amendements parlementaires, une question institutionnelle majeure », <https://www.lexbase.fr/article-juridique/88283735-focus-la-recevabilite-financiere-des-amendements-parlementaires-une-question-institutionnelle-majeur>.

<sup>86</sup> Article 107 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>87</sup> Article 111 de la Constitution.

<sup>88</sup> Article 107 de la Constitution.

<sup>89</sup> Article 82 de la Constitution.

<sup>90</sup> On peut également citer le Tchad, Article 131 de la Constitution ; le Gabon Article 55 de la Constitution.

<sup>91</sup> Cour constitutionnelle béninoise, Décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010, *Loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale*.

<sup>92</sup> Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n°06/CC/MC du 28 juillet 2020, *Loi modifiant et complétant la loi n°2011-12 du 27 juin 2011 portant indemnités et avantages des députés*.

<sup>93</sup> ADÉLOUI (Arsène-Joël), « La Parlement dans le régime politique béninois », *op. cit.*, p. 352.

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> MEDE (Nicaise), *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, *op. cit.*, p. 148.



plusieurs reprises le juge constitutionnel nigérien<sup>96</sup>, varie dans son contenu d'un juge à l'autre. Pour ne citer que quelques exemples, le juge béninois considérait que les parlementaires ont reçu « *une large compétence* » pour amender les propositions contenues dans le budget<sup>97</sup>. Il ne leur est pas interdit de créer ou aggraver des charges publiques. « *Dans la nouvelle conception des finances publiques caractérisées par la gestion axée sur les résultats, [les charges publiques] rassemblent les crédits alloués aux missions qui se déclinent en des programmes auxquels des objectifs spécifiques sont associés* »<sup>98</sup>. Les parlementaires peuvent donc, à l'intérieur d'une mission, majorer les crédits d'un ou de plusieurs programmes<sup>99</sup>. Il leur est seulement fait obligation de prévoir les ressources nécessaires pour les couvrir. Comme le souligne la doctrine, l'augmentation des recettes n'emporte cependant pas création de nouvelles recettes, mais seulement la possibilité de diminuer certaines recettes et de majorer d'autres sans réduire l'ensemble des recettes prévues par le Gouvernement<sup>100</sup>. Et, « *par économies équivalentes, il faut entendre les crédits dégagés qui, à eux seuls, suffisent à compenser les charges publiques sans qu'il soit nécessaire de recourir à la création de recettes nouvelles* »<sup>101</sup>. L'irrecevabilité est opposée même aux amendements dont les conséquences financières ne se réaliseraient que dans le futur<sup>102</sup>. Quant au juge sénégalais, il donne une interprétation stricte des compensations prévues. Dans son raisonnement, il considère, premièrement, que le principe est « *l'interdiction pour les députés de formuler des propositions ou des amendements dont l'adoption entraînerait, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Il est à relever ici que contrairement au Bénin où la charge publique correspond à la mission, au Sénégal elle correspond plutôt au programme, unité de vote des crédits. Et, deuxièmement, selon le juge, « *la possibilité laissée aux parlementaires de faire de tels amendements, à condition qu'ils soient assortis de propositions de recettes compensatrices est une dérogation à l'interdiction de principe, et de ce fait doit être interprétée restrictivement* »<sup>103</sup>. Cette dérogation s'applique à une triple condition : d'abord l'expression « *propositions de recettes compensatrices* » devrait être entendue comme visant la création de recettes nouvelles. Ensuite, la proposition doit être formulée, discutée et adoptée au moins en même temps que la proposition ou l'amendement dont l'adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Enfin les recettes nouvelles à créer doivent pouvoir compenser entièrement la diminution des

---

<sup>96</sup> Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n° 001/CC/MC du 13 juin 2008, *Loi portant statut des députés* ; arrêt 06/CC/MC du 28 juillet 2020, *Loi modifiant et complétant la loi n°2011-12 du 27 juin 2011 portant indemnités et avantages des députés*.

<sup>97</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 30-94 du 1er octobre 1994, *Ahouandjinou Anselme, Président de la République*.

<sup>98</sup> DAKO (Simon), « La résolution juridictionnelle des conflits entre le gouvernement et le Parlement au Bénin », *op. cit.*, p. 387.

<sup>99</sup> Le juge constitutionnel français avait donné une telle interprétation dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*.

<sup>100</sup> DAKO (Simon), « La résolution juridictionnelle des conflits entre le gouvernement et le Parlement au Bénin », *op. cit.*, p. 388.

<sup>101</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 30-94 du 1er octobre 1994, *Ahouandjinou Anselme, Président de la République*.

<sup>102</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010, *Loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale*.

<sup>103</sup> Conseil constitutionnel du Sénégal, Décision n° 1-C-1998 du 24 février 1998 affaire n°1-C-98, *Amendement portant modification du code électoral*.



ressources publiques ou couvrir totalement la charge publique qu'entraînerait l'adoption de la proposition ou de l'amendement<sup>104</sup>.

La deuxième situation renvoie aux Etats dans lesquels la disposition relative aux amendements à incidence financière semble beaucoup plus stricte. C'est le cas par exemple de Madagascar. En effet, s'agissant des projets de lois autres que les projets de lois de finances, l'article 86 alinéa 6 dispose que « *les propositions ou amendements ne sont pas recevables lorsque leur adoption aura pour conséquence, dans le cadre de l'exercice budgétaire en cours, soit la diminution des ressources publiques soit l'aggravation des charges de l'État, sauf en matière de loi de finances* ». Aucun gage ne semble donc prévu et toute dépense non prévue au moment de l'adoption de la loi de finances ne peut être créée par une loi ordinaire, sauf au travers d'une loi de finances rectificative.

Il apparaît à l'évidence que le régime d'irrecevabilité des amendements à incidence financière « *préserve les droits de l'exécutif dans toute discussion législative, quel que soit le sujet abordé* »<sup>105</sup>. Il s'agit donc d'un mécanisme supplémentaire de protection de l'exécutif contre d'éventuelles dérives de l'Assemblée nationale<sup>106</sup>. En empêchant la seconde de mettre le premier en difficulté dans la gestion des affaires publiques ou dans la mise en œuvre de son programme comme cela pourrait être le cas en diminuant les ressources qui lui sont disponibles ou en augmentant ses charges, cette limitation constitue un handicap majeur à la jouissance des prérogatives assez larges accordées à l'Assemblée nationale en matière de législation<sup>107</sup>. Elle se prolonge tout naturellement aux projets de lois de finances.

## 2- Les amendements aux projets loi de finances

L'un des symboles du parlementarisme rationalisé mis en place par la V<sup>e</sup> république française est sans doute le verrouillage, au profit de l'exécutif, de la procédure budgétaire et financière. Non seulement le Parlement ne dispose pas de l'initiative dans cette matière, mais son droit d'amendement y est fortement restreint. Le droit d'initiative des parlementaires est considérablement réduit de sorte que le Gouvernement demeure le seul à maîtriser de bout en bout le processus d'élaboration du budget<sup>108</sup>. Si la limitation des amendements parlementaires en matière budgétaire peut « *s'avérer utile, à l'occasion, pour lutter contre l'obstruction, le dispositif sert principalement à protéger le Gouvernement, seul maître des équilibres financiers* »<sup>109</sup>. L'équilibre des finances publiques est donc au cœur du dispositif. Le juge constitutionnel béninois rappelle d'ailleurs que « *loin de dénier à la Représentation nationale son droit de légiférer en la matière, le constituant a simplement entendu limiter les initiatives*

---

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> CAMBY (Jean-Pierre), « La recevabilité financière des amendements parlementaires, une question institutionnelle majeure », *op. cit.*

<sup>106</sup> ADÉLOUI (Arsène-Joël), « La Parlement dans le régime politique béninois », *op. cit.*, p. 352.

<sup>107</sup> Ibidem.

<sup>108</sup> TOPANOU (Prudent Victor), « Quel régime pour quel modèle », in *Mélanges en l'honneur Maurice AHANHANZO-GLELE*, p. 316.

<sup>109</sup> CAMBY (Jean-Pierre), « La recevabilité financière des amendements parlementaires, une question institutionnelle majeure », *op. cit.*





du législateur ayant une incidence directe sur l'équilibre budgétaire »<sup>110</sup>. Le juge constitutionnel malgache va également dans le même sens<sup>111</sup>.

Au-delà des dispositions constitutionnelles, les textes organiques relatifs aux lois de finances des différents Etats viennent préciser les conditions d'exercice du droit d'amendement portant particulièrement sur les projets de lois de finances. Dans certains Etats comme la Côte d'Ivoire<sup>112</sup>, les textes complémentaires à la Constitution reprennent la condition de gage contenue dans cette dernière. Nous nous intéresserons particulièrement aux Etats dans lesquels la formulation retenue dans les textes relatifs aux lois de finances est différente du texte constitutionnel. Plusieurs situations se présentent là également :

Au Bénin<sup>113</sup>, au Niger<sup>114</sup>, au Mali<sup>115</sup> ou encore au Togo<sup>116</sup>, les textes relatifs aux lois de finances se montrent plus rigoureux que les textes constitutionnels. Reprenant l'article 59 alinéa 1 de la Directive communautaire n°6/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances, ces textes disposent qu'« aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé par le Parlement, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ». On en déduit que « les amendements même compensés ou assortis de proposition des recettes ou d'économies équivalentes ne sont pas admis en loi de finances »<sup>117</sup>. Certains auteurs justifient cette rigueur par « le souci (...) de ne pas défigurer le projet de loi de finances de l'année et de toujours garder à l'esprit qu'il est la traduction financière de politiques publiques déterminées et conduites par le Gouvernement »<sup>118</sup>.

A Madagascar, outre la procédure pour les lois ordinaires, prévues à l'article 86 alinéa 6 de la Constitution, l'article 92 alinéa 8 de la même Constitution prévoit une procédure applicable aux lois de finances. Le juge constitutionnel rappelle constamment la nécessité de distinguer ces deux procédures<sup>119</sup>. L'article 92 alinéa 8 dont le contenu est repris textuellement par l'article 49 de la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances, dispose que « tout amendement au projet du budget entraînant un accroissement des dépenses ou une diminution des ressources publiques doit être accompagné d'une proposition d'augmentation de recette ou d'économie équivalente ». Il apparaît donc que dans le cas malgache, les conditions de recevabilité des amendements sur les lois de finances sont plus souples que celles des lois

---

<sup>110</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010, *Loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale*.

<sup>111</sup> Dans sa décision n°18-HCC/D3 du 21 décembre 2019 concernant l'ordonnance n°2019-016 portant loi de finances pour 2020 il affirmait que « Les amendements adoptés par le Parlement sont appréciés suivant le critère d'équilibre budgétaire ».

<sup>112</sup> Article 61 alinéa 2 de la Loi organique n°2014-336 du 05 juin 2014 relative aux lois de finances.

Au Gabon, également, voir l'article 23 alinéa 1 de la Loi organique n°020/2014 du 21 mars 2015, relative aux lois de finances et à l'exécution du budget.

<sup>113</sup> Article 62 alinéa 1 de la Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relatives aux lois de finances.

<sup>114</sup> Article 59 alinéa 1 de Loi n° 2012-09 du 26 mars 2012, portant loi organique relative aux lois de finances.

<sup>115</sup> Article 58 de la Loi n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances.

<sup>116</sup> Article 59 de la Loi organique n° 2014-013 du 24 juin 2014 relative aux lois de finances.

<sup>117</sup> ISSOUFOU (Adama), « La modification de la loi n°2011-12 du 27 juin 2011 portant indemnités et avantages des députés au Niger : quand le juge constitutionnel rappelle aux acteurs politiques les subtilités de la procédure législative financière », *RAFIP* n°8 – 2ème semestre 2020, p. 354.

<sup>118</sup> MEDE (Nicaise), *Finances publiques : Espace UEMOA/UMOA*, *op. cit.*, p. 248.

<sup>119</sup> Haute Cour constitutionnelle de Madagascar, Décision n°33-HCC/D3 du 24 décembre 2018 *concernant l'ordonnance n°2018-001 portant loi de finances pour 2019*, et Décision n°18-HCC/D3 du 21 décembre 2019 *concernant l'ordonnance n°2019-016 portant loi de finances pour 2020*.



ordinaires. Le juge constitutionnel dans son interprétation considère qu'« *un amendement tendant à diminuer une ressource publique est recevable sous réserve qu'il soit gagé par une augmentation à due concurrence d'une autre ressource publique* », tandis qu'« *un amendement consistant à procéder à une compensation dans le domaine des charges publiques est proscrit* »<sup>120</sup>.

Le cas du Burkina Faso est spécifique. L'article 120 de la Constitution pose comme condition de la recevabilité des amendements à incidence financière, que ceux-ci soient assortis de gage. Mais cette disposition ne concerne que les lois de finances<sup>121</sup>. Or l'article 61 alinéa 1 de loi organique 073-2015/CNT relative aux lois de finances reprend à l'identique l'article 59 alinéa de Directive communautaire UEMOA portant lois de finances, ci-dessus citée. Cette rigueur instaurée par la LOLF burkinabè semble paradoxale pour certains auteurs, au regard de la hiérarchie des normes, dans la mesure où la Constitution prévoit expressément, concernant les lois de finances, une possibilité de gage en recettes comme en dépenses<sup>122</sup>.

Les textes des Etats africains sous étude ne laissent qu'une liberté circonstanciée aux parlementaires<sup>123</sup> dans l'exercice de leur droit d'amendement. Limités d'un point de vue substantiel, les parlementaires voient également l'exercice de leur droit d'amendement procéduralement entravé.

## **II- Une participation à l'élaboration de la loi procéduralement entravée**

Les irrecevabilités, éléments importants du parlementarisme rationalisé, traduisent la volonté de cantonner le Parlement dans un domaine circonscrit avec le plus de précisions possibles<sup>124</sup>. En ce sens, malgré une valorisation certes insuffisante du cadre de discussion des amendements (A) il est prévu au profit de l'exécutif, de moyens d'obstruction à l'exercice du droit d'amendement (B).

### **A- La valorisation insuffisante du cadre de discussion des amendements**

Les travaux parlementaires se déroulent en deux grandes phases : « *le travail sérieux, médiatiquement silencieux et méconnu, se fait en Commission. La délibération publique, indispensable mais souvent rituelle, en Séance* »<sup>125</sup>. L'exercice du droit d'amendement par les parlementaires suit également cette organisation. Il ne s'opère donc pas à un simple moment du processus législatif, mais se retrouve plusieurs fois à chacune de ces étapes<sup>126</sup>. Toutefois, si le

---

<sup>120</sup> Haute Cour constitutionnelle de Madagascar, Décision n°18-HCC/D3 du 21 décembre 2019 *concernant l'ordonnance n°2019-016 portant loi de finances pour 2020*.

<sup>121</sup> « *Les propositions et amendements concernant la loi de finances déposés par les membres de l'Assemblée nationale sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économie équivalentes* ».

<sup>122</sup> TONI (Mesnil), *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone*, Thèse de Doctorat en Droit public soutenue le 11 décembre 2015, Université Jean-Moulin, Lyon, p. 163.

<sup>123</sup> SZTULMAN (Marc), « L'amendement : un acte de Parlement », *op. cit.*, p. 951.

<sup>124</sup> PEZANT (Jean-Louis), « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan », *Revue française de science politique*, n°1, 1981, p. 142.

<sup>125</sup> TUSSEAU (Guillaume), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Editions du Seuil, 6<sup>e</sup> édition, 2022, p. 907.

<sup>126</sup> SZTULMAN (Marc), « L'amendement : un acte de Parlement », *op. cit.*, p. 951.



travail est Commission, phase intime de discussions des amendements, est valorisé (1) le travail en séance plénière, phase ultime, semble avoir une faible portée (2).

### 1- La valorisation de la phase intime des discussions

Le rôle des Commissions parlementaires est en principe préparatoire. De façon générale, celles-ci informent, rapportent et proposent, pour aider la décision qui appartient à l'Assemblée<sup>127</sup>. Elles occupent une place très importante dans l'exercice du droit d'amendement par les parlementaires. Les Règlements des assemblées procèdent en effet à un recentrage du travail parlementaire sur les Commissions à travers la valorisation de leur fonction législative. Dans des formules quasi-identiques, les Règlements des Assemblées nationales du Bénin<sup>128</sup>, du Burkina Faso<sup>129</sup>, du Niger<sup>130</sup> ou encore du Sénégal<sup>131</sup> disposent que la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance plénière, sur le texte issu des travaux de la Commission saisie au fond. Il en est de même des Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat à Madagascar<sup>132</sup>. Ce n'est qu'à défaut, c'est-à-dire, soit que la Commission ait voté le rejet du texte, soit qu'elle n'ait pas pu achever l'examen du texte dans les temps, que le texte discuté en séance publique est celui dont l'Assemblée a été initialement saisie<sup>133</sup>. Les Commissions, lieu de dialogue entre le Parlement et le Gouvernement, participent donc désormais, véritablement à une opération de rééquilibrage en faveur du Parlement<sup>134</sup>. C'est également au travers des Commissions, que l'opposition parlementaire, au-delà de son rôle de « *contre-pouvoir archétypal* », de « *contre-pouvoir structurel par excellence* »<sup>135</sup>, participe activement à la phase

---

<sup>127</sup> AVRIL (Pierre), GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Éric), *Droit parlementaire*, op. cit., p. 162.

<sup>128</sup> Article 85.

<sup>129</sup> Article 102 point 2.

<sup>130</sup> Article 89 point 2.

<sup>131</sup> Article 67.

<sup>132</sup> Article 124 alinéa 1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et article 91 alinéa 1 du Règlement intérieur du Sénat.

En France, de telles dispositions, introduites aux alinéas 1 et 2 de l'article 42 de la Constitution suite à la révision constitutionnelle de 2008, apparaissent comme une innovation en ce sens qu'auparavant, la discussion en séance plénière portait sur le texte tel que proposé par le Gouvernement. Ce dernier était alors considéré de facto, par la doctrine, comme le véritable législateur, les assemblées faisant davantage office de chambre d'enregistrement. L'évolution, voire la révolution, introduite par la modification de la Constitution en 2008, a conduit une partie de la doctrine à exprimer sa crainte vis-à-vis du nouvel article 42 de la Constitution qui, « *pris isolément est parfaitement justifiée* » mais en réalité « *comporte des risques évidents dans un régime parlementaire à direction présidentielle* ». Il pourrait constituer, en effet, selon elle, « *la pierre angulaire d'un déséquilibre retrouvé entre le législatif et l'exécutif et d'une revanche du premier sur le second* ». CARTIER-MOLIN (Thibaud), « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *RDP* n°5, 2010, p. 1399 ; JAN (Pascal), « Les débats du texte de la commission : disposition innovante... sous condition ou risque d'un nouveau déséquilibre ? », *Les Petites Affiches*, 19 décembre 2008, no 254, p. 68

<sup>133</sup> MATHIEU (Bertrand), « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », *RFFP* n° 113, février. 2011, p. 31.

<sup>134</sup> Ibidem.

<sup>135</sup> HOURQUEBIE (Fabrice), « La Constitution du Bénin et la théorie des contre-pouvoirs », in *Mélanges en l'honneur Maurice AHANHANZO-GLELE*, p. 413 ; Voir aussi NABLI (Bélig), « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Revue Pouvoirs*, 2010/2 n° 133, pp. 125-141 ; YONLI (Diassibo Thomas), « Le contrôle de l'Exécutif par l'opposition parlementaire en Afrique francophone », *Revue Afrilex*, juin 2022, 34 pages.



technique du travail parlementaire<sup>136</sup>. En effet, celle-ci parvient « *principalement par le vecteur des amendements, à faire "entendre", de plus en plus, sa voix* »<sup>137</sup>.

Désormais, à travers les Commissions, « *le Parlement, non seulement vote la loi, mais en maîtrise également, dans une large mesure, le processus de rédaction* »<sup>138</sup>. Les amendements adoptés par la Commission saisie au fond sont alors intégrés dans le texte discuté en séance et n'ont plus à être présentés, discutés et adoptés en séance<sup>139</sup>. Au Burkina Faso, le Règlement de l'Assemblée législative de la Transition pose expressément en ce sens que « *le texte issu de la Commission saisie au fond contient non seulement les amendements mais aussi l'explication, en note de bas de page, des amendements apportés* »<sup>140</sup>. Cette solution semble renverser les rapports en ce sens qu'elle « *déplace en quelque sorte le centre de gravité de la délibération, puisque le Gouvernement qui veut revenir à son texte se trouve demandeur : faire adopter un amendement qui rétablit le texte déposé est moins commode que de le défendre en s'opposant à un amendement qui le modifie* »<sup>141</sup>. En outre, si le texte discuté en séance est celui amendé par la Commission, la transmission du projet ou proposition de texte amendé à la plénière n'épuise pas nécessairement pour autant le rôle de la Commission. En effet, selon les cas, par une motion de renvoi, la Commission saisie au fond peut être saisie à nouveau de l'ensemble du texte en discussion. La motion de renvoi suspend le débat jusqu'à la présentation d'un nouveau rapport par la Commission. Cette procédure, prévue devant les Assemblées nationales des Etats monocratiques du continent<sup>142</sup>, l'est également devant les deux chambres du Parlement malgache<sup>143</sup>. Les Commissions parlementaires sont donc placées au cœur de l'exercice du droit d'amendement parlementaire.

Dans certaines législations leur rôle est davantage accentué par divers mécanismes. Ainsi, au Sénégal et au Niger, par exemple, le contre-projet constitue un amendement à l'ensemble du texte. Si l'Assemblée nationale, consultée, se prononce sur sa prise en considération, « *le contre-projet est renvoyé à la Commission qui doit le prendre comme base de discussion et présenter un nouveau rapport dans le délai que l'Assemblée peut impartir* »<sup>144</sup>. Au Burkina Faso, il est prévu que « *lorsque l'Assemblée nationale a confié l'examen d'un projet de texte à une Commission, le Gouvernement peut, après l'ouverture des débats s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été préalablement soumis à cette Commission* »<sup>145</sup>. Cette

---

<sup>136</sup> Il apparaît, en effet, que « *d'une manière générale, afin de respecter le pluralisme démocratique, les différents parlements s'efforcent de donner à l'opposition au sein des organes de travail parlementaires une place reflétant leur poids politique tel qu'il ressort des dernières élections législatives* », GILLES (William), « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », RDP n°05-2006, p. 1347.

<sup>137</sup> CAMBY (Jean-Pierre), « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 431.

<sup>138</sup> CARTIER-MOLIN (Thibaud), « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *op. cit.*

<sup>139</sup> MATHIEU (Bertrand), « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », *op. cit.*, p. 31

<sup>140</sup> Article 102.3 du Règlement intérieur de l'Assemblée législative de la Transition.

<sup>141</sup> Avril (Pierre), « Un nouveau droit parlementaire ? », RDP n°1-2010, p. 121 ; MATHIEU (Bertrand), « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », *op. cit.*, p. 31.

<sup>142</sup> Article 102 point 8 du Règlement de l'Assemblée législative de la transition du Burkina Faso.

<sup>143</sup> Article 81, alinéa 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et article 82 alinéa 2 du Règlement intérieur du Sénat.

<sup>144</sup> Article 77 du Règlement intérieur de l'AN du Sénégal et article 97 Règlement intérieur de l'AN du Niger.

<sup>145</sup> Article 122 de la Constitution du Burkina Faso.



disposition apparaît comme un filtre aux amendements de séance, souvent déposés pour contourner les décisions de la Commission<sup>146</sup>. Elle permet ainsi « *une véritable censure de tout amendement qui viendrait, a posteriori c'est-à-dire après l'ouverture du débat* »<sup>147</sup>, renforçant ainsi la place centrale qu'occupe la Commission saisie au fond, dans l'exercice du droit d'amendement. Le rôle des Commissions parlementaires se trouve ainsi valorisé quoique de façon moins ambitieuse qu'en France. La réforme constitutionnelle de 2008 en posant que le droit d'amendement s'exerce « *séance ou en commission* » a posé à travers l'adverbe « *ou* », les jalons d'une « *législation en commission* » qui implique que le droit d'amendement ne s'exerce qu'en Commission. Le juge constitutionnel a validé cette procédure, mais de façon très encadrée, dans une décision du 16 janvier 2018<sup>148</sup>.

Si le travail technique réalisé en Commission se trouve ainsi valorisé, il apparaît toutefois que la séance plénière, étape ultime de la discussion des textes, ait une faible portée.

## 2- La faible portée de la phase ultime des discussions

La phase ultime se déroule en séance plénière qui réunit l'ensemble des membres des assemblées. Celle-ci se caractérise par le vote. Après avoir été éclairés par la discussion à laquelle ils ont assistés, les parlementaires, à travers le vote font naître le texte législatif<sup>149</sup>. Ainsi, « *si la discussion est une composante essentielle du fonctionnement parlementaire, aboutir à une décision, par la voie d'un vote, l'est tout autant* »<sup>150</sup>. Les discussions au sein des assemblées parlementaires suivent un schéma classique débutant par une discussion générale sur le texte, destinée à l'information des membres des assemblées et du public, suivie d'une discussion article par article, matérialisée par un travail de modification des différentes dispositions<sup>151</sup>. En prévoyant que ce n'est qu'à défaut d'amendements en Commission que la discussion portera directement sur le texte dont l'Assemblée a été saisie, les Règlements des assemblées des Etats sous étude posent des exceptions circonstancielles, renvoyant aux situations dans lesquelles la Commission ne serait pas parvenue à conclure ou aurait rejeté le texte déposé ou transmis<sup>152</sup>. Sauf exception donc, le texte discuté en séance est celui adopté en Commission, épuré des imperfections tant de forme que de fond. Tout amendement fait donc, en principe, l'objet d'un double débat : en Commission et en séance publique<sup>153</sup>. Mais en réalité, le sort du texte est généralement scellé dès la phase d'examen en Commission de sorte que la

<sup>146</sup> SZTULMAN (Marc), « L'amendement : un acte de Parlement », *op. cit.*, p. 951.

<sup>147</sup> SOMALI (Kossi), *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, *op. cit.*, p. 269.

<sup>148</sup> Décision n° 2017-757 DC du 16 janvier 2018, *Résolution pérennisant et adaptant la procédure de législation en commission*.

<sup>149</sup> De MONTIS (Audrey), *La rénovation de la séance publique du Parlement français : Etude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Thèse pour le doctorat en Droit, soutenue le 19 mars 2014, à l'université de Rennes 1, Dalloz 2015, p. 6.

<sup>150</sup> WARSMANN (Jean-Luc), *Rapport n°1375 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi organique (n° 1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution*, 7 janvier 2009, pp. 14-15.

<sup>151</sup> MAUGIN HELGESON (Murielle), *L'élaboration parlementaire de la loi : Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, *op. cit.*, p. 224.

<sup>152</sup> CARTIER-MOLIN (Thibaud), « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *RDP* n°5, 2010, p. 1399.

<sup>153</sup> SOMMACCO (Valérie), « Les fonctions politiques de l'amendement », *op. cit.*, p. 6.



séance plénière donne finalement le sentiment d'être une redite<sup>154</sup>. Toutefois, rien ne garantit qu'un amendement adopté en Commission le soit également en plénière comme l'illustre la décision béninoise DCC 09-002 du 8 janvier 2009 sur la désignation des membres du Parlement à la Haute Cour de Justice<sup>155</sup>.

Des facteurs tant d'ordre politique que juridique limitent la vitalité de la phase de discussion en séance. Les premiers sont communs à l'ensemble des Etats tandis que les seconds résultent de dispositions particulières découlant des législations nationales de certains Etats.

Il est constant que la séance plénière apparaît comme le lieu par excellence d'affrontements politiques<sup>156</sup>. La conséquence est une dévaluation du droit d'amendement et ce, pour deux raisons majeures. Il s'agit premièrement de l'impossibilité, voire du refus de l'exercer. Un rapport sur l'activité parlementaire effectué au Burkina Faso et qui peut sans doute être étendu aux autres Etats, faisait le constat selon lequel l'exercice du droit d'amendement était rendu difficile par un certain nombre de facteurs : d'une part, « *tous les députés ne semblent pas disposer d'un niveau suffisant pour apporter des amendements conséquents* » ; d'autre part, « *les parlementaires manquent de liberté d'expression du fait de la discipline qui prévaut au sein du groupe parlementaire* »<sup>157</sup>. Il découle de là que la plupart des amendements reflètent leur appartenance politique si bien que lorsqu'ils émanent de l'opposition, ils ont peu de chance d'être pris en compte<sup>158</sup>. La doctrine généralise d'ailleurs ce constat à plusieurs Etats africains en observant que « *de toute part, les parlementaires n'ont utilisé leur droit d'amendement, comme si c'était un instrument apparent même s'il peut être considéré comme transparent* »<sup>159</sup>. Ce constat va dans le sens des propos d'un ancien président d'un groupe parlementaire nigérian de l'opposition<sup>160</sup> qui se désolait du fait que le Parlement nigérian a perdu « *sa fonction tribunitienne* »<sup>161</sup>. S'exprimant sur le manque de dynamisme législatif de l'opposition parlementaire, il confiait ceci : « *très souvent [nos] amendements ne passent pas. Il nous arrive de préparer des dossiers pour modifier certains projets de loi et combattre les choses les plus aberrantes dans les commissions. Mais c'est très difficile. La confrontation entre la majorité et l'opposition conjuguée à une certaine conception du rôle de député sont telles que les initiatives de l'opposition n'ont aucune chance de passer* ». Deuxièmement, la dévaluation du droit d'amendement découle du dévoiement dont il fait l'objet. Ainsi, même lorsque les

---

<sup>154</sup> GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Éric), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 877.

<sup>155</sup> Il ressort que la proposition de la Commission des lois sur le mode de scrutin a été rejetée en plénière par quarante-quatre (44) députés contre trente-huit (38), au profit d'un amendement proposé par un député non membre de la Commission.

<sup>156</sup> MATHIEU (Bertrand), « Les commissions parlementaires permanentes, outils de revalorisation de la fonction parlementaire », op. cit., p. 31.

<sup>157</sup> Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD), *Le travail parlementaire au Burkina Faso : première session ordinaire de l'année 2009*, CDG, 2009, p. 19.

<sup>158</sup> Ibidem.

<sup>159</sup> NGUECHE (Sylvie), « Parlement et décrets d'avances dans les Etats d'Afrique francophone. Etude à la lumière des législations du Bénin, du Cameroun, du Congo, du Tchad et du Togo », *RAFIP*, n°12 second semestre, 2022, p. 253.

<sup>160</sup> Hassoumi Massaoudou, Président du Groupe parlementaire PNDS-Tarraya en 2003.

<sup>161</sup> NIGER, *La Revue législative*, Publication de l'Assemblée nationale du Niger, en partenariat avec le NDI Février 2003 - N° 01, p. 40.



parlementaires parviennent à l'exercer « *il arrive que la discussion s'éternise, que l'opposition contourne la finalité de son droit à la parole en le transformant en un moyen d'obstruction* »<sup>162</sup>.

Sur le plan juridique, l'on fera remarquer qu'au vu de la diversité des textes qui leur sont soumis, les discussions en séance sont caractérisées par l'adaptabilité de la procédure législative. Et « *parce qu'elle réunit un nombre conséquent de parlementaires, [la séance] commande d'être rationalisée pour qu'un déroulement structuré des discussions soit assuré* »<sup>163</sup>. Ainsi, les règlements des Assemblées prévoient généralement des procédures abrégées de discussion. Ces procédures visent la maîtrise du temps parlementaire. Elles permettent, d'« *éviter la prolongation indéfinie des discussions sur les projets de loi du Gouvernement ou lutter contre l'obstructionnisme* »<sup>164</sup>. Mais ces procédures abrégées ne constituent pas moins des entraves au plein exercice du droit d'amendement par les parlementaires. Ces procédures se matérialisent, selon les Etats, soit par des votes sans débat, soit des votes après débats restreints sur les textes issus des travaux des Commissions saisies au fond.

Au Burkina Faso, il est prévu une procédure de vote sans débat, c'est-à-dire, une ratification du texte adopté par la Commission saisie au fond<sup>165</sup>. Une telle procédure peut être enclenchée à la demande de la Commission elle-même ou du Gouvernement. Le Président de l'Assemblée notifie la demande, suivant les cas, à la Commission ou au Gouvernement, qui ne devrait pas s'y opposer. En droit comparé, notamment français, une telle possibilité, ouverte par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, a été reprise par l'article 47 *decies* du Règlement du Sénat. Cet article prévoit qu'il peut être procédé au vote sans débat d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'une convention internationale. Cette procédure, qui n'est pas véritablement nouvelle<sup>166</sup>, vient remettre en cause, en partie, une ancienne jurisprudence du juge constitutionnel français. Celle-ci, tout en reconnaissant la faculté pour une Assemblée de mettre en œuvre la procédure du vote sans débat d'un texte déjà amendé en Commission, considère toutefois que constitue une « *atteinte au droit d'amendement, reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, l'interdiction faite à tout membre de l'Assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci au motif que cet amendement aurait été écarté par la Commission saisie au fond* »<sup>167</sup>.

D'autres procédures abrégées de discussion sont également prévues dans certains différents Etats. Ainsi, le Règlement de l'Assemblée législative de la transition au Burkina Faso prévoit

<sup>162</sup> WARSMANN (Jean-Luc), *Rapport n°1375 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi organique (n° 1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution, 7 janvier 2009*, pp. 14-15.

<sup>163</sup> De MONTIS (Audrey), *La rénovation de la séance publique du Parlement français : Etude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>164</sup> GILLES (William), « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *op. cit.*, p. 1347.

<sup>165</sup> Article 113 et suivants du Règlement de l'ALT.

On peut également citer le cas du Cameroun : Article 40 et suivants du règlement de l'AN et article 40 et suivants du Règlement du Sénat.

<sup>166</sup> WARSMANN (Jean-Luc), *Rapport n°1375*, *op. cit.*, p. 18 et suivantes.

<sup>167</sup> Conseil constitutionnel de France, Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du Règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A*.



une procédure de vote après débats restreints. Dénommée « *examen simplifiée* » au Niger<sup>168</sup> où à Madagascar<sup>169</sup>, cette procédure permet de se passer de la phase de discussion générale. Elle permet, en effet, de limiter les discussions aux seuls articles faisant l'objet d'amendements. Ainsi, des amendements non proposés en Commission ne peuvent être déposés en plénière. Ceci pose là encore la question de l'atteinte au droit d'amendement notamment des parlementaires, non membres de la Commission saisie au fond. Mais alors qu'au Niger, ou à Madagascar il est prévu la recevabilité sous conditions d'oppositions à la procédure<sup>170</sup>, au Burkina Faso, cela n'est pas formellement prévu par le Règlement de l'Assemblée.

L'ensemble de ces facteurs limitant l'efficacité du travail des parlementaires s'inscrivent dans un contexte de rationalisation du parlementarisme. A cela, il convient d'ajouter le maintien au profit de l'exécutif, d'un certain nombre de moyens lui permettant de faire obstruction à l'exercice du droit d'amendement par les parlementaires.

## **B- Les obstructions à l'exercice du droit d'amendement**

La plupart des Etats membres maintiennent au profit de l'exécutif, un ensemble de moyens d'actions dont l'usage prive les parlementaires de la plénitude de leurs prérogatives d'amendement. Ces obstructions existent aussi bien dans la procédure législative ordinaire (1) et dans le cadre de la Commission mixte paritaire (2).

### **1- Les obstructions dans la procédure législative ordinaire**

Les relations entre le Parlement et le Gouvernement, relativement à l'exercice de la fonction législative, ne sont pas toujours un long fleuve tranquille. En témoigne cette opposition frontale entre le Président de l'Assemblée nationale béninoise et le Président de la République au sujet des amendements apportés par les députés au projet de loi de finances gestion 1994. Le Président de la République, reprochant à l'Assemblée nationale « *d'avoir amendé le projet de budget et dégagé des économies réalisées sur différents chapitres et rubriques en réévaluant des recettes, en diminuant et en supprimant des crédits* », saisit la Cour constitutionnelle d'un recours en inconstitutionnalité, tandis que le Président de l'Assemblée nationale demande à la Cour de rendre la loi exécutoire<sup>171</sup>. Si ces situations sont inhérentes à la nature des relations liant ces deux institutions, les textes de la plupart de ces Etats, prévoient pourtant au profit de l'exécutif, plusieurs armes tirées de l'esprit du parlementarisme rationalisé.

Premièrement, l'on retrouve dans la plupart des Constitutions, la possibilité pour le Président de la République de demander une deuxième lecture de la loi, soit dans son ensemble, soit en certains de ces articles. Cette demande ne peut lui être refusée<sup>172</sup>. Cette faculté permet au

---

<sup>168</sup> Article 91 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>169</sup> Article 132 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale et Article 117 et suivants du règlement du Sénat.

<sup>170</sup> Article 91 alinéa 3 du Règlement intérieur « *Au plus tard la veille de la discussion en séance plénière du projet ou de la proposition de loi, le Gouvernement ou le Président de la Commission saisie au fond peut faire opposition à la procédure d'examen simplifiée* » ; Madagascar, article 132 alinéa 3 du règlement intérieur de l'AN, et article 117 alinéa 3 du règlement du Sénat : « *La procédure d'adoption simplifiée est engagée si aucune opposition ne s'est manifestée en Conférence des Présidents* ».

<sup>171</sup> Décision DCC 30-94 du 1er octobre 1994, *Ahouandjinou Anselme, Président de la République*.

<sup>172</sup> Article 57 alinéa 4 de la Constitution du Bénin ; Article 48 alinéa 2 de ma Constitution du Burkina Faso ; Article 74, alinéa 5 de la Constitution de Côte d'Ivoire ; Article 58 alinéa 3 de la Constitution du Niger ; Article 73 de la Constitution du Sénégal ; Article 59 alinéa 2 de la Constitution de Madagascar.





Président de la République d'exprimer son désaveu vis-à-vis du texte voté par les parlementaires et éventuellement des amendements qui y ont été apportés.

Deuxièmement, les Constitutions de certains Etats tels que le Burkina Faso<sup>173</sup>, le Sénégal<sup>174</sup> ou Madagascar<sup>175</sup> disposent, dans des termes presque identiques que « *si le Gouvernement le demande, l'Assemblée nationale se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui* ». Le Gouvernement à travers cette procédure peut donc facilement revenir sur tout ou partie des amendements avec lesquels il était en désaccord au cours de la discussion du texte si bien que des amendements, parfois adoptés à l'unanimité, disparaissent du texte en discussion<sup>176</sup>. Cette procédure ne vise pas essentiellement à contourner la discussion de l'amendement, mais seulement son vote<sup>177</sup>. Si les parlementaires voient l'exercice de leur droit d'amendement restreint, ils conservent tout de même la faculté de voter ou rejeter l'ensemble du texte. René CAPITANT, considérait que le vote bloqué n'est qu'une modalité de la question de confiance en ce sens que « *le rejet, (...), prend nécessairement une signification politique : il équivaut au rejet de la confiance avec toutes les conséquences qui en découlent* »<sup>178</sup>. La procédure du vote bloqué a fait l'objet de critiques de la part de certains parlementaires, notamment au Burkina Faso, qui le considèrent comme une négation des droits des parlementaires et de ce fait ont souhaité sa disparition de la loi fondamentale<sup>179</sup>. En France, les parlementaires proposent plutôt son aménagement à travers l'implication de la Commission saisie au fond dans la procédure. Il a ainsi été proposé que celle-ci puisse codiriger avec le Gouvernement la procédure. Ce dernier ne pouvant y recourir sans l'accord de la Commission<sup>180</sup>.

Il convient toutefois de relativiser la portée de ces dispositions car leur usage relève le plus souvent de l'opportunisme politique. A titre illustratif, au Niger, la loi organique modifiant celle n° 2011-12 du 27 juin 2011 portant indemnités et avantages des députés a procédé à une augmentation des charges publiques sans aucune proposition de compensation. Ainsi, alors que la violation des exigences constitutionnelles paraît ici manifeste, ni le Président de l'Assemblée, qui exerce pourtant « *une mission de filtrage et de tri* »<sup>181</sup>, ni le Gouvernement, n'ont soulevé l'irrecevabilité sur ce fondement. Le Gouvernement, saisi pour avis sur le texte en préparation n'a d'ailleurs soulevé comme grief que le seul argument tiré du contexte national caractérisé par « *les préoccupations liées à l'insécurité, à la baisse des recettes budgétaires et à la gestion de la pandémie de la Covid-19*. De façon générale, cette attitude des différents acteurs se perçoit tant pour l'examen des propositions et projets de lois, que pour les amendements y afférents.

<sup>173</sup> Article 121 de la Constitution.

<sup>174</sup> Article 82 alinéa 4 de Constitution.

<sup>175</sup> Article 98 de la Constitution.

<sup>176</sup> BAUDU (Aurélien), « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *RDP*, n°5-2010, p. 1423.

<sup>177</sup> SOMMACCO (Valérie), « Les fonctions politiques de l'amendement », *op. cit.*, p. 6.

<sup>178</sup> CAPITANT (René) cité par AVRIL (Pierre), « Le vote bloqué », *RDP*, 1965, p. 444

<sup>179</sup> Notamment le Professeur JOSEPH KI-ZERBO, alors membre de l'opposition parlementaire. Voir *La Voix de l'Assemblée*, mensuel d'information de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, n° 002, 1998, p. 4.

<sup>180</sup> BAUDU (Aurélien), « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *op. cit.*, p. 1423.

<sup>181</sup> ISSOUFOU (Adama), « La modification de la loi n°2011-12 du 27 juin 2011 portant indemnités et avantages des députés au Niger : quand le juge constitutionnel rappelle aux acteurs politiques les subtilités de la procédure législative financière », *RAFIP* n°8 – 2ème semestre 2020, p. 355.



Le juge constitutionnel nigérien, dans sa décision 06/CC/MC du 28 juillet 2020, rappelle que « l'exigence que la proposition de loi soit accompagnée d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes constitue une formalité substantielle de la procédure législative qu'aurait pu relever le Président de l'Assemblée nationale ou le Gouvernement, conformément à leurs prérogatives respectives en la matière »<sup>182</sup>. Un reproche similaire avait déjà été fait dans son arrêt n° 001/CC/MC du 13 juin 2008, *Loi portant statut des députés*.

L'exécutif dans les Parlements bicaméraux dispose au surplus, de moyens de contourner l'exercice du droit d'amendement par les parlementaires, lorsque les deux chambres ne s'accordent pas sur un texte identique.

## 2- Les obstructions dans le cadre la Commission mixte paritaire

Dans les Parlements bicaméraux, les projets et propositions de lois sont examinés successivement par les deux chambres en vue de l'adoption d'un texte unique. La discussion a lieu en priorité devant la chambre saisie en premier<sup>183</sup>. La navette parlementaire, c'est-à-dire le mouvement de va-et-vient entre les deux Assemblées, devant conduire à l'adoption d'un texte unique en des termes identiques, suppose au moins deux lectures par chaque Assemblée. Elle peut cependant conduire à des blocages dans la procédure législative et a nécessairement un impact sur l'exercice du droit d'amendement par les parlementaires. L'objectif d'adoption d'un texte identique serait malaisé à atteindre si une disposition votée dans les mêmes termes par les deux Assemblées peut à tout moment se trouver modifiée par un amendement<sup>184</sup>. C'est en ce sens que les Règlements des Assemblées de la Côte d'Ivoire et de Madagascar prévoient, conformément à la technique de l'entonnoir<sup>185</sup>, qu'au cours des deuxièmes lectures et des lectures ultérieures, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux Assemblées n'ont pu parvenir à un texte identique<sup>186</sup>. La conséquence, particulièrement pour les parlementaires<sup>187</sup>, est « l'irrecevabilité d'amendements introduisant des dispositions entièrement nouvelles après la première lecture, ou remettant en cause les dispositions adoptées (ou rejetées) par un vote conforme des deux Assemblées »<sup>188</sup>.

---

<sup>182</sup> La doctrine considère que l'inaction du Gouvernement laisse supposer qu'« en l'absence de cette pandémie liée au Covid-19 et s'il n'avait pas été institué un contrôle obligatoire des lois organiques au Niger, les modifications ainsi apportées seraient passées » ISSOUFOU (Adama), « La modification de la loi n°2011-12 du 27 juin 2011 portant indemnités et avantages des députés au Niger : quand le juge constitutionnel rappelle aux acteurs politiques les subtilités de la procédure législative financière », *op. cit.*, p. 356.

<sup>183</sup> La Constitution ivoirienne prévoit en son article 110, alinéa 2 et 3 que le projet de loi de finances est soumis en premier lieu devant l'Assemblée nationale tandis que les projets ou propositions de loi relatifs aux collectivités territoriales sont soumis en premier au Sénat.

<sup>184</sup> BENETTI (Julie), « Le droit d'amendement aux textes des commissions mixtes paritaires (suite et fin) », *Les Petites Affiches* n°167-1999, p. 4.

<sup>185</sup> Egalement consacrée par le juge constitutionnel français dans sa décision n°2000-430 DC, 29 juin 2000, *Loi organique tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée de la Polynésie française et de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna*.

<sup>186</sup> Article 137, alinéa 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale malgache ; Article 98 alinéa 2 du Règlement intérieur du Sénat ivoirien.

<sup>187</sup> En France la jurisprudence du Conseil constitutionnel a pendant longtemps été en faveur du Gouvernement dont les seuls amendements pouvaient être recevables. Voir OGIER-BERNAUD (Valérie), « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », *op. cit.* pp. 589-607.

<sup>188</sup> AVRIL (Pierre), GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Éric), *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 333.



Dans des termes presque identiques en Côte d'Ivoire et à Madagascar, il est prévu que lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque chambre ou, si l'exécutif<sup>189</sup> en a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Président de la République en Côte d'Ivoire, ou le Gouvernement à Madagascar, peut provoquer la réunion d'une Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion<sup>190</sup>. Le texte, élaboré par cette Commission, peut être soumis par le Président de la République, en Côte d'Ivoire, ou le Gouvernement, à Madagascar, pour approbation aux deux chambres. Aucun amendement n'est recevable, sauf accord de l'exécutif<sup>191</sup>. Il apparaît à la lecture de ces dispositions, que le droit d'amendement peut s'exercer à tous les stades de la procédure législative. Cependant, le texte issu de la Commission mixte paritaire semble être placé sous la prédominance de l'exécutif. « *Sauf accord* » de l'exécutif, suppose que les parlementaires ont à priori la faculté d'amender le texte issu de la Commission mixte paritaire, mais leurs amendements pour être prises en compte, doivent être validés par l'Exécutif. La faculté d'amender n'est pas fermée à l'Exécutif lui-même. Ce faisant, à l'égard des textes issus de la Commission mixte paritaire, l'Exécutif semble disposer d'un « *privilège exorbitant* »<sup>192</sup>. Il dispose ainsi du droit de « *remettre en cause le texte de la Commission paritaire non seulement par voie d'amendements « acceptés », mais encore « proposés »* »<sup>193</sup>. Dès lors, on peut affirmer qu'en dépit de l'objet de la procédure de la Commission mixte paritaire, qui est la recherche de compromis entre les chambres, celle-ci semble plutôt est à la disposition du Gouvernement et non des Assemblées<sup>194</sup>.

En droit comparé, le Conseil constitutionnel français, admet la possibilité pour le Gouvernement de procéder à des amendements aux textes issus de la Commission mixte paritaire<sup>195</sup>, à la condition que ne soient pas introduites des dispositions nouvelles. Les amendements ainsi autorisés « *doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement* »<sup>196</sup>. De même, « *des dispositions adoptées en termes identiques avant la réunion de la commission mixte paritaire ne sauraient, en principe, être modifiées après cette réunion* »<sup>197</sup>.

---

<sup>189</sup> Particulièrement le Président de la République en Côte d'Ivoire, et le Gouvernement à Madagascar.

<sup>190</sup> Article 110 alinéa 4 de la Constitution de Côte d'Ivoire ; Article 96 alinéa 3 de la Constitution de Madagascar. Le nombre de représentants de chaque Assemblée au sein de ladite Commission mixte paritaire fait généralement l'objet d'accord entre les deux Assemblées, mais la désignation des membres au sein même de chaque Assemblée s'efforce de reproduire la configuration politique de celle-ci et d'assurer la représentation de toutes ses composantes. Voir par exemple l'article 141 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale Malgache.

<sup>191</sup> Article 110 de la Constitution de Côte d'Ivoire ; Article 96 de la Constitution de Madagascar.

<sup>192</sup> BENETTI (Julie), « Le droit d'amendement aux textes des commissions mixtes paritaires (suite et fin) », *op. cit.*, p. 4.

<sup>193</sup> BINCZAK (Pascal), « Le conseil Constitutionnel et le droit d'amendement : entre « errements » et malentendus », *op. cit.*, p. 500.

<sup>194</sup> BENETTI (Julie), « Le droit d'amendement aux textes des commissions mixtes paritaires (suite et fin) », *Les Petites Affiches* n°166-1999, p. 13.

<sup>195</sup> Conseil constitutionnel de France, Décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987*.

<sup>196</sup> Conseil constitutionnel de France, Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*.

<sup>197</sup> Conseil constitutionnel de France, Décision n° 2000-430 DC du 29 juin 2000, *Loi organique tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du congrès de la*



Il convient toutefois de souligner qu'en matière d'adoption des projets de loi de finances, le Gouvernement se passe en général de la réunion d'une Commission mixte paritaire car il dispose d'une arme issue du parlementarisme rationalisé, à savoir l'ordonnance budgétaire. En effet, si le Parlement n'a pas adopté le projet de loi de finances dans les délais constitutionnels, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par voie d'ordonnance. Dans ce cas, le Gouvernement a la faculté d'inclure un ou plusieurs des amendements adoptés par les deux Assemblées. Le juge constitutionnel malgache interprète de façon stricte cette prérogative. Il considère en effet que « *seuls les amendements d'origine parlementaire, à l'exclusion des amendements d'origine gouvernementale, peuvent être inclus dans l'ordonnance* »<sup>198</sup>. Dans ce pays en effet, les lois de finances successivement pour 2019 et 2020 ont été adoptées par voie d'ordonnance, suite à l'échec du Parlement de l'adopter dans les délais<sup>199</sup>.

### Conclusion

Face à un droit d'initiative délaissé, le droit d'amendement, désormais présenté comme le mécanisme compensateur par excellence des restrictions posées par les textes constitutionnels aux pouvoirs des Parlements<sup>200</sup>, se retrouve pourtant encadré de façon drastique par les textes des Etats sous études. Sont en effet prévues des conditions de recevabilités qui constituent autant de limites à l'exercice du droit d'amendement. Ces irrecevabilités tendent à protéger l'exécutif contre les incursions des parlementaires.

De façon concrète, dans un premier temps, l'exercice du droit d'amendement est substantiellement limité. Les irrecevabilités interdisent, d'une part, que les prérogatives reconnues aux parlementaires n'aient pour effet de les faire sortir du domaine de la loi de façon générale, et de la loi en discussion en particulier. Il apparaît toutefois à la lecture des textes des Etats sous étude, que toutes les lois ne peuvent faire l'objet d'amendement. Il en est ainsi des lois d'autorisation de ratification ou d'approbation des traités et accords internationaux et des lois d'habilitation à prendre des ordonnances. En outre, les modifications apportées par les parlementaires doivent être circonscrites au texte de loi en discussion. Sont ainsi interdits, les cavaliers législatifs dont l'identification s'avère toutefois complexe. Il n'existe en effet, dans les Etats sous étude, aucun critère objectif d'appréciation du lien existant entre l'amendement et le texte en discussion. D'autre part, l'exercice du droit d'amendement ne doit pas permettre aux parlementaires de bouleverser l'équilibre générale des finances publiques, domaine dont l'initiative appartient à l'Exécutif seul. En ce sens, de façon générale, les amendements tendant à augmenter une charge publique ou à diminuer les ressources publiques sont irrecevables sauf

---

*Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée de la Polynésie française et de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna.*

Voir également CAMBY (Jean-Pierre), « Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée », *RDP* n°2-2006, p. 293.

<sup>198</sup> Décision n°18-HCC/D3 du 21 décembre 2019 *concernant l'ordonnance n°2019-016 portant loi de finances pour 2020*.

<sup>199</sup> Le Sénat a rejeté les amendements proposés par l'Assemblée nationale portant sur une augmentation du budget 2019. Pour le projet de Loi 2020, la tenue des communales a retardé l'examen par le Parlement du projet de budget, tandis que des amendements ont été apportés aussi bien par l'Assemblée nationale que par le Sénat. Voir, PEFA *Rapport 2021 sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques à Madagascar sur la période 2018-2020*, Secrétariat PEFA, Décembre 2001, p. 62.

<sup>200</sup> DUTRIEUX (Damien), « Le droit d'amendement et la constitution sous la cinquième république », *Les Petites Affiches*, n°66-995, p. 16.



s'il est prévu des compensations. Les modalités de ces compensations varient d'un Etat à l'autre, et selon que l'amendement porte sur un projet ou une proposition de loi ordinaire à incidence financière ou sur un projet de loi de finances.

Dans un deuxième temps, l'exercice du droit d'amendement, substantiellement limité, est tout autant entravé d'un point de vue procédural. En effet, le cadre de discussion des amendements est insuffisamment valorisé. La valorisation du travail technique d'élaboration des textes, en Commission, ne s'est pas prolongée à la séance publique de vote des amendements qui n'a qu'une faible portée. De plus, dans la plupart des Etats, l'exécutif dispose de moyens lui permettant de faire obstruction à l'exercice du droit d'amendement, tant dans la procédure législative ordinaire que dans le cadre de la convocation d'une Commission mixte paritaire dans les Parlements bicaméraux.

Il apparaît ainsi que le droit d'amendement, conçu pour permettre aux parlementaires de participer pleinement à l'élaboration de la loi, ne joue pas pleinement la fonction qui lui est assignée. En effet, malgré la consécration du droit d'amendement, la participation des parlementaires à l'élaboration de la loi est en droit et en pratique faible. Dès lors, la question récurrente de la réforme des Parlements, question aussi vieille que leur création<sup>201</sup> continuera sans doute d'alimenter, encore pour longtemps, les analyses tant juridiques que politiques.

---

<sup>201</sup> JANUEL (Pierre), « Comment revivifier un Parlement à bout de souffle ? », *Dalloz actualité*, 03 décembre 2021.