



L'AUTONOMIE FINANCIERE DU PARLEMENT AU BURKINA FASO, A MADAGASCAR ET AU NIGER

Par

OUEDRAOGO Bienvenu Venceslas Wendpanga

Maître-Assistant de Droit public, Université Nazi Boni (Burkina Faso)

Introduction

« *Princeps legibus solutus est* »¹. Cette maxime d'Ulpien, signifiant que « le Prince est au-dessus des lois »², est rapportée par Vincent Dussart, à propos du Parlement³. Le Prince désigne pourtant généralement le Monarque⁴, ou par métaphore le Président de la République⁵. Même si le Parlement⁶ est présenté comme « la figuration du souverain »⁷, parce que constitué des représentants de la Nation⁸ et chargé d'exprimer la volonté générale par la loi⁹, il a été relégué

¹ Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 2022, p. 515.

² Dans la même veine, Ulpien relevait que « Ce qui plaît au Prince a force de loi » (*Quod principi placuit legis viogorem habet*).

³ Harold Descloires, Vincent Dussart, Laurent Domingo, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires au sein des États unitaires en Europe », *Gestion et Finances publiques*, 2018, n°5, pp. 70-82, à la p. 73.

⁴ Olivier Gohin, *Droit constitutionnel*, Paris, LexisNexis, 2019, p. 216.

⁵ Voir Frédéric Joël Aïvo, *Le président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Dakar, L'Harmattan, 2007.

⁶ Voir Épiphanie Sohounou, Hygin Faust Kakaï, Marc Ollivier (dir.), *Le Parlement en Afrique, Actes du colloque international organisé au Bénin du 23 au 26 septembre 2019*, L'Harmattan, Dakar, 2021 ; Kossi Somali, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de doctorat, Université du Droit et de la Santé de Lille 2, 2008.

⁷ Carré de Malberg, cité par Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *op. cit.*, p. 175.

⁸ Ferdinand Mélin-Soucramanien, Pierre Pactet, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2023, p. 117 ; Olivier Gohin, *op. cit.*, p. 216.

⁹ Conseil constitutionnel ivoirien, Avis n° 2005-013/CC/SG du 15 décembre 2005, 4^e considérant.



au second plan de l'architecture institutionnelle¹⁰ et constitutionnelle¹¹ de nombreux États¹². Ce n'est donc pas pour l'étendue générale de ses prérogatives que le Parlement est assimilé au Prince, mais en raison de l'exorbitance de son régime financier, autrement dit, de son autonomie financière¹³, objet de notre présente réflexion.

Selon le *Dictionnaire de droit constitutionnel*, « le Parlement est une institution politique de l'État assurant une fonction de représentation, de caractère délibérant, détenant une compétence principalement législative »¹⁴. Il peut être bicaméral¹⁵ comme en Côte d'Ivoire¹⁶, au Togo¹⁷, à Madagascar¹⁸, ou monocaméral comme au Burkina Faso¹⁹, au Bénin²⁰, au Sénégal²¹. Dans le premier cas, il est souvent constitué d'une Assemblée nationale et d'un Sénat²², et dans le second, il prend généralement la dénomination d'Assemblée nationale²³. En période de transition²⁴, cette appellation peut varier. En Guinée et au Mali, l'Assemblée nationale s'est ainsi muée en un Conseil national de transition²⁵, et en Assemblée législative de transition au Burkina Faso²⁶. Dans l'une ou l'autre de ces situations, le Parlement se caractérise communément par son autonomie financière, laquelle est définie par le juge constitutionnel béninois, comme « une *autonomie de gestion* de ses dépenses à partir d'un budget propre,

¹⁰ L'on relève par exemple que les parlementaires ne sont plus les seuls oints du peuple. Le Président, qui apparaît comme la première personnalité dans de nombreux États, en Afrique noire francophone notamment, peut être aussi désigné au suffrage universel. Voir par exemple, l'article 55 de la Constitution de la Côte d'Ivoire de 2016, l'article 37 de la Constitution du Burkina Faso de 1991, l'article 42 de la Constitution du Gabon de 2024. Au Togo cependant, le Président est élu par les parlementaires, depuis l'adoption de la Constitution de 2024 (voir article 35).

¹¹ Dans la plupart des Constitutions, les dispositions sur le Parlement viennent après celles relatives à l'Exécutif. À titre d'exception, voir cependant la Constitution du Togo de 2024, laquelle évoque le Parlement avant l'Exécutif.

¹² Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *op. cit.*, p. 787.

¹³ Nicaise Médé, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique francophone », *RFFP*, avril 2009, n°109, pp. 271-288 ; Harold Desclozures, Vincent Dussart, Laurent Domingo, *op. cit.*, p. 73.

¹⁴ Thierry Debard, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2007, p. 294.

Il faut ajouter que le Parlement a également pour fonctions le consentement à l'impôt et le contrôle de l'action gouvernementale. Voir Augustin Loada et Luc Marius Ibriga, *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, Ouagadougou, PADEG, 2007, p. 68.

¹⁵ Paul Kiemdé, « Le bicaméralisme en Afrique et au Burkina Faso », *Revue burkinabè de droit*, 1992, n°21, pp. 23-50.

¹⁶ Article 85 de la Constitution ivoirienne de 2016.

¹⁷ Article 8 de la Constitution togolaise de 2024.

¹⁸ Article 68 de la Constitution malgache de 2010.

¹⁹ Article 78 de la Constitution burkinabè de 1991.

²⁰ Article 79 de la Constitution béninoise de 1990.

²¹ Article 59 de la Constitution sénégalaise de 2001.

²² Voir par exemple, article 107 de la Constitution du Congo de 2015, article 14 de la Constitution du Cameroun de 1972, article 76 de la Constitution du Gabon de 2024.

²³ Voir par exemple les dispositions sus-citées : article 79 de la Constitution du Bénin de 1990, article 59 de la Constitution du Sénégal de 2001.

²⁴ Jean Mermoz Bikoro, « Le parlement de transition en Afrique », *Les Annales de droit*, 2021, n°15, pp. 9-43.

²⁵ Article 56 de la Charte de la transition de Guinée et article 13 de la Charte de la transition du Mali.

²⁶ Article 12 de la Charte de la transition du Burkina Faso.

Sous la transition de 2014 au Burkina Faso, la dénomination pour désigner le Parlement était Conseil national de transition.



préparé par elle, voté par sa plénière, dans le strict respect de l'équilibre économique et financier de la Nation ..., avant d'être intégré dans le budget général de l'État »²⁷. L'autonomie financière est aussi appréhendée « comme la faculté pour une institution de fixer les règles d'élaboration et d'adoption de son budget, d'en fixer librement le montant et d'en assurer l'exécution et le contrôle »²⁸. L'on remarque qu'elle n'est pas confinée à l'autonomie budgétaire²⁹, mais s'étend également à l'autonomie comptable³⁰. L'autonomie financière peut également comprendre l'autonomie fiscale, laquelle recouvre « la faculté de décision dont jouissent certaines personnes publiques s'agissant de la détermination et du recouvrement de leurs recettes »³¹. Cette facette ne concerne toutefois pas les assemblées parlementaires. Ces assemblées disposent en revanche d'autres formes d'autonomie³², à savoir l'autonomie administrative³³ et l'autonomie réglementaire³⁴, lesquelles sont à distinguer de l'autonomie financière. L'autonomie administrative est « caractérisée par une organisation interne des services qui (lui) est propre et par l'autorité et le contrôle exercé sur les fonctionnaires parlementaires »³⁵. Elle implique « la capacité normative des assemblées en matière administrative ; la capacité juridique des assemblées ; l'organisation interne des administrations parlementaires et la situation des personnels ; la gestion des locaux et leur protection »³⁶. L'autonomie réglementaire, elle, se rapporte à la faculté pour le Parlement d'être régi par les règles qu'elle-même aura adoptées.

²⁷ Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, *Raphaël Akotègnon*. Voir Nicaise Médé, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Dakar, L'Harmattan, 2018, p. 164.

Si la Cour constitutionnelle béninoise relève que le budget de l'Assemblée Nationale ne comporte aucun élément de ressources, dans le sens de recettes, il faut relever à titre comparatif que les assemblées parlementaires françaises disposent de recettes propres.

²⁸ Vincent Dussart, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, CNRS, 2000, p. 12.

²⁹ À propos spécifiquement de l'autonomie budgétaire, Eugène Pierre relève que « l'indépendance des chambres exige que chacune d'elles ait son budget propre, préparé par elle seule, voté souverainement et définitivement approuvé par elle seule, sans aucune immixtion ni du ministère des Finances ni de la Cour des comptes ». Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5^e édition, Paris, librairies-éditeurs réunis, 1924, p.1343.

Voir Jean-Claude Fortier, « La cinquième République et le principe de l'autonomie budgétaire des Assemblées », *La Revue administrative*, 1980, n°198, pp. 585-592.

³⁰ L'autonomie comptable renvoie spécifiquement à la liberté de gestion du Parlement, à l'absence de contrôle externe de l'exécution de son budget. Xavier Barella, « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, n°4, pp. 843-866, à la p. 858.

Cette absence de contrôle externe sur l'exécution du budget du Parlement est affirmée en France depuis la Révolution : Vincent Dussart, *op. cit.*, pp. 293 et ss.

³¹ Nicaise Médé, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, *op. cit.*, p. 165.

³² Mesnil Errol Toni, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone*, Thèse de doctorat en droit, soutenue en 2015, Université Jean Moulin – Lyon 3, Université d'Abomey Calavi, p. 26.

³³ « L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires », Rapport définitif de M. Michel Couderc, Secrétaire général de la Questure, Assemblée nationale, France, adopté lors de la session de Moscou (septembre 1998).

³⁴ Jean de Saint Sernin, « L'autonomie réglementaire sous la Ve République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2018, n°113, pp. 125-149.

³⁵ Harold Descloîtres, Vincent Dussart, Laurent Domingo, *op. cit.*, p. 70.

³⁶ *Ibid.* Voir aussi Jean-Claude Fortier, « L'indépendance administrative des assemblées politiques », *Revue politique et parlementaire*, Juillet-Août 1981, p. 36.



C'est la « loi intérieure » de l'Assemblée selon la Haute Cour constitutionnelle malgache³⁷, épousant la formule de Paul Bastid³⁸, ou encore « l'acte législatif par excellence qui régit le parlement » selon Abdoulaye Soma³⁹. Le contenu de l'autonomie réglementaire correspond ainsi à l'étymologie du terme autonomie (auto-nomos), laquelle renvoie à la capacité d'édicter sa propre norme⁴⁰. Présentées comme un « élément de définition des assemblées »⁴¹, ces diverses formes d'autonomie concourent toutes à la « souveraineté » du Parlement et à son « bon fonctionnement »⁴². L'autonomie financière demeure toutefois la pièce centrale de l'édifice du Parlement, puisqu'elle conditionne son autonomie de manière générale⁴³.

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons ainsi à l'autonomie financière du Parlement, pour ce qui concerne la manière dont elle est appréhendée dans un nombre déterminé d'États : le Burkina Faso, Madagascar et le Niger. Nous allons aussi recourir à la pratique d'autres États à titre d'analyse comparée. Si l'accent sera mis, de manière différenciée toutefois, sur les trois exemples cités, c'est parce que l'on y relève une reconfiguration plus ou moins prononcée de l'autonomie financière du Parlement, principe affirmé dans les textes constitutionnels⁴⁴, les lois⁴⁵, les règlements des assemblées⁴⁶, la jurisprudence⁴⁷ et la doctrine⁴⁸.

³⁷ Haute Cour constitutionnelle malgache, Décision n°16-HCC/D3 du 22 février 2016 relative à l'arrêté n°001/2016- SENAT/P portant refonte de l'Arrêté n°027/2008 du 06 mai 2008 portant règlement intérieur du Sénat.

³⁸ Paul Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Sirey, 1954, p. 260.

³⁹ Abdoulaye Soma, « Le statut du juge constitutionnel africain », in Frédéric Joël Aïvo (dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990: un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 495-525, à la p. 508.

⁴⁰ Jean-Louis Pezant, « Quel droit régit le Parlement ? », *Revue pouvoirs*, février 1993, n°64, p. 63.

⁴¹ Xavier Barella, *op. cit.*, p. 844.

⁴² Jean-Éric Gicquel, « La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2018, n°59, p. 7.

⁴³ Pierre-Alain Collot, « Le statut du Parlement » in Michel Troper, et Dominique Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 269-285.

⁴⁴ Voir par exemple l'article 93, al. 1 de la Constitution du Burkina Faso de 1991, l'article 83 de la Constitution du Niger de 2010, l'article 92 de la Constitution du Gabon de 2024.

⁴⁵ Voir l'article 1^{er} de la loi n°92-003 du 31 janvier 1992 portant règlement financier de l'Assemblée nationale du Bénin.

⁴⁶ Voir l'article 197 de l'arrêté n°001/2016- SENAT/P portant refonte de l'arrêté n°027/2008 du 6 mai 2008 portant règlement intérieur du Sénat de Madagascar ; l'article 19, al. 1 de la Résolution n°003-2022/ALT portant règlement de l'Assemblée législative de transition du Burkina Faso ; l'article 102 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun.

Voir aussi d'autres types de texte comme en France, l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en son article 7.

⁴⁷ Haute Cour constitutionnelle de Madagascar, décision n°16-HCC/D3 du 22 février 2016 ; Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n°05/CC/MC du 28 juillet 2020 ; Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, *Raphaël Akotègnon*. Voir Nicaise Médé, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, *op. cit.*, p. 157 et ss ; Conseil constitutionnel français, 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finance*.

⁴⁸ Nicaise Médé, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique francophone », *op. cit.* Éric Stéphane Mvaebeme, « L'autonomie financière des Assemblées Parlementaires en Afrique subsaharienne



Dans une optique historique, l'on note que l'autonomie financière du Parlement n'a été constitutionnellement et explicitement reconnue au Burkina Faso que par la Loi fondamentale de la III^e République de 1970 en son article 40, et réitérée par l'article 93 de la Constitution de 1991 actuellement en vigueur. Au Niger, il a fallu attendre 2010, pour sa consécration par le texte constitutionnel⁴⁹. Dans le cas de Madagascar, le principe n'a pas encore été explicitement affirmé par les différents textes constitutionnels. La Constitution de 2010 actuellement en vigueur, énonce pourtant l'autonomie financière des collectivités territoriales⁵⁰, élevée d'ailleurs au rang de disposition intangible⁵¹. L'on peut toutefois se référer également, comme cela a été relevé, aux règlements des assemblées pour y trouver la consécration de leur autonomie financière⁵².

Philosophiquement, l'autonomie financière du Parlement, au fondement de laquelle se trouve notamment la séparation des pouvoirs⁵³, est un curseur pour déterminer sa place dans la structuration des organes publics de l'État. Le problème des finances parlementaires en effet, « permet de mesurer exactement le degré d'autorité et d'importance des assemblées dans l'État »⁵⁴. Cette perception semble avoir toutefois évolué pour prendre en compte, la manière dont l'État appréhende la transparence et la redevabilité dont doivent faire preuve tous les organes publics, en l'occurrence le Parlement, dans l'usage des ressources publiques.

L'on peut à travers ce qui précède entrevoir que le sujet portant sur l'autonomie financière du Parlement est riche de nombreuses orientations réflexives. Il est possible de se pencher sur ses origines à travers une étude historique. L'on peut également envisager ses justifications théoriques, tant dans la jurisprudence que dans la doctrine. La question de l'autonomie financière peut par ailleurs être traitée aussi bien sous le prisme des finances publiques que du

francophone. Le cas du Bénin, du Cameroun, du Gabon, et du Niger », *Revue Algérienne de Finances Publiques*, 2021, vol. 11, n°01, pp. 123-146.

⁴⁹ Article 83, al. 2 de la Constitution de la VII^{ème} République du Niger.

⁵⁰ Article 142 de la Constitution de Madagascar.

⁵¹ Article 163 de la Constitution de Madagascar.

⁵² Selon d'ailleurs la jurisprudence constitutionnelle, « De par sa nature, le principe d'autonomie parlementaire existe dans tout système fondé sur la suprématie du Parlement sans qu'il soit spécialement nécessaire de le formuler ». Pierre-Alain Collot, *op. cit.*, p. 269, citant le Tribunal constitutionnel polonais (Décision U. 10/92 du 26 janvier 1993).

⁵³ Djibrihina Ouedraogo, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Étude sur l'évolution des Cours des comptes*, Thèse de doctorat en droit, soutenue en 2013, Université Montesquieu-Bordeaux IV, p. 254 ; Nicaise Médé, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, *op. cit.*, p. 168 ; Arsène Joël Adélou, « L'autonomie financière de l'Assemblée nationale. Commentaire Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010 », in *Annuaire béninois de justice constitutionnelle, Dossier spécial, 21 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, Presses universitaires du Bénin, 2014, pp. 387-390. Voir aussi Conseil constitutionnel français, n°2001-448 DC, 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, considérant 25.

⁵⁴ F. Le Reclus, « Les finances des Chambres françaises », *Politique*, 1963, n°21, p. 176.



droit constitutionnel. Dans le domaine des finances publiques, seraient mis en exergue les procédures techniques d'élaboration et de gestion des finances du Parlement⁵⁵, la spécialisation d'exception à travers les dotations, la question des instruments de performance, l'ordonnancement des crédits, la comptabilisation des dépenses, l'application ou non des textes sur la commande publique aux assemblées. En droit constitutionnel des institutions, tel que nous l'envisageons, l'accent sera mis sur les relations entre les autres organes publics et le Parlement, relativement à ses finances, et sur les principes constitutionnels qui s'y rapportent. Il s'agira de se pencher notamment sur le rôle de l'Exécutif ainsi que des autorités administratives et juridictionnelles, dans le contrôle de la fixation et de l'emploi des finances parlementaires. L'interaction entre les différents pouvoirs publics constitutionnels en rapport avec l'autonomie financière du Parlement sera de ce fait mise en lumière⁵⁶.

Avant de poser la question dont découlera la substance de notre travail ainsi circonscrit, il faut noter que « le principe d'autonomie financière est né à une époque où le pouvoir du Parlement sur le budget n'était pas assuré. Il était alors une garantie pour le Parlement. On peut désormais légitimement se demander si ces justifications de l'autonomie sont toujours présentes et si elles ne mériteraient pas une nouvelle approche »⁵⁷. À cet effet, l'interrogation suivante peut être soulevée plus précisément : quelle est la portée contemporaine de l'autonomie financière du Parlement dans les États qui font l'objet de notre étude ?

Ce questionnement est mu par un double intérêt. D'une part, évaluer les nouvelles dynamiques qui peuvent conduire à la réformation de l'autonomie financière du Parlement. D'autre part, mesurer les moyens d'action des institutions administratives et juridictionnelles sur le Parlement à propos de ses finances, et subséquemment, l'effritement de l'effet du principe de la séparation des pouvoirs sur l'autonomie financière du Parlement.

Bien que classique⁵⁸, le sujet de l'autonomie financière du Parlement présente une actualité renouvelée au regard notamment du remodelage dont il fait l'objet dans de nombreux États,

⁵⁵ Voir Nicaise Médé, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique francophone », *op. cit.* ; Éric Stéphane Mvaebeme, *op. cit.*

⁵⁶ Même si cet axe constitutionnel nous intéressera particulièrement, il ne pourrait s'affranchir toutefois des fondamentaux des finances publiques, inextricablement liés au sujet qui est le nôtre, comme le sont d'ailleurs les finances publiques et le droit constitutionnel.

⁵⁷ Harold Desclodures, Vincent Dussart, Laurent Domingo, *op. cit.*, p. 76.

⁵⁸ Nicaise Médé, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique francophone », *op. cit.* ; Éric Stéphane Mvaebeme, *op. cit.*



justifiant ainsi son « caractère mouvant et changeant (...) »⁵⁹. La récente décision de la Cour constitutionnelle du Mali du 18 avril 2024 relative au contrôle des avantages, indemnités et autres traitements des membres du Conseil national de transition⁶⁰, témoigne de l'actualité de la thématique, en ce qu'elle a semblé entrouvrir la voie au contrôle de la rémunération des parlementaires par le Juge constitutionnel. La décision du 27 juin 2024 l'a cependant refermée⁶¹, attestant de l'originalité de la perception de l'autonomie financière du Parlement dans les États sous étude. Si l'autonomie financière semble être ce qui reste de l'autonomie des assemblées dans de nombreux États⁶², ce dernier bastion est en effet sur le point de tomber, à l'analyse de la situation des États qui font l'objet principal de notre analyse ainsi qu'il le sera démontré.

Notre thèse est que sur le fondement des critères classiques énoncés pour la déterminer, l'autonomie financière du Parlement s'est réduite au Burkina Faso, à Madagascar et au Niger. En effet, les définitions traditionnellement retenues de l'autonomie financière du Parlement ne trouvent plus matière à s'appliquer de manière absolue dans notre sphère d'analyse. Cela se vérifie, tant dans le domaine de l'affectation des ressources du Parlement, que dans le cadre du contrôle de leur gestion, à travers la formulation de critères constitutionnels et l'intrusion d'autres organes publics. L'on relève en effet une limitation de la portée de l'autonomie financière des assemblées par la consécration de critères matériels, et l'institution d'un contrôle de leurs finances par des organes externes. Il sera ainsi démontré au cours de notre analyse que le Parlement dans les États sous étude a une autonomie financière matériellement limitée d'une part (I), et institutionnellement encadrée d'autre part (II).

I/ Une autonomie financière matériellement limitée

⁵⁹ Jean-Claude Maitrot, *Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public*, Thèse de doctorat de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), 1972, p. XIV.

⁶⁰ Cour constitutionnelle du Mali, arrêt n°2024-01/CC du 18 avril 2024 relatif à la requête aux fins de contrôle de conformité à la Constitution de la loi organique n°2023-058/CNT-RM fixant les avantages, indemnités et autres traitements des membres du Conseil national de transition.

⁶¹ Cour constitutionnelle du Mali, arrêt n°2024-04/CC du 27 juin 2024 relatif à la requête aux fins de contrôle de conformité à la Constitution de la loi organique n°2023-058/CNT-RM fixant les avantages, indemnités et autres traitements des membres du Conseil national de transition.

⁶² Les autres pans de l'autonomie du Parlement ont été restreints notamment par le contrôle de constitutionnalité de son règlement, des lois, la limitation du domaine de la loi, la justiciabilité des actes « administratifs » du Parlement.



L'autonomie financière du Parlement a été drastiquement limitée par l'énonciation d'un certain nombre de principes constitutionnels qui entravent en eux-mêmes la liberté du Parlement, notamment dans la fixation de ses ressources. Cette limitation est soit directement issue du texte constitutionnel (A) soit établie par le Juge constitutionnel (B).

A) Une limitation issue du texte constitutionnel

Les Constitutions peuvent apporter une limitation au pouvoir financier des parlementaires, fondée sur divers critères. Dans cette perspective, elles consacrent de manière générale, l'irrecevabilité financière des initiatives parlementaires (1). Plus originalement, la Constitution nigérienne de la VIIe République impose de prendre en compte les capacités financières de l'État (2).

1) L'irrecevabilité financière des initiatives parlementaires

Au nombre des éléments d'emprunt saillants du constitutionnalisme africain à celui français⁶³, figure l'irrecevabilité financière, considérée comme « l'un des traits les plus marquants du parlementarisme rationalisé »⁶⁴. Celle-ci est libellée ou interprétée de manières diverses en droit constitutionnel, lui donnant ainsi un contenu spécifique qu'il convient de mettre en lumière. Elle conserve toutefois sa principale fonction : constituer une soupape de sécurité contre les « initiatives dépensières »⁶⁵ du Parlement, à propos notamment de son budget propre.

Selon par exemple l'article 111 de la Constitution nigérienne de la VIIe République : « Les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ». Cette formulation

⁶³ Jean Du Bois de Gaudusson, « Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme », in *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 309-316.

⁶⁴ Nicaise Médé, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, op. cit., pp. 146-147 ; Sénat français, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat, n°263, Session ordinaire de 2013-2014, p. 15.

⁶⁵ Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°06/CC/MC du 28 juillet 2020.



rappelle celles des Constitutions ivoirienne⁶⁶ et sénégalaise⁶⁷. En droit constitutionnel burkinabè en revanche, les irrecevabilités financières sont limitées au domaine de la loi de finances⁶⁸. Au-delà de la spécificité de son libellé, l'irrecevabilité financière peut être interprétée de manière originale. En droit constitutionnel nigérien⁶⁹, cette particularité se rapporte au caractère relatif de l'irrecevabilité des propositions ou amendements ayant pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique, celle-ci pouvant être compensée par une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes. Cette possibilité ressort explicitement du texte de la Constitution camerounaise⁷⁰. Les parlementaires nigériens auraient alors pu comme ils le souhaitaient, procéder à l'augmentation de leurs rémunérations, si notamment ils avaient fait « accompagner l'initiative d'une proposition d'augmentation des recettes ou d'économies équivalentes »⁷¹. En droit constitutionnel français⁷², seule l'interdiction de la diminution des ressources publiques peut être compensée par l'augmentation d'une autre recette gage⁷³. Il n'est ainsi pas possible que la création ou l'aggravation d'une charge puisse être gagée⁷⁴. La compensation entre charges publiques y a été qualifiée de « ruine des finances publiques »⁷⁵. En droit constitutionnel malgache, aucun gage ne semble être prévu, ni pour la diminution des ressources publiques ni pour l'aggravation des charges de l'État⁷⁶.

⁶⁶ Voir aussi l'article 107, al. 2 de la Constitution ivoirienne de 2016.

⁶⁷ Voir l'article 82 de la Constitution sénégalaise de 2001.

⁶⁸ Voir l'article 120 de la Constitution du Burkina Faso.

Elvis Flavien Sawadogo, « Le droit d'amendement parlementaire dans les États d'Afrique noire francophone », *Afrilex*, revue en ligne, 2023. p. 16.

⁶⁹ Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°06/CC/MC du 28 juillet 2020.

⁷⁰ « Sont irrecevables, les propositions de loi ou amendements qui auraient pour effet, s'ils sont adoptés, soit une diminution des ressources publiques, soit l'aggravation des charges publiques sans réduction à due concurrence d'autres dépenses ou création de recettes nouvelles d'égale importance » (articles 18, al. 3 a et 23, al. 3, a de la Constitution du Cameroun)

⁷¹ Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°06/CC/MC du 28 juillet 2020.

Les députés nigériens devaient respecter une autre condition qui sera examinée par la suite : « faire la démonstration que la situation financière de l'État le permet et que la modification ne creuse pas davantage les inégalités de revenus entre les députés et les autres citoyens ».

⁷² Pierre Méhaignerie, *Article 40 de la Constitution, la recevabilité financière des initiatives parlementaires*, Doc. AN n°3247, XII^e législature, 2006 ; Olivier Gariazzo, « Article 40 » in François Luchaire, Gérard Conac, Xavier Prétot (dir.), *La constitution de la république française, Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2008, pp. 1009-1025.

⁷³ Le gage est un mécanisme qui permet de compenser une perte d'une recette pour l'État par une autre taxe.

⁷⁴ Conseil constitutionnel français, Décision n°63-21 DC, 12 mars 1963 ; Conseil constitutionnel français, Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985, *Loi de finances rectificative pour 1985*, 3^e cons.

Cette interprétation s'explique notamment par la distinction grammaticale qu'opère l'article 40 de la Constitution française entre la charge publique (au singulier) et les ressources publiques (au pluriel) : Sénat français, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat, 2014, n° 2014, p. 61.

⁷⁵ Association des secrétaires généraux des parlements francophones, *L'initiative financière des députés français*, p. 7.

⁷⁶ Elvis Flavien Sawadogo, *op. cit.*



Les irrecevabilités financières, destinées « à préserver les finances publiques »⁷⁷ conduisent cependant à placer le Parlement « sous curatelle »⁷⁸. Elles se présentent ainsi comme une limitation à son autonomie financière. En effet, bridés par l'interdiction de créer ou d'aggraver une charge publique, les parlementaires ne pourront s'octroyer sans conditions une augmentation de leurs rémunérations ou de leur effectif⁷⁹. Les irrecevabilités financières auraient toutefois pu n'avoir qu'une portée limitée si elles n'étaient pas « d'ordre public »⁸⁰. Elles peuvent ainsi être opposées à toutes les étapes de la procédure⁸¹. L'examen des irrecevabilités financières revêt alors un caractère systématique⁸². Cependant, dans le cadre du contrôle des dépenses effectuées par le Parlement pour son propre compte, c'est essentiellement le fait que l'irrecevabilité puisse être soulevée par plusieurs autorités qui permet de renforcer son effectivité. La Cour constitutionnelle du Niger a ainsi rappelé que le Président de l'Assemblée nationale ou le Gouvernement aurait pu relever l'irrecevabilité de la proposition de loi des députés⁸³. Toutefois, ne l'ayant pas fait, l'on peut se demander si la Cour pouvait examiner en premier l'irrecevabilité financière. En droit comparé, il est affirmé que le Juge constitutionnel n'exerce qu'un « contrôle second »⁸⁴ des irrecevabilités financières. Il n'est qu'un « juge d'appel »⁸⁵ en la matière, car « l'irrecevabilité doit avoir été contestée, au stade parlementaire, pour qu'il puisse en être saisi »⁸⁶. Cette procédure repose sur la règle du « préalable parlementaire »⁸⁷. Ce principe aurait ainsi imposé que « l'exception

⁷⁷ Jean-François Kerléo, « Plaidoyer en faveur de l'article 40 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, 2014/3, n°99, pp. 507-531, à la p. 507.

⁷⁸ Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, Paris, Points, 2022, p. 213.

⁷⁹ Au sujet de l'augmentation du nombre des parlementaires, le Conseil constitutionnel français avait laissé entendre, qu'auraient dû être déclarées irrecevables les dispositions prévoyant une « augmentation du nombre de sénateurs » dans la mesure où « celle-ci (avait) une incidence directe et certaine sur les dépenses du Sénat, lesquelles font partie des charges de l'État » : Conseil constitutionnel français, Décision n°2003-476 DC du 24 juillet 2003, cons. 2.

⁸⁰ Jean-Louis Pezant, « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan », *Revue française de science politique*, 1981, n°1, pp. 140-171, à la p. 152.

⁸¹ Antérieurement à l'annonce des dépôts des propositions et amendements, à leur publication, distribution et discussion. Cour constitutionnelle béninoise, Décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010, *Loi portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale* ; Conseil constitutionnel français, Décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 38.

⁸² Décision n°2013-681 DC du 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution*, considérant 8.

⁸³ Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°06/CC/MC du 28 juillet 2020.

⁸⁴ Jean-Pierre Camby, « La recevabilité financière des amendements parlementaires, une question institutionnelle majeure », *La lettre juridique*, septembre 2022, p.1.

⁸⁵ Jean-Louis Pezant, « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan », *Revue française de science politique*, 1981, n°1, pp. 140-171, à la p. 168.

⁸⁶ Jean-Pierre Camby, *op. cit.*, p. 1.

⁸⁷ Conseil constitutionnel français, Décision n°2003-476 du 24 juillet 2003, *Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*, cons. 2 à 4; Patrick Bachschmidt, « Précision sur la règle du préalable parlementaire en matière de recevabilité financière des amendements », *Constitutions*, 2012, p. 561.



d'irrecevabilité » eut été soulevée d'abord devant l'Assemblée nationale nigérienne⁸⁸. Somme toute, le fait pour le Juge constitutionnel nigérien d'avoir retenu sa compétence de « premier degré » dans le contrôle de la recevabilité financière est salubre, dans la mesure où il n'est pas évident que les députés songent à soulever *proprio motu* l'irrecevabilité financière d'une proposition qui satisfait leurs intérêts personnels. L'on peut constater que même si l'irrecevabilité financière « réduit considérablement l'initiative parlementaire »⁸⁹ et l'autonomie financière du Parlement, elle demeure d'un intérêt certain pour la bonne gestion des ressources publiques.

Dans la même veine, et de manière plus originale, a été également consacré, aux fins de limiter le pouvoir financier des parlementaires au Niger, le critère des capacités financières de l'État.

2) Les capacités financières de l'État

Selon l'article 102 de la Constitution du Niger de la VIIe République, les traitements, indemnités et/ou avantages divers accordés notamment au Président de la République, aux ministres et aux députés, doivent tenir compte de la situation financière de l'État et du niveau général des revenus des Nigériens. Cette disposition mise à l'épreuve à l'égard des parlementaires, leur impose ainsi pour la fixation de leurs avantages divers, deux conditions qui compriment leur autonomie financière : la situation financière de l'État d'une part et le niveau général des revenus des populations d'autre part.

La situation financière de l'État évoque la conjoncture économique globale dans laquelle se trouve l'État. Celle-ci peut être influencée par des paramètres internes ou externes, des considérations sécuritaires ou sanitaires. La Cour constitutionnelle nigérienne avait à ce propos relevé « les préoccupations liées à l'insécurité, à la baisse des recettes budgétaires et à la gestion de la pandémie de la Covid-19 »⁹⁰. La juridiction constitutionnelle avait été saisie par le Premier

⁸⁸ Le Conseil constitutionnel français a relevé à propos de la carence procédurale du Sénat dans le cadre du contrôle de la recevabilité financière des amendements qu'il devait instaurer un « contrôle de la recevabilité effectif et systématique ». À défaut, sa compétence ne serait pas entravée par la règle du « préalable parlementaire » (Conseil constitutionnel français, Décision n°2006-544 DC, 14 décembre 2006, cons 12 à 14). Il s'agissait dans ce cas toutefois d'une carence même dans le règlement du Sénat et non d'une inaction des autorités comme ce fut le cas au Niger.

⁸⁹ Arsène-Joël Adélou, « 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-GLELE*, op. cit., pp. 329-365, à la p. 352.

⁹⁰ Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°06/CC/MC du 28 juillet 2020.



ministre, « aux fins de contrôle de constitutionnalité de la loi modifiant et complétant la loi n° 2011-12 du 27 juin 2011 portant indemnités et avantages des députés »⁹¹. La nouvelle loi rehaussait fortement les avantages matériels et financiers des députés et de leurs collaborateurs⁹². Or, dans le même temps, le Niger était et est toujours en proie à une crise sécuritaire grave, du fait du terrorisme, tout comme ses voisins du Sahel⁹³. C'est donc dans un contexte comparable, que la Cour constitutionnelle du Mali a rendu l'arrêt relatif aux traitements des membres du Conseil national de transition⁹⁴. Le législateur malien, contrairement à son homologue nigérien, s'est contenté de déterminer la nature d'une multiplicité d'indemnités au profit des membres du Conseil national de transition, sans préciser le montant afférant à chacune d'elles. Le Juge constitutionnel malien a alors censuré les dispositions correspondantes, en précisant qu'il appartient au législateur « d'indiquer le montant correspondant à chacune des indemnités énumérées »⁹⁵. Une telle précision aurait pu lui permettre en effet d'exercer un contrôle des montants des avantages des parlementaires⁹⁶, car s'ils étaient fixés par un acte réglementaire du Président du Conseil national de transition⁹⁷, ils auraient échappé à la compétence du Juge constitutionnel⁹⁸. Au Burkina Faso, la Charte de la transition de mars 2022 prévoyait que les avantages et indemnités des parlementaires soient déterminés par le président de la transition⁹⁹. Une telle prérogative démontre la volonté de

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Les parlementaires avaient ainsi procédé à l'augmentation de l'indemnité de fin de législature normale, de leur indemnité compensatrice de transport, de l'indemnité forfaitaire d'équipement et de logement des secrétaires parlementaires, à l'institution d'une indemnité d'équipement pour les présidents des commissions générales permanentes et pour le rapporteur de la commission des finances et du budget, d'une indemnité mensuelle de domesticité pour les secrétaires parlementaires, à l'affectation de deux agents de sécurité pour les vice-présidents de l'Assemblée nationale, les questeurs et les secrétaires parlementaires, à l'augmentation de l'indemnité de roulage des vice-présidents des groupes parlementaires, un soutien financier à tous les députés lors des fêtes religieuses, à l'institution d'une indemnité trimestrielle en leur faveur. *Ibid.*

⁹³ Les États du Niger, du Burkina Faso et du Mali ont ensemble créé la Confédération des États du Sahel en juillet 2024.

⁹⁴ Cour constitutionnelle du Mali, Arrêt n°2024-01/CC du 18 avril 2024 relatif à la requête aux fins de contrôle de conformité à la Constitution de la loi organique n°2023-058/CNT-RM fixant les avantages, indemnités et autres traitements des membres du Conseil national de transition ».

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Selon l'article 101 de la Constitution du Mali de 2024, « Une loi organique fixe les indemnités et les autres avantages alloués aux Députés et aux Sénateurs ». Or, selon l'article 147 de la même Constitution, « La Cour constitutionnelle connaît obligatoirement de la constitutionnalité des lois organiques avant leur promulgation ... ». La Cour constitutionnelle n'a cependant pas trouvé à redire lorsque les députés ont inscrit comme exigé, le montant de leurs avantages dans la loi organique. Voir Cour constitutionnelle du Mali, arrêt n°2024-04/CC du 27 juin 2024 relatif à la requête aux fins de contrôle de conformité à la Constitution de la loi organique n°2023-058/CNT-RM fixant les avantages, indemnités et autres traitements des membres du Conseil national de transition.

⁹⁷ L'article 8 de la loi organique n°2023-058/CNT-RM, prévoyait en effet que « Les montants et modalités d'attribution des indemnités, avantages et autres traitements des membres du Conseil national de Transition sont déterminés par un acte réglementaire interne du Président du Conseil national de Transition ».

⁹⁸ Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, la Cour constitutionnelle malienne n'est pas compétente pour connaître des actes réglementaires (voir articles 144 et ss de la Constitution).

⁹⁹ Article 23 de la Charte de la Transition de mars 2022.



contrôler les finances du Parlement, et constitue une sérieuse atteinte à son autonomie financière. Quant à la Charte de la transition d'octobre 2022, les difficultés financières dues à la crise sécuritaire ont conduit ses rédacteurs à consacrer le mandat gratuit des membres de l'Assemblée législative de transition¹⁰⁰. Ladite crise entraîne en effet une baisse des recettes budgétaires de l'État, autre critère relevé par le Juge constitutionnel nigérien pour apprécier la situation de l'État. Il en est de même pour la Covid-19 qui avait affecté l'ensemble de l'économie mondiale. Outre la situation financière de l'État, le constituant nigérien mentionne le niveau général des revenus des Nigériens.

Cette condition a été spécifiquement mise en application dans un arrêt du 16 décembre 2022 de la Cour constitutionnelle nigérienne¹⁰¹. Celle-ci avait été saisie par le Premier ministre, toujours à propos de la loi portant indemnités et avantages des députés. Les parlementaires avaient après la première tentative, retoquée par le Juge¹⁰², essayé à nouveau d'augmenter leurs indemnités mensuelles de 750.000 mille francs CFA, soit de 9.000.000 de francs CFA par an, par rapport aux indemnités fixées en 2011. Le Président de la Cour va alors requérir des informations sur la situation des revenus des Nigériens au Ministre des finances. Celui-ci l'informera de ce que si le Revenu National Brut par habitant des Nigériens a augmenté de 58.755 CFA, passant de 257.484 CFA à 316.239 CFA par an entre 2011 et 2021, il a régressé entre 2020 et 2021. Le Juge procédera à une comparaison entre l'augmentation du revenu des députés de 9.000.000 CFA et celle du Revenu National Brut par habitant de 58.755 F CFA. En faisant ressortir une différence de 8.941.245 CFA entre les revenus des parlementaires et des citoyens, le Juge constitutionnel conclura que l'augmentation des indemnités des députés ne tient pas compte du niveau général des revenus des Nigériens¹⁰³. Même si nous partageons la conclusion à laquelle est parvenu le Juge constitutionnel nigérien, nous estimons que la méthode employée est discutable. Au lieu de partir du montant différentiel de l'augmentation dans les deux cas, la Cour aurait pu mettre l'accent sur le pourcentage de l'augmentation, ce qui ne l'aurait pas empêché de tirer la même conclusion. Quoi qu'il en soit, le constituant nigérien de la VIIe République a mis entre les mains du Juge constitutionnel un outil précieux pour prévenir la prodigalité du Parlement. L'on constate en effet que « le train de vie des parlementaires ne

¹⁰⁰ Voir article 14, al. 1 de la Charte de la Transition. Les députés perçoivent cependant une indemnité de session (article 14, al. 2 de la Charte de la Transition) et ils sont en session permanente (article 19 de la Charte de la Transition).

¹⁰¹ Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n°03/CC/MC du 16 décembre 2022.

¹⁰² En rappel, dans l'arrêt évoqué ci-dessus (Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°06/CC/MC du 28 juillet 2020).

¹⁰³ Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n°03/CC/MC du 16 décembre 2022.



reflète pas l'univers souvent de pénurie dont ils sont la représentation politique »¹⁰⁴. En ce sens, les autres constituants africains devraient s'en inspirer au regard des difficultés financières auxquelles font face de nombreux États, et de la gabegie qui est le plus souvent reprochée aux institutions publiques¹⁰⁵. Une telle disposition obère l'autonomie financière des assemblées dans le cas où elle s'entend comme « un pouvoir de décision autonome sur la fixation des ressources et la sélection des charges »¹⁰⁶. En réalité cependant, cette autonomie n'est pas entièrement détricotée, puisque le Parlement demeure libre de fixer ses charges, même si c'est une liberté encadrée par la situation financière de l'État.

Outre les critères fixés par le constituant ci-étudiés, l'autonomie financière du Parlement peut être matériellement limitée par des critères établis par le Juge constitutionnel.

B) Une limitation établie par le Juge constitutionnel

Le Juge constitutionnel a également contribué à restreindre la portée de l'autonomie financière du Parlement, par l'élaboration de principes ou objectifs dont il va imposer l'application aux assemblées, à propos de leurs charges. Ces principes ou objectifs constitutionnels tiennent en une exigence de bon usage des ressources publiques d'une part (1) et en une obligation de concertation du Parlement avec l'Exécutif d'autre part (2).

1) Une exigence de bon usage des ressources publiques

Dans l'exercice de son contrôle, le Juge constitutionnel peut recourir à une diversité de normes juridiques. Si les normes textuelles issues du cœur de la Constitution constituent l'essentiel du bloc de constitutionnalité¹⁰⁷, peuvent y prendre place également des principes ou objectifs de valeur constitutionnelle, d'origine jurisprudentielle¹⁰⁸. C'est ainsi que dans le cadre de leur

¹⁰⁴ Nicaise Médé, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique francophone », *op. cit.*, p. 278.

¹⁰⁵ Djibrihina Ouedraogo, *op. cit.*, pp. 266 et ss.

¹⁰⁶ Nicaise Médé, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, *op. cit.*, p. 167.

¹⁰⁷ Hilaire Akerekoro, « La Cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Bénin », *Afrilex*, revue en ligne, 2016.

¹⁰⁸ Gérald Sutter, « Utilité et limites des objectifs de valeur constitutionnelle sur le plan contentieux », *Titre VII*, 2022/1, n°8, pp. 44-53, à la p.44.



contrôle se rapportant aux finances du Parlement, les juridictions constitutionnelles nigérienne et malgache ont, comme on le verra successivement, déterminé une exigence de bon usage des ressources publiques¹⁰⁹, celle-ci ayant pour effet de limiter le pouvoir financier de la Représentation nationale.

Le Juge constitutionnel nigérien a, dans le cadre du contrôle de la loi organique octroyant et augmentant les indemnités des députés nigériens, dégagé un objectif constitutionnel¹¹⁰ de bon usage des ressources publiques, sur le fondement des dispositions de la Constitution nigérienne. Qualifiée de catégorie « introuvable »¹¹¹ ou « ambivalente »¹¹² dans la doctrine, l'objectif de valeur constitutionnelle, trouve chez le Juge nigérien une teneur originale qu'il convient de relever. Selon en effet Pierre de Montalivet, les objectifs de valeur constitutionnelle « constituent des conditions objectives d'effectivité des droits fondamentaux constitutionnels. Ils découlent des droits et libertés et servent à en déterminer la portée exacte »¹¹³. François Luchaire précise que les objectifs constitutionnels servent généralement à justifier des dérogations à des principes constitutionnels¹¹⁴ dans le cadre de l'exercice des droits fondamentaux¹¹⁵. L'on entrevoit ainsi le lien inextricable qui existe de manière classique entre les objectifs constitutionnels, et les libertés individuelles. Pourtant, la Cour constitutionnelle nigérienne évoque la notion d'objectif constitutionnel dans le cadre du fonctionnement des pouvoirs publics, en l'occurrence, le Parlement. L'objectif constitutionnel ne présente pas ainsi de rapport quelconque avec la jouissance des droits fondamentaux des citoyens. L'objectif de bon usage des ressources publiques que le Juge constitutionnel nigérien dégage demeure cependant « une norme de conciliation »¹¹⁶ permettant de relativiser le principe de l'autonomie financière des assemblées. Ce principe doit ainsi s'exercer en tenant compte de l'état des finances de l'État ainsi que de leur saine gestion. En l'espèce, le Juge nigérien s'est servi de l'objectif de bon usage des ressources publiques pour censurer les modifications de la loi organique, opérées par les députés afin d'améliorer leur traitement. C'est aussi de manière

¹⁰⁹ Pour englober les principes constitutionnels et les objectifs de valeur constitutionnelle, Gérald Sutter utilise l'expression « exigence constitutionnelle » que nous avons choisi d'adopter : Gérald Sutter, *op. cit.*, p. 44.

¹¹⁰ François Luchaire, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/4, n°64, pp. 675-684.

¹¹¹ Anne Levade, « L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après. Réflexions sur une catégorie juridique introuvable », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris Dalloz, 2003, p. 688.

¹¹² Pierre De Montalivet, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, juin 2006, n°20.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ François Luchaire, *op. cit.*, p. 678.

Voir aussi Gérald Sutter, *op. cit.*, p. 45.

¹¹⁵ Pierre De Montalivet, *op. cit.*

¹¹⁶ Gérald Sutter, *op. cit.*, p. 45.



prétorienne, à partir du Préambule de la constitution malgache, que la Haute Cour constitutionnelle malgache va déceler une exigence visant à limiter l'autonomie financière du Parlement.

Dans le contexte malgache, les faits se rapportaient aux dépenses du Sénat. Dans le cadre du contrôle du Règlement intérieur du Sénat, la Haute Cour constitutionnelle malgache a dans un premier temps en 2016¹¹⁷, remis en cause l'article 16 disposant que « le Président (du Bureau permanent du Sénat) dispose d'un cabinet nommé par lui ». Elle a en effet relevé que « la détermination du nombre des membres du cabinet du Président du Sénat ne peut être laissée à sa seule discrétion, mais doit obligatoirement être précisée dans le règlement intérieur »¹¹⁸. La Haute Cour constitutionnelle notait surtout que le « nombre des collaborateurs des membres du Bureau permanent et ceux des Sénateurs devraient tenir compte de la situation des capacités budgétaires de l'État »¹¹⁹. Alors que ce principe est clairement affirmé par la Constitution nigérienne de la VIIe République, le Juge constitutionnel malgache, lui, le tire du Préambule de la Constitution, lequel proclame « la bonne gouvernance dans la conduite des affaires publiques, grâce à la transparence dans la gestion et la responsabilisation des dépositaires de la puissance publique ». Le Juge malgache en déduit également « la préoccupation que tous les responsables des Institutions de l'État doivent avoir à l'endroit de la gestion des deniers publics »¹²⁰. Dans une autre décision du 21 janvier 2021¹²¹, la Haute Cour constitutionnelle malgache va rappeler ces exigences¹²², lorsqu'elle sera conduite à contrôler toujours le règlement intérieur du Sénat, fixant notamment le nombre de collaborateurs des membres du Bureau et des Sénateurs. Elle estimera leur effectif élevé, et validera dans une troisième décision du 11 février 2021¹²³, le Règlement intérieur après une réduction du nombre des collaborateurs, en relevant qu'elle reflétait « les limites imposées par le Budget de l'État »¹²⁴ et les « capacités

¹¹⁷ Haute Cour constitutionnelle malgache, Décision n°16-HCC/D3 du 22 février 2016 relative à l'arrêt n°001/2016- SENAT/P portant refonte de l'Arrêté n°027/2008 du 06 mai 2008 portant règlement intérieur du Sénat.

¹¹⁸ *Ibid.*, para. 11

¹¹⁹ *Ibid.*, para. 13.

¹²⁰ *Ibid.*, para. 12.

¹²¹ Haute Cour constitutionnelle malgache, Décision n°01-HCC/D3 du 21 janvier 2021 relative à l'arrêt n°01/2021- SENAT/P du 19 janvier 2021 modifiant et complétant l'arrêt n°001 Bis/2016- SENAT/P du 24 février 2016 portant règlement intérieur du Sénat.

¹²² *Ibid.*, paras. 13 et 14.

¹²³ Haute Cour constitutionnelle malgache, Décision n°02-HCC/D3 du 11 février 2021 relative à l'arrêt n°002-SENAT/P du 5 février 2021 modifiant et complétant certaines dispositions des articles 16 alinéa 3, 18 et 19 de l'arrêt n°01/-SENAT/P du 19 janvier 2021 modifiant et complétant l'arrêt n°001-bis/2016-SENAT/P du 24 février 2016 portant règlement intérieur du Sénat.

¹²⁴ *Ibid.*, para. 7



financières de l'État »¹²⁵. C'est dans la même veine que la Cour constitutionnelle béninoise a relevé que les dépenses du Parlement doivent être fixées « dans le strict respect de l'équilibre économique et financier de la Nation »¹²⁶.

L'on peut de ce fait constater que le Juge constitutionnel peut aussi limiter l'autonomie du Parlement, par une interprétation extensive ou déductive du texte constitutionnel, en en dégageant des principes ou objectifs qu'il imposera au législateur¹²⁷. Dans la même lancée, la Haute Cour constitutionnelle malgache dégagera relativement aux charges des assemblées, une obligation de concertation du Parlement avec l'Exécutif.

2) Une obligation de concertation du Parlement avec l'Exécutif

L'obligation de concertation du Parlement avec l'Exécutif a été prescrite par la Haute Cour constitutionnelle malgache à propos de la détermination du nombre des collaborateurs des membres du Bureau permanent et ceux des Sénateurs¹²⁸, et de leur incidence sur les dépenses du Sénat. Il conviendra d'expliquer ce principe, avant d'indiquer en quoi, il ébranle les fondements du principe de l'autonomie financière du Parlement.

L'obligation de concertation entre différents acteurs implique qu'ils se consultent avant d'arrêter une décision. De nombreuses Constitutions prévoient expressément une telle obligation pour certaines décisions, par exemple dans l'hypothèse où le Chef de l'État souhaite dissoudre l'Assemblée Nationale¹²⁹, ou user de ses pouvoirs exceptionnels¹³⁰. L'obligation pour le Parlement de se concerter avec l'Exécutif relevée ci-dessus, elle, découle d'une interprétation prétorienne. Elle se justifie pour des questions impliquant des charges financières pour l'État,

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, Raphaël Akotègnon. Voir Nicaise Médé, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, op. cit., pp. 157 et ss.

¹²⁷ Il conviendra de noter que le juge français reconnaît valeur constitutionnelle à « la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement » : Conseil constitutionnel français, Décision n°2001-456 DC du 27 décembre 2001.

¹²⁸ Haute Cour constitutionnelle malgache, Décision n°01-HCC/D3 du 21 janvier 2021 relative à l'arrêté n°01/2021- SENAT/P du 19 janvier 2021 modifiant et complétant l'arrêté n°001 Bis/2016- SENAT/P du 24 février 2016 portant règlement intérieur du Sénat, para. 15 ; Haute Cour constitutionnelle malgache, Décision n°02-HCC/D3 du 11 février 2021 relative à l'arrêté n°002-SENAT/P du 5 février 2021 modifiant et complétant certaines dispositions des articles 16 alinéa 3, 18 et 19 de l'arrêté n°01/-SENAT/P du 19 janvier 2021 modifiant et complétant l'arrêté n°001-bis/2016-SENAT/P du 24 février 2016 portant règlement intérieur du Sénat, para. 4.

¹²⁹ Voir par exemple article 50 de la Constitution du Burkina Faso, article 60 de la Constitution de Madagascar.

¹³⁰ Voir Syméon Karagiannis, « L'article 16 des autres. Pénétration d'une originalité française dans certaines Constitutions étrangères », *RDP*, 2016, n°3, pp. 957-990.



dans la mesure où pendant que c'est le Parlement qui adopte le budget, c'est l'Exécutif qui semble le mieux placé pour connaître l'état général des finances. C'est dans ce sens que le président de la Cour constitutionnelle nigérienne s'était adressé au ministre des Finances pour obtenir des informations sur le revenu des Nigériens¹³¹. À propos de ses dépenses, l'obligation de concertation du Parlement avec l'Exécutif devrait permettre aux parlementaires de prendre des décisions, dont la portée financière est en adéquation avec les capacités financières de l'État. Il convient toutefois de relever que la concertation apparaît comme un processus formel qui ne préjuge pas de la nature de la décision qui en résultera. Elle n'implique pas nécessairement en effet une décision consensuelle entre les acteurs qui se seraient concertés au préalable. Relativement aux finances des assemblées, l'on peut surtout se demander si l'obligation de concertation avec l'Exécutif ne conduirait pas le Parlement à se voir imposer la volonté du Gouvernement, dans ce domaine crucial pour son autonomie. À ce sujet, la Cour constitutionnelle béninoise a toutefois rappelé que « le budget de l'Assemblée Nationale ne peut être intégré au projet de budget de l'État qu'après avoir été adopté en plénière par le Parlement »¹³². Cela signifie que le Gouvernement n'a pas le droit de se substituer aux parlementaires pour adopter le budget de l'organe législatif. Théoriquement donc, le Parlement garde le dernier mot en ce qui concerne son budget. Cependant, n'étant pas le seul organe à intervenir, il pourrait se présenter un risque de blocage, si sa proposition ne rencontre pas l'assentiment de l'Exécutif. Il y a là comme un air de « checks and balances » à propos de ce mécanisme, dans la mesure où si l'Exécutif ne veut se plier aux desiderata du Parlement, les parlementaires pourraient aussi être tentés de ne pas voter le budget de l'État présenté par l'Exécutif. En réaction, celui-ci aurait cependant la possibilité de le mettre en œuvre par ordonnance dans certains États¹³³. L'élément le plus important à souligner en ce qui concerne l'obligation de concertation avec l'Exécutif, est comme on peut déjà l'entrevoir, qu'il ébranle fortement le fondement principal de l'autonomie financière du Parlement qu'est la séparation des pouvoirs.

¹³¹ Cour constitutionnelle du Niger, arrêt n°03/CC/MC du 16 décembre 2022.

¹³² Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, Raphaël Akotègnon. Voir Nicaise Médé, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, op. cit., p. 163.

¹³³ Voir article 103, al. 3 de la Constitution du Burkina Faso de 1991 ; article 92, al. 7 de la Constitution de Madagascar.
Voir Mesnil Errol Toni, op. cit., p. 140.



Le principe de la séparation des pouvoirs en rapport avec l'autonomie financière du Parlement, lui permet en principe de fixer librement ses crédits sans intervention de l'Exécutif¹³⁴. « Pour que les assemblées soient indépendantes, il faut absolument qu'elles soient maîtresses chez elles » disait Eugène Pierre¹³⁵. Cette indépendance passe notamment selon la vision de l'auteur, par la maîtrise exclusive de leurs finances¹³⁶. Didier Maus, lui, relève que « la coutume voulait que les assemblées parlementaires élaborent leur budget sous leur seule responsabilité »¹³⁷. Obliger donc le Parlement à se concerter avec l'Exécutif heurte la vision dogmatique de la séparation des pouvoirs qui prévaut dans le cadre des finances du Parlement. Madagascar n'est cependant pas un cas isolé en la matière. Au Bénin, la Cour constitutionnelle a également relevé que l'adoption du budget du Parlement doit faire l'objet d'un « minimum de concertation » avec l'Exécutif¹³⁸. D'autres États ont toutefois une vision du principe de l'autonomie financière du Parlement, qui préserve davantage l'idée classique de la séparation des pouvoirs. Ainsi, le Conseil constitutionnel français a-t-il affirmé que « la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement » est « inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs »¹³⁹. Le Conseil d'État français également relevait que « le budget des services administratifs de la Chambre est préparé, voté, exécuté et réglé en dehors de toute intervention du ministre des Finances ou de ses agents »¹⁴⁰. Aucun pouvoir d'appréciation n'y est laissé à l'Exécutif, qui inscrit sans modification les crédits déterminés par le Parlement dans le projet de loi de finances¹⁴¹. Pour Vincent Dussart, « il devrait, en principe, y avoir, dans le cas où il existe une situation d'autonomie financière, une totale liberté dans l'établissement des dotations sans interventions extérieures à l'organisme en cause »¹⁴². Lorsque les capacités financières de l'État sont toutefois limitées, il est compréhensible que l'autonomie financière du Parlement soit tout autant limitée dans l'affectation de ses ressources.

¹³⁴ Nicaise Médé, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique francophone », *op. cit.*, p. 277.

¹³⁵ Eugène Pierre, *op. cit.*, p. 1348.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 1343.

¹³⁷ Didier Maus, *Le Parlement sous la Ve République*, Paris, PUF, 1988, p. 52.

¹³⁸ Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, Raphaël Akotègnon.

¹³⁹ Conseil constitutionnel français, Décision n°2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, para. 47.

¹⁴⁰ Conseil d'État français, 19 janvier 1921, Chambre des députés et sieur Buquet, *Rec.*, p. 62.

¹⁴¹ Article 7 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires françaises. Voir Assemblée nationale française, Fiche n°15, *Le budget de l'Assemblée nationale*.

¹⁴² Vincent Dussart, *op. cit.*, p. 166.



En ce qui concerne le contrôle de la gestion des ressources des assemblées au Niger et au Burkina Faso notamment, l'on relève également une autonomie financière institutionnellement encadrée (II).

II/ Une autonomie financière institutionnellement encadrée

Le droit parlementaire au Burkina Faso et au Niger a octroyé à des structures indépendantes, la faculté de contrôler l'usage des ressources du Parlement, encadrant ainsi sur ce volet également son autonomie financière. Cette admission d'un contrôle externe des comptes du Parlement (A) a eu pour effet l'érosion du principe de l'endo-contrôle exclusif de son budget (B).

A) L'admission d'un contrôle externe des comptes du Parlement

Le contrôle externe des comptes du Parlement peut revêtir diverses formes, dépendant des institutions chargées d'y procéder, en l'occurrence, la Cour des comptes au Niger et l'Autorité supérieure du contrôle de l'État et de la Lutte contre la corruption au Burkina Faso. Sur le fondement de la qualité de ces organes, l'on peut distinguer respectivement un contrôle juridictionnel novateur (1) et un contrôle administratif discuté (2).

1) Un contrôle juridictionnel novateur

La Cour des comptes¹⁴³ est dans de nombreux États francophones qui l'ont instituée, la plus haute juridiction de contrôle des finances publiques. Le contrôle du budget du Parlement par cette juridiction financière apparaît cependant comme novateur, car excédant les fonctions classiques qui lui sont reconnues dans la plupart des États d'Afrique noire francophone. Cette compétence extensive résulte en effet essentiellement de l'interprétation de la juridiction constitutionnelle nigérienne.

¹⁴³ Voir Djibrihina Ouedraogo, *op. cit.*



L'institution d'une Cour des comptes relève d'une obligation communautaire dans les États de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Alors que le traité de l'UEMOA en son article 68 laisse l'option aux États de recourir au contrôle de la Cour des comptes de l'Union ou d'instituer une Cour des comptes nationale¹⁴⁴, une directive¹⁴⁵ leur impose de créer une Cour des comptes autonome. L'avis n°001/2003 de la Cour de Justice de l'UEMOA relatif à la création d'une Cour des comptes au Mali¹⁴⁶, confirme cette obligation. Elle découle de la préoccupation d'un bon usage des ressources publiques. Selon la directive sus-citée en effet, « il n'y a pas de bonne gestion de finances publiques sans un contrôle *a posteriori* efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacité d'investigation étendus ». Au plan universel, la Déclaration de Lima adoptée par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle, précise qu'il est « indispensable que chaque ... État possède une institution supérieure de contrôle des finances publiques dont l'indépendance est garantie par un texte de loi »¹⁴⁷. À cet effet, les Constitutions de nombreux États ont prévu la mise en place d'une Cour des comptes¹⁴⁸. Selon par exemple l'article 141 de la Constitution nigérienne de la VIIe République, « La Cour des comptes est la plus haute juridiction de contrôle des finances publiques. Elle exerce une compétence juridictionnelle, une compétence de contrôle ainsi qu'une compétence consultative. Elle est juge des comptes de l'État, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics, des autorités administratives indépendantes et de tout autre organisme bénéficiant du concours financier de l'État et de ses démembrements ». Il apparaît que la juridiction financière a reçu la mission de contrôler les comptes de l'ensemble des personnes publiques et de toutes les structures qui reçoivent des fonds publics. La Cour des comptes assiste également notamment l'Assemblée nationale dans sa mission de contrôle des comptes de la Nation¹⁴⁹. Il reste à savoir si elle peut aussi contrôler les comptes de l'Assemblée nationale elle-même. Est-ce le rôle ordinaire de la

¹⁴⁴ Djibrihina Ouedraogo note toutefois que « cette alternative laissée aux États pour le choix de l'organe de contrôle de leurs finances publiques n'en était pas forcément une » parce que « les États sont peu enclins à se soumettre aux contrôles d'organismes internationaux, fussent-ils communautaires » : *Ibid.*, p. 40.

¹⁴⁵ Directive n°02/200/CM/UEMOA du 29 juin 2000, portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA (article E-2-2). Voir aussi Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA (art. 5.6 de l'Annexe)

¹⁴⁶ L'avis n°001/2003 de la Cour de Justice de l'UEMOA relatif à la demande d'avis de la Commission de l'UEMOA relative à la création d'une Cour des comptes au Mali.

¹⁴⁷ Voir Djibrihina Ouedraogo, *op. cit.*, p. 27.

¹⁴⁸ Voir l'article 121 de la Constitution malgache, l'article 127 al. 3 de la Constitution du Burkina Faso. Voir aussi l'article 134-3 de la Constitution du Bénin, l'article 152 de la Constitution de la Côte d'Ivoire.

¹⁴⁹ Voir article 115, al. 3 de la Constitution de la VIIème République du Niger ; article 105 de la Constitution du Burkina Faso.



Cour des comptes de contrôler le budget du Parlement ? La Cour constitutionnelle nigérienne y répondra par l'affirmative.

Partant de l'article 141 de la Constitution nigérienne cité, la Cour constitutionnelle a affirmé que « l'Assemblée nationale, en tant que pouvoir législatif, demeure une structure de l'État assujettie, au même titre que les autres, aux différents contrôles de la Cour des comptes »¹⁵⁰. Pourtant, l'article 83, al. 3 de la Constitution du Niger dispose qu'un règlement financier et comptable fixe les règles d'élaboration, d'adoption, d'exécution et de contrôle du budget de l'Assemblée nationale. Il sied de s'interroger sur l'interprétation faite par le Juge des deux dispositions constitutionnelles, et qui l'ont conduit à admettre un contrôle juridictionnel par la Cour des comptes des finances du Parlement. Même si l'Assemblée nationale est un organe de l'État, dont le budget est alimenté par les finances publiques, et que de ce fait, elle peut être considérée comme incluse dans le cadre des structures que la Cour des comptes peut contrôler, il y a lieu de relever que l'article 83 de la Constitution nigérienne aurait pu être considéré comme revêtant un caractère de *lex specialis*. En effet, en prévoyant une modalité particulière pour le contrôle du budget de l'Assemblée nationale, la Constitution a bien pu exclure l'intervention de la Cour de comptes. La Cour constitutionnelle nigérienne n'a toutefois pas voulu l'admettre, en soutenant que l'Assemblée nationale ne peut être soumise à un « contrôle spécifique et particulier »¹⁵¹. Le Juge constitutionnel nigérien avait déjà précédemment déclaré inconstitutionnel, le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale dans une de ses dispositions prévoyant que les comptes du Parlement soient apurés par une Commission parlementaire, en raison de sa contrariété à l'article 141 al. 2 de la Constitution nigérienne relatif au rôle de la Cour des comptes¹⁵². Pour Vincent Dussart cependant, « ... le régime des dépenses des assemblées parlementaires (...) n'a jamais été soumis au droit commun financier, quelles que soient les époques considérées »¹⁵³. Dans la plupart des États en effet, alors que la Cour des comptes dispose pratiquement des mêmes missions que celle dévolue à la juridiction financière nigérienne, il ne lui est pas reconnu cette compétence vis-à-vis du Parlement¹⁵⁴. Son intervention quand elle est acceptée¹⁵⁵, se limite généralement à un rôle d'apurement des

¹⁵⁰ Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°05/CC/MC du 28 juillet 2020.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Conseil constitutionnel de transition, Arrêt n°010/12/CCT/MC du 17 mai 2012.

¹⁵³ Vincent Dussart, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁴ Djibrihina Ouedraogo, *op. cit.*, p. 253.

Voir plus de détails au point suivant.

¹⁵⁵ Dans certains cas en effet, les comptes du Parlement sont simplement transmis à la Cour des comptes pour information, reléguant ainsi la juridiction financière à la fonction « d'un archiviste ou d'un greffier » selon les termes de Djibrihina Ouedraogo. *Ibid.*, p. 258.



comptes¹⁵⁶. Il convient alors de reconnaître au Juge constitutionnel nigérien, une interprétation audacieuse du rôle de la Cour des comptes, eu égard à la pratique en vigueur dans les autres États. En admettant un contrôle juridictionnel des finances du Parlement par la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle nigérienne réduit la portée de l'autonomie financière de la Représentation nationale. Selon Djibrihina Ouédraogo, « c'est au juge des comptes qu'il revient de contrôler l'argent public en quelque main qu'il se trouve, peu importe si son détenteur a le statut de pouvoir public constitutionnel »¹⁵⁷.

Au Burkina Faso, l'atteinte à la vision classique de l'autonomie financière du Parlement résulte de l'institution au profit de l'Autorité supérieure de contrôle d'État et de lutte contre la corruption (ASCE-LC), d'un contrôle administratif, lequel a cependant été discuté.

2) Un contrôle administratif discuté

L'Autorité supérieure de contrôle d'État et de lutte contre la corruption est une institution mise en place au Burkina Faso, dans le but de prévenir et lutter contre la corruption¹⁵⁸. Elle dispose en outre de la mission de contrôler les services publics¹⁵⁹. La compétence de l'ASCE-LC vis-à-vis de l'Assemblée Nationale a été cependant remise en cause. Il convient alors d'exposer et d'analyser la raison pour laquelle cette compétence vis-à-vis du Parlement a été discutée.

Le motif essentiel invoqué contre la compétence de l'ASCE-LC à contrôler les comptes du Parlement, tient à sa nature, un organe administratif, que l'on peut donc rattacher à l'Exécutif, en dépit de sa qualité d'autorité administrative indépendante (AAI). Cette qualité pourrait conduire à penser que son contrôle des comptes de l'Assemblée Nationale, entraîne une violation grave du principe de la séparation des pouvoirs. C'est cet argument qu'avait avancé l'ex-Président de l'Assemblée Nationale burkinabè, Alassane Bala Sakandé, lorsque l'ASCE-LC avait voulu auditer les comptes de la Représentation nationale¹⁶⁰. Selon l'ex-Président de l'Assemblée, seule la Commission des finances et du budget du Parlement peut contrôler l'exécution de son budget. Il a ainsi dénoncé « une immixtion de l'ASCE-LC dans un domaine

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 257.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 263.

¹⁵⁸ Article 5, al. 1 de la loi organique n°082-2015/CNT portant attributions, composition, organisation et fonctionnement de l'Autorité supérieure de contrôle d'État et de lutte contre la corruption.

¹⁵⁹ Article 5, al. 2 *ibid.*

¹⁶⁰ Tribunal administratif de Ouagadougou, Jugement n°084 du 21 février 2023.



réservé exclusivement au pouvoir législatif »¹⁶¹. Le principe de l'autonomie financière de l'Assemblée nationale, consacré par l'article 93 de la Constitution, a été naturellement sollicité pour exclure toute possibilité de contrôle par un organe extérieur, en l'occurrence l'ASCE-LC. En effet, convient-il de rappeler que l'autonomie financière peut être également appréhendée comme l'absence de tout contrôle de l'exécutif sur la détermination et l'emploi des ressources financières des assemblées¹⁶². Ayant saisi le juge administratif pour faire annuler la décision par laquelle l'ASCE-LC notifiait sa volonté de contrôler la gestion de l'Assemblée Nationale, le Président de l'Assemblée Nationale avait dans le cadre de cette action, soulevé une question préjudicielle. Il s'agissait d'obtenir du Conseil constitutionnel, l'interprétation de l'article 93 de la Constitution et de la notion de séparation des pouvoirs. Sa demande a cependant été rejetée par le juge administratif¹⁶³. Il avait toutefois la possibilité de saisir par ses propres moyens le juge constitutionnel¹⁶⁴. Nous estimons que le Conseil constitutionnel aurait eu des raisons de décider que le contrôle par l'ASCE-LC des comptes de l'Assemblée Nationale ne viole pas les principes de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie financière du Parlement, en dépit de sa nature d'autorité administrative indépendante évoquée plus haut. L'on peut relever en effet que le principe de la séparation des pouvoirs « ne peut fonder de manière irréfragable « les privilèges » dont bénéficient les assemblées parlementaires africaines francophones en matière d'élaboration et d'exécution de leurs budgets »¹⁶⁵.

Il convient toutefois d'emblée de reconnaître que la notion d'autorité administrative indépendante est porteuse d'un « oxymore juridique »¹⁶⁶, d'une « contradiction fondamentale »¹⁶⁷, l'administration étant placée sous l'autorité du Gouvernement¹⁶⁸. L'on peut ainsi questionner l'indépendance des autorités administratives indépendantes, dans la mesure

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Benoît Camguilhem, « L'illusoire personnalité juridique des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, n°4, pp. 867-888, à la p. 874.

¹⁶³ Le juge administratif relève que la demande est intervenue tardivement et mal fondée en outre car « ni le renvoi de l'interprétation de l'article 93 de la constitution et du principe de la séparation des pouvoirs au conseil constitutionnel, ni l'éventuelle réponse de ce dernier sur la question, n'aura d'impact sur la décision à prendre... » Tribunal administratif de Ouagadougou, Jugement n°084 du 21 février 2023.

¹⁶⁴ Conseil constitutionnel du Burkina Faso, Décision n°2017-013/CC sur l'exception d'inconstitutionnalité des articles 2, 21 et 33 de la loi organique n°20/95/ADP du 16 mai 1995 portant composition et fonctionnement de la Haute Cour de Justice et procédure applicable devant elle, modifiée par la loi organique n°017-2015/CNT du 21 mai 2015.

¹⁶⁵ Nicaise Médé, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique francophone », *op. cit.*, p. 279.

¹⁶⁶ Office parlementaire d'évaluation de la législation, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, par Patrice Gélard, p. 22.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Selon l'article 61 de la Constitution du Burkina Faso, le Gouvernement dispose de l'Administration.



où elles sont rattachées à l'appareil administratif¹⁶⁹. Un tel questionnement n'est pas inédit. Dans le cadre des prérogatives accordées à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique en France vis-à-vis des parlementaires, ont été notamment mises en cause l'indépendance et l'impartialité de l'institution par les requérants lors de leur saisine du Conseil constitutionnel¹⁷⁰. Cependant, les AAI, bien qu'étant d'abord des autorités administratives, se caractérisent surtout par leur indépendance vis-à-vis de l'Exécutif et des pouvoirs législatif et judiciaire¹⁷¹. C'est en « défiance à l'égard du système traditionnel »¹⁷² que les AAI ont été instituées. Leur indépendance est donc leur raison d'être. « L'indépendance d'une autorité tient à son statut »¹⁷³. L'indépendance des AAI¹⁷⁴ est à la fois organique et fonctionnelle. L'indépendance organique renvoie aux modalités de désignation de l'organe dirigeant de la structure¹⁷⁵. L'indépendance fonctionnelle se réfère à « la grande autonomie de gestion administrative et financière »¹⁷⁶. D'un point de vue organique, l'on remarque que le premier responsable de l'ASCE-LC, le Contrôleur général d'État, est recruté par appel à candidatures, et c'est lui qui choisit son adjoint. Le personnel des services administratifs peut être directement recruté par l'ASCE-LC. Sur le plan fonctionnel, « les membres de l'ASCE ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité extérieure »¹⁷⁷. C'est l'un des éléments fondamentaux de l'indépendance des AAI qui implique « l'absence de toute tutelle ou pouvoir hiérarchique à son égard de la part du pouvoir exécutif »¹⁷⁸. Toutefois, elle peut être chargée par le Chef de l'État de mener une enquête. Cette possibilité avait également été évoquée par l'ex-Président de l'Assemblée Nationale burkinabè pour relever que l'ASCE-LC est en réalité un organe de l'Exécutif et donc que son action viole le principe de la séparation des pouvoirs¹⁷⁹. En effet, c'est sur instruction du Chef de l'État que l'ASCE-LC a décidé de contrôler la gestion de l'Assemblée Nationale, décision dénoncée par le Président de l'institution parlementaire. Cette

¹⁶⁹ Conseil constitutionnel français, Décision 260 DC du 28 juillet 1989, Commission des opérations de bourse, Décision 217 DC du 18 septembre 1986, CNCL, cons. 24.

¹⁷⁰ Conseil constitutionnel français, n°2013-675 DC, 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence de la vie publique, Observateurs de sénateurs.

¹⁷¹ Evelyne Dieckhoff, *Les autorités administratives indépendantes*, sous la direction de Michel Gentot, Conseil d'État, 1991, p. 6.

¹⁷² Office parlementaire d'évaluation de la législation, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, par Patrice Gélard, p. 30.

¹⁷³ *Ibid.* p. 32.

¹⁷⁴ Cette indépendance n'a toutefois pas fait l'objet d'un principe de valeur constitutionnelle, comme celle des professeurs d'université par exemple ou des magistrats.

¹⁷⁵ Evelyne Dieckhoff (sous la direction de Michel GENTOT), *Les autorités administratives indépendantes*, 1991, p. 6.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷⁷ Article 47 de la loi organique n°082-2015/CNT portant attributions, composition, organisation et fonctionnement de l'Autorité supérieure de contrôle d'État et de lutte contre la corruption.

¹⁷⁸ Evelyne Dieckhoff, *op. cit.*, p. 34.

¹⁷⁹ Tribunal administratif de Ouagadougou, Jugement n°084 du 21 février 2023.



réalité ne constitue toutefois pas un motif suffisant pour remettre en cause l'indépendance de l'ASCE-LC vis-à-vis de l'Exécutif, et par conséquent en déduire que ses prérogatives vis-à-vis du Parlement violent le principe de la séparation des pouvoirs. Dans l'exécution de ses missions, l'ASCE-LC conserve en effet son indépendance. Par ailleurs, il convient de relever le fondement constitutionnel de l'ASCE-LC qui lui accorde un certain prestige et une légitimité face au pouvoir constitutionnel qu'est le Parlement. Lorsqu'en 2015, il avait été demandé à l'ASCE d'auditer les comptes de l'Assemblée nationale, son premier responsable, Luc Marius Ibriga, avait refusé de s'y plier au nom de la séparation des pouvoirs car à l'époque, l'ASCE-LC était rattachée à la primature et son fondement était réglementaire¹⁸⁰. La révision de la Constitution pour faire de l'ASCE-LC une AAI à fondement constitutionnel, disposant de toutes les garanties d'indépendance, va ainsi lui octroyer la faculté de contrôler les comptes du Parlement¹⁸¹.

Cependant, l'intrusion de cet organe externe qu'est l'ASCE-LC dans le contrôle de la gestion des comptes du Parlement, va à l'encontre de la vision classique que l'on a de l'autonomie financière du Parlement. Plus précisément, elle a pour conséquence comme dans le cas de l'intervention de la Cour des comptes au Niger, d'entraîner une atteinte au principe de l'endo-exclusif du budget du Parlement.

B) L'atteinte au principe de l'endo-contrôle exclusif du budget du Parlement

Le principe de l'endo-contrôle exclusif du budget du Parlement constitue l'un des éléments essentiels de son autonomie financière. L'examen de la nature du contrôle mené par des organes externes au Niger et au Burkina Faso, va cependant révéler à l'aune du principe sus-évoqué, une atteinte caractérisée (1), mais qui se trouve justifiée (2).

1) Une atteinte caractérisée

¹⁸⁰ Voir le lien suivant : <https://lefaso1.rssing.com/chan-6397339/article15479.html>

¹⁸¹ Articles 160.5 et 160.6 de la Constitution.



La vision classique de l'autonomie financière exclut tout contrôle substantiel par un organe externe des comptes des assemblées. Dans cette optique, la pratique de nombreux États de succession française consacre le principe de l'endo-contrôle du budget du Parlement¹⁸². L'intervention éventuelle d'un organe externe n'est qu'accessoire, confortant l'autonomie financière du Parlement. La prérogative reconnue à la Cour des comptes au Niger et à l'ASCE-LC au Burkina Faso, de contrôler de manière substantielle les finances du Parlement, heurte ainsi profondément la vision classique de cette autonomie.

L'endo-contrôle exclusif du budget du Parlement suppose que l'emploi de ses crédits ne soit contrôlé que par l'institution parlementaire elle-même, c'est-à-dire par ses organes internes. Le Conseil d'État français relevait depuis 1921 à ce propos, « l'indépendance absolue qui appartient aux autorités compétentes de la Chambre sous le seul contrôle de l'Assemblée elle-même, dans l'emploi des crédits qui lui sont affectés »¹⁸³. Ce principe a été notamment épousé par la Cour constitutionnelle gabonaise, celle-ci relevant que les assemblées parlementaires assurent souverainement l'exécution et le contrôle de leur budget à travers leurs propres organes¹⁸⁴. Dans la même veine, Vincent Dussart relève que « la doctrine observe également l'absence de contrôle externe sur l'exécution des dotations et en tire un point essentiel de l'autonomie financière des assemblées »¹⁸⁵. La nature des organes internes chargés de procéder au contrôle de l'exécution du budget varie suivant les États. Au Cameroun, le contrôle de l'emploi des crédits de l'Assemblée nationale est dévolu à la Commission des finances et du budget¹⁸⁶. Cet organe de travail des assemblées, dispose en outre dans le système parlementaire d'inspiration francophone, du pouvoir de contrôler l'exécution du budget de l'État. En ce qui concerne spécifiquement le Parlement, une commission spéciale et temporaire constituée d'un représentant de chaque groupe parlementaire est chargée du contrôle annuel de l'exercice du Budget au Bénin¹⁸⁷. En France, il s'agit d'une commission constituée de parlementaires élus¹⁸⁸. Les parlementaires s'y sont fortement opposés à un des leurs qui souhaitait que la Cour des comptes vérifie la gestion des assemblées¹⁸⁹. Ce fait permet donc de comprendre à quel point,

¹⁸² Mesnil Errol Toni, *op. cit.*, p. 326.

¹⁸³ Conseil d'État français, 19 janvier 1921, Chambre des députés et sieur Buquet, Rec. P. 62.

¹⁸⁴ Cour constitutionnelle du Gabon, Décision n°2/CC du 17 mars 1999, in *la Revue du CERDIP*, vol. 1, n°1, janvier-juin 2002, p. 157, obs. Jean Zech Ondoua.

¹⁸⁵ Vincent Dussart, *op. cit.*, p. 166.

¹⁸⁶ Article 106, al. 4 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Cameroun.

¹⁸⁷ Article 39 de la loi n°92-003 du 31 janvier 1992 portant règlement financier de l'Assemblée nationale. Voir Eric Stéphane Mvaebeme, *op. cit.*, p. 137.

¹⁸⁸ Voir article 16 du règlement de l'Assemblée nationale française et article 103 du règlement du Sénat français.

¹⁸⁹ Xavier Barella, *op. cit.*, p. 858.



la question des finances du Parlement, y constitue toujours un domaine réservé, mis à l'abri de l'intervention très intrusive d'un organe extérieur¹⁹⁰. Dans cette perception classique en effet, l'indépendance des assemblées ne s'accommode pas de ce qu'une institution juridictionnelle, encore moins administrative, contrôle l'exécution de leur budget¹⁹¹. Le « pouvoir d'auto-organisation »¹⁹² général qui leur est reconnu, entraîne la conséquence que seuls les organes désignés par les assemblées ont la prérogative de vérifier et d'apurer les comptes des questeurs¹⁹³. Ainsi, « l'exécution des dépenses (du Parlement) est soustraite au contrôle de la Cour des comptes » en droit français¹⁹⁴. La juridiction financière n'intervient que pour certifier les comptes agrégés par les organes des assemblées. Ce sont les parlementaires eux-mêmes qui ont confié cette tâche à la Cour des comptes, alors qu'ils l'avaient précédemment dévolue au Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables¹⁹⁵. L'autonomie comptable du Parlement est dans cette situation entièrement préservée, par la nature accessoire de l'intervention de l'organe externe, et par le fait qu'elle ait été « souverainement » sollicitée par les parlementaires eux-mêmes.

Dans deux des États sous étude, à savoir le Niger et le Burkina Faso, l'intervention de la Cour des comptes et de l'ASCE-LC dans le contrôle de l'exécution du budget du Parlement, a été non seulement imposée à la Représentation nationale, mais en outre, elle revêt une portée substantielle. Dans le cas spécifique du Niger, le législateur organique avait prévu dans la disposition censurée par la Cour constitutionnelle que l'intervention de la Cour des comptes se limite au contrôle de la sincérité et de la régularité des états financiers agrégés établis par les Questeurs¹⁹⁶. Il s'agissait ainsi pour les parlementaires de limiter l'intrusion de la juridiction financière à une fonction superficielle, dans son rôle de gardien des finances publiques vis-à-vis de l'Assemblée. La juridiction constitutionnelle nigérienne va cependant reconnaître à la Cour des comptes comme relevé précédemment, le pouvoir de s'ingérer plus profondément dans le contrôle de l'exécution du budget de l'Assemblée. Il est pourtant classiquement reconnu « une quasi-immunité des assemblées vis-à-vis de la Cour des comptes »¹⁹⁷. L'entre-soi des parlementaires en matière financière est ainsi fortement troublé, comme cela est le cas au

En revanche, la Cour des comptes intervient en France lors de la phase de l'élaboration du budget : Article 7 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹⁹⁰ Eugène Pierre, *op. cit.*, p. 1170.

¹⁹¹ Eric Stéphane Mvaebeme, *op. cit.*, p. 123.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Article 16 de Règlement de l'Assemblée nationale française.

¹⁹⁴ Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *op. cit.*, p. 838.

¹⁹⁵ Assemblée nationale française, Fiche de synthèse n°15 : Le budget de l'Assemblée nationale.

¹⁹⁶ Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°05/CC/MC du 28 juillet 2020.

¹⁹⁷ Harold Desclodures, Vincent Dussart, Laurent Domingo, *op. cit.*, p. 75.



Burkina Faso, avec l'intervention de l'ASCE-LC dans le contrôle de l'exécution du budget du Parlement. C'est le législateur organique même qui lui a octroyé la compétence de contrôler la gestion des finances des services publics, sans en exclure le Parlement. L'ASCE-LC en se reconnaissant compétente pour contrôler l'exécution du budget du Parlement, n'a pas reçu l'opposition des juridictions burkinabè. L'on remarque ainsi que l'idée selon laquelle la matière financière est réputée constituer un domaine dans lequel « l'Assemblée nationale peut prendre toute mesure interne ayant trait à son fonctionnement »¹⁹⁸ a été battue en brèche en droit nigérien et burkinabè. L'on y assiste donc à une atteinte caractérisée au principe de l'endo-contrôle exclusif du budget du Parlement. Il est cependant possible de démontrer que ladite atteinte est justifiée.

2) Une atteinte justifiée

L'atteinte au principe de l'endo-contrôle exclusif du budget du Parlement est justifiée par les vertus du contrôle externe. Ce contrôle, tel qu'entrevu au Burkina Faso et au Niger, permet de mieux garantir son efficience et sa sincérité, parce qu'il impliquera un double contrôle d'une part, lequel intègre un contrôle par un organe impartial d'autre part.

Relativement au double contrôle des finances du Parlement, il convient de rappeler qu'en ce qui concerne le cas du Niger, la Constitution de la VIIe République consacre en son article 83, al. 3, un contrôle interne des finances de l'Assemblée nationale. Le Juge constitutionnel nigérien va cependant relever que cet endo-contrôle « ne saurait mettre en échec le contrôle juridictionnel externe dévolu à la Cour des comptes »¹⁹⁹. La Cour des comptes ne se contentera donc pas d'être « alliée du Parlement contrôleur de l'exécutif »²⁰⁰. Cette faculté répond ainsi au souhait de Nicaise Médé, qui affirmait que « sur la base de statut de pouvoir public, le juge financier peut revendiquer un droit de regard, un droit d'exercer son pouvoir de contrôle sur les comptes et la gestion des assemblées parlementaires francophones ... »²⁰¹. Au Burkina Faso, le règlement de l'Assemblée reconnaît à la commission des finances et du budget, organe interne,

¹⁹⁸ Eric Stéphane Mvaebeme, *op. cit.*, p. 137.

Cour constitutionnelle béninoise, Décision DCC 95-046 du 28 décembre 1995, *Président de l'Assemblée Nationale*

¹⁹⁹ Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°05/CC/MC du 28 juillet 2020.

²⁰⁰ Pascal Jan, « Parlement et cour des comptes », *Pouvoirs*, 2013/3, n°146, pp. 107-116, à la p. 108.

²⁰¹ Nicaise Médé, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique francophone », *op. cit.*, p. 286.



la faculté de procéder au contrôle de ses dépenses. Là également, cela n'a pas empêché que l'ASCE-LC puisse exercer un contrôle externe des comptes du Parlement, en dépit de l'opposition de son ex-Président, Bala Sakandé. Les droits nigérien et burkinabè vont ainsi consacrer la thèse d'un double contrôle du budget de l'Assemblée nationale : un contrôle par des organes qui lui sont propres, appelé contrôle interne et répondant à la situation classique, auquel se superpose un contrôle substantiel par une autorité juridictionnelle au Niger, et par une autorité administrative indépendante au Burkina Faso, ainsi que cela a été développé. Le simple fait qu'un contrôle substantiel puisse être effectué par divers organes, interne, et externe, renforce sa crédibilité et contribue à assainir la gestion des finances publiques.

Le regard extérieur porté par la Cour des comptes ou l'ASCE-LC permet également de minimiser les risques qu'un endo-contrôle exclusif peut engendrer sur la sincérité du contrôle. En effet, il convient de relever que le contrôle interne exclusif en matière financière peut s'assimiler au « juge et partie » en matière judiciaire. Éric Stéphane Mvaebeme relève ainsi que l'« on peut (...) regretter la restriction du contrôle d'origine externe aux assemblées, car sans ce contrôle, il est quasi impossible d'instaurer un climat de confiance entre citoyens et politiques »²⁰². Le fait que l'organe interne chargé du contrôle du budget du Parlement soit constitué de parlementaires de la majorité et de l'opposition, n'est pas un gage suffisant de son impartialité. L'intervention d'une juridiction comme l'est la Cour des comptes, renforce donc la crédibilité du contrôle. Par ailleurs, elle le rend plus efficient dans la mesure où d'éventuelles fautes de gestion pourraient être sanctionnées par la juridiction. C'est d'ailleurs en raison de ce « gage de sérieux » de la Cour des comptes, que celle-ci a été associée au Parlement dans le contrôle des finances publiques nationales²⁰³. Quant à l'ASCE-LC au Burkina Faso, elle pourra saisir éventuellement les juridictions compétentes pour également donner suite aux irrégularités qu'elle aura décelées dans la gestion des comptes du Parlement. Les deux organes, ont en commun d'être indépendants vis-à-vis du Parlement et de pouvoir ainsi assurer un contrôle impartial de ses comptes. Il pourrait être affirmé que ce contrôle de nature externe pourrait porter atteinte à la « souveraineté » du Parlement, et notamment réduire son prestige et ses pouvoirs vis-à-vis des autres pouvoirs publics. Il y a lieu de relever toutefois, que les assemblées, sont aussi des services publics, animés par des agents qui sont rémunérés par les deniers publics. En cela, elles doivent des comptes, et ne peuvent être soumises à un régime

²⁰² Eric Stéphane Mvaebeme, *op. cit.*, p. 137. Citant Moussa Zaki, *Le contrôle des finances publiques dans les Etats d'Afrique noire francophone. L'exemple du Niger et du Sénégal*, Thèse de droit, Université des sciences sociales de Toulouse, janvier 1999, p.16.

²⁰³ Pascal Jan, *op. cit.*, p. 108.



dérrogatoire absolu. Si le Parlement a la faculté de contrôler le budget de l'État, il faut bien également que son budget soit soumis au contrôle d'un organisme qui ne dépend pas de lui. Les impératifs de transparence doivent en effet s'appliquer à l'ensemble des organes publics²⁰⁴. Exiger du Parlement qu'il rende compte de sa gestion financière ne l'empêche pas d'exercer ses prérogatives constitutionnelles classiques. En tant que réceptacle de deniers publics, il doit se plier au contrôle de leur usage. Le contrôle externe étant assuré par des institutions indépendantes du pouvoir exécutif, il ne saurait alors constituer une entrave à l'exercice de ses prérogatives ou contribuer à placer le Parlement sous l'autorité de l'exécutif. Les assemblées ne doivent plus constituer ces sanctuaires demeurant à l'abri de tout regard externe, mais des organes publics qui à l'instar des autres structures de l'État, doivent se plier aux impératifs de bon usage des ressources publiques²⁰⁵. L'on peut à cet égard citer les propos de Nicaise Médé selon lesquels, « les pratiques et faits financiers [...] en un mot [les] mœurs financières des Assemblées [...] rendraient la démarche [de contrôle] opportune et pertinente »²⁰⁶. Il en découle la nécessité de l'établissement d'un contrôle externe de l'utilisation de leurs ressources, même si selon une perception classique qui se retrouve érodée, « l'autonomie financière des Chambres devrait se traduire par un faible contrôle externe de la gestion de leurs finances »²⁰⁷.

Au terme de notre étude, il convient de rappeler que le principe de l'autonomie financière des assemblées est traditionnellement fondé sur deux piliers essentiels : la liberté des assemblées dans la détermination de leurs crédits, et la liberté dans leur emploi²⁰⁸. Nous avons cependant démontré que ces piliers sont fortement ébranlés par le droit constitutionnel des États qui ont fait l'objet de notre étude : le Burkina Faso, Madagascar et le Niger. De la sorte, aussi bien l'autonomie budgétaire que l'autonomie comptable n'y revêtent plus une portée absolue. Les impératifs de la transparence des institutions et des gouvernants ont notamment contribué à contracter le principe de l'autonomie financière des assemblées²⁰⁹. Il en ressort que l'on ne peut plus définir dans l'absolu le principe de l'autonomie financière des assemblées, celle-ci ne

²⁰⁴ Djibrihina Ouedraogo, *op. cit.*, p. 264.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 267.

²⁰⁶ Nicaise Médé, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique francophone », *op. cit.*, p. 286. Voir aussi Salif Yonaba, « La prise de décision budgétaire dans le système financier des États d'Afrique subsaharienne », in Corine Delon Desmoulin et Gil Desmoulin, *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p. 139.

²⁰⁷ Eric Stéphane Mvaebeme, *op. cit.*, p. 137.

²⁰⁸ Xavier Barella, *op. cit.*, p. 847.

²⁰⁹ Jean-Éric Gicquel, « La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires », in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2018/2, n°59, pp. 5-21.



revêtant pas la même portée suivant les systèmes constitutionnels. C'est ainsi que Nicaise Médé note que « l'autonomie financière ne se définit pas, mais elle se mesure en tenant compte des différents degrés d'autonomie conférée à un organisme de droit public »²¹⁰. L'on peut dans cette perspective de relativisation, présager que le phénomène de contraction de l'autonomie financière des assemblées est porté à s'étendre à d'autres États au regard des impératifs de bonne gestion des deniers publics.

²¹⁰ Nicaise Médé, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, op. cit., p. 166.