

ABHANDLUNGEN • ARTICLES • ARTICLES

La minorité parlementaire dans les démocraties africaines : l'exemple du Bénin

Arsène-Joël Adelouï*

Résumé

Au Bénin, la minorité parlementaire se révèle comme un objet d'intérêt juridique captivant dont la trajectoire d'évolution reste encore insaisissable. Si pendant longtemps elle a été marginalisée, la minorité parlementaire est devenue aujourd'hui une catégorie juridique célébrée. Ce revirement n'est pas spontané. C'est le résultat des luttes menées par divers acteurs de la vie politique qui, parfois au prix de leur vie, ont réussi à doter cette catégorie juridique d'un statut particulier. Désormais, la minorité parlementaire est distincte de la majorité parlementaire avec des droits et devoirs clairement définis. Alors qu'elle devrait incarner l'alternative, la minorité parlementaire semble s'éloigner de ce noble objectif en péchant par son manque de professionnalisme. Alors qu'elle devait constituer un « service public », elle est devenue une espèce de violence et de haine. Le parlement ne doit pas devenir une jungle où la majorité parce qu'elle est en grand nombre domine où la minorité pour se faire entendre doit exercer la violence. Il faut aujourd'hui restaurer l'image du parlement pour qu'il devienne le lieu privilégié où l'unité politique se forme, se déforme et se reforme. La minorité parlementaire est appelée à devenir un véritable contre-pouvoir. Son avenir réside dans la compréhension de ce nouveau rôle où minorité et majorité doivent se compléter sans se repousser mutuellement. Pour ce faire, une actualisation des textes s'avère nécessaire car le nouveau droit parlementaire est le droit de la minorité, c'est-à-dire de la minorité opposante.

Introduction

« Le choix des députés appelés à représenter l'Assemblée Nationale en tant que Corps à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'Etat, doit se faire selon le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité ».¹ C'est en ces termes que la Cour constitutionnelle du Bénin, le 08 janvier 2009, a sonné le glas de la tyrannie de la majorité en choisissant de promouvoir désormais les droits de la minorité parlementaire. La Haute juridiction venait ainsi de mettre un terme

* AgréGé des facultés de droit, FADESP/Université d'Abomey-Calavi, Benin.

1 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 09-002 du 8 janvier 2009.

à une tradition classique largement répandue selon laquelle il n'y aurait de démocratie que celle majoritaire. Elle anéantissait ainsi la célèbre formule du député socialiste français *André Laignel* qui a pu affirmer : « *Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaire* ».²

Désormais, « majorité » et « minorité » ne seront plus considérées comme deux entités antinomiques; leur rôle est complémentaire dans une démocratie parlementaire. Aussi nécessaire qu'elle puisse apparaître pour l'affermissement des régimes démocratiques, la minorité parlementaire n'a pas fait l'objet de curiosité intellectuelle assez poussée ou l'a fait de façon très furtive au travers de quelques études³ à la différence de la majorité parlementaire qui a connu en France un engouement scientifique plus prononcé.⁴ Trois raisons au moins liées à la définition, à l'angle d'étude et à l'utilité de la notion de minorité parlementaire dans une démocratie pluraliste expliquent ce désintérêt de la doctrine.

En premier lieu, pour ce qui est de la définition, il faut retenir que la « minorité » est une notion transversale appréhendée différemment par différentes disciplines qui ont tenté de lui donner un sens, voire un contenu. En droit des sociétés commerciales, la minorité est parfois évoquée dans un sens péjoratif pour désigner les abus émanant des associés non majoritaires. Il y a abus de minorité « lorsque, en exerçant leur droit de vote, les associés minoritaires s'opposent à ce que des décisions soient prises, alors qu'elles sont nécessaires par l'intérêt de la société et qu'ils ne peuvent justifier d'un intérêt légitime ».⁵ Les associés minoritaires portent ainsi atteinte à l'intérêt social en bloquant une décision de manière injustifiée, dans le dessein de nuire aux associés majoritaires. En droit international, c'est

- 2 Il s'agit des propos tenus devant le garde des sceaux Jean Foyer, le 13 octobre 1981, à l'occasion du débat sur les nationalisations.
- 3 On peut notamment retenir dans les écrits de Joseph Barthélémy et Paul Duez des allusions à la minorité parlementaire sans qu'on lui ait accordé une étude spécifique. Est illustrative ici leur interrogation pertinente sur la minorité : « *Pourquoi la minorité serait-elle réduite à un simple droit de critique et de contrôle et exclue de toute participation au gouvernement? Pour la minorité qui pourra faire entendre sa voix, ce ne sera pas l'oppression sans phrases. Avec toute la force que lui donne sa représentation correspondant à la réalité, elle fera entendre ses raisons et, si celles-ci sont bonnes, elle pourra peut-être parvenir à appeler à elle quelques membres du parti de la majorité, accessibles aux arguments de justice et affranchis des passions de parti* », in J. BARTHELEMY et P. DUEZ, « *Traité élémentaire de Droit Constitutionnel* », Paris, Dalloz, 1926, p. 357.
- 4 C'est depuis 1958 que la doctrine française a commencé à manifester un intérêt significatif à la majorité parlementaire. Sont remarquables ici les études suivantes : P. PACTET, « *L'application du principe majoritaire sous la cinquième République de 1958 à 1981* », *Etudes en l'honneur de Léo HAMON, Itinéraires*, Paris, Economica, 1982; A. SACHS, « *Règle majoritaire et droits des minorités* », *Parlements et Francophone*, n°88-89, 1993, 1^{er} et 2^{ème} trimestre; J-M. DENQUIN, « *Recherches sur la notion de majorité sous la Vème République* », *RDP*, n°4, Juillet-Aout 1993; *Pouvoirs*, la démocratie majoritaire, n°85, 1998, P.AVRIL, « *La majorité parlementaire* » in P. AVRIL, *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Editions Panthéon Assas, 2010, pp. 261-280.
- 5 Voir art.131 al. 2 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique de l'OHADA.

sous le prisme des droits de l'homme que l'on traite la question des groupes minoritaires comme une catégorie juridique pouvant bénéficier d'une protection particulière.⁶

Dans une perspective historique, *Eric Thiers* faisait observer que les notions de majorité, d'opposition et de minorité ont émergé au XIXème siècle avec le développement de l'institution parlementaire. Le terme minorité aurait été utilisé d'abord dans les débats parlementaires en Angleterre pour désigner le parti le moins représenté d'une Assemblée avant d'inspirer par la suite le Parlement français au XXe siècle.⁷

Pour les révolutionnaires français de 1789, la reconnaissance de la minorité a été méprisée puisque la loi était l'expression de la volonté générale applicable à tous sans aucune distinction particulière. Dans ce contexte, il était particulièrement difficile de reconnaître, de protéger les droits des minorités, c'est-à-dire « *des groupes à caractère ethnique, racial, linguistique, culturel, religieux ou sexuel sous l'empire d'un texte constitutionnel aussi profondément marqué par le rejet de toutes les formes de déterminisme, d'appartenance et de catégorisation* ».⁸ Bien entendu, l'histoire constitutionnelle française avait connu des groupes d'opposition et de minorités parlementaires ignorés des textes.⁹ Par exemple en 2006, l'Assemblée nationale française, à l'occasion d'une modification de son Règlement, avait envisagé la reconnaissance de droits spécifiques au profit de l'opposition mais elle s'est heurtée à une censure du Conseil constitutionnel qui ne voulait pas qu'on institue entre les groupes une différence de traitement injustifiée.¹⁰ C'est ce verrou constitutionnel qui sera corrigé par l'article C.51-1 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008.¹¹ Cette disposition, qui reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition et de minorité, montre qu'il s'agit de deux groupes distincts appartenant à deux logiques différentes, l'une politique et l'autre arithmétique.¹² Mieux, la compréhension que donnent l'Assemblée nationale et le Sénat français du groupe minoritaire n'est pas identique. Dans son Règlement, l'Assemblée nationale désigne par groupe minoritaire un groupe qui ne s'est pas dé-

6 Voir l'intéressante étude consacrée aux groupes minoritaires par Nahum GOLDMANN, « Les droits des minorités », *Etudes en l'honneur de Léo HAMON, Itinéraires*, Paris, Economica, 1982, p. 335.

7 E. THIERS, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs? », *Pouvoirs*, 2012/4, n°143, p. 63.

8 A.-M. Le POURHIET, « Les minorités en droit constitutionnel français », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et Liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 145.

9 La constitution, les lois organiques et les règlements des Assemblées étaient muets sur la reconnaissance des droits des groupes d'opposition ou de minorités parlementaires.

10 Conseil constitutionnel français, Décision n°2006-537 DC du 22 juin 2006 : LPA 12 juillet 2006, p. 7-9, note P. Avril.

11 L'art C.51-1 dispose : « *Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée nationale ainsi qu'aux groupes minoritaires* ».

12 P. AVRIL, « Le statut de l'opposition ou l'introuvable discrimination positive », *Mélanges Yves GAUCHET*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 3.

claré d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé¹³ alors que le Règlement du Sénat est silencieux sur la définition du groupe minoritaire en mettant l'accent sur le fait que la déclaration d'appartenance à l'une ou l'autre de ces deux catégories doit être renouvelée au début de chaque session ordinaire.¹⁴ On remarque là qu'il existe une difficulté d'appréhension du groupe minoritaire dans le contexte français parce qu'il s'agirait d'un groupe volatile comparable à une nébuleuse.

En droit constitutionnel africain, l'idée d'une prise en compte des groupes minoritaires est née dès les années 1990 avec l'avènement des processus démocratiques qui ont permis l'instauration du multipartisme et la diversité des opinions sur la gestion du pouvoir d'Etat. C'est en effet, de façon générale, dans les nouvelles constitutions établies, les Chartes des partis politiques et les statuts de l'opposition que l'on peut entrevoir une reconnaissance des droits de l'opposition. Ce qui sous-entend que les minorités politiques étaient diluées dans le terme générique de « l'opposition ». Il n'existe donc pas de façon spécifique un texte sur la minorité parlementaire dans les Etats africains d'influence française. Ce constat, qui pourrait conduire à confondre minorité et opposition, doit être nuancé au regard des décisions successives de la Cour constitutionnelle béninoise qui semblent désormais y relever une distinction.¹⁵

En droit parlementaire, la minorité est le plus souvent définie de façon arithmétique comme le nombre de députés ou de sénateurs sous-représentés à l'Assemblée ou au Sénat au terme d'une élection législative ou sénatoriale disputée. Cette définition est déduite de celle de la majorité parlementaire. Pour *Pierre Avril*, il s'agit d'un « *ectoplasme comparable* » en parlant de la majorité présidentielle qui a un sens arithmétique qui désigne le nombre de suffrages obtenus par le candidat élu,¹⁶ ce qui sous-entend implicitement la minorité parlementaire comme celle qui est moins représentée. C'est cette perception de la minorité que *Maurice Duverger* avait dégagé au sein du parlementarisme lorsqu'il considère qu'il faut y distinguer les régimes à majorité de ceux sans majorité et que les premiers doivent se développer par rapport aux seconds.¹⁷ Et c'est probablement en raison du lien qu'il y a entre les concepts de majorité et de minorité que *Guy Carcassonne* soutient que : « *Dégager une majorité, c'est aussi, par différence, identifier une minorité, de sorte que le premier apport des mécanismes qui y parviennent consiste à bien tracer la frontière entre deux ensembles, et non pas seulement à constituer le plus important des deux...».¹⁸*

13 Art. 19, al. 2 à 4 du Règlement de l'Assemblée nationale, résolution du 27 mai 2009, décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009.

14 Art. RS 5 bis du Règlement du Sénat, résolution du 19 décembre 2011, décision du Conseil constitutionnel du 22 décembre 2011.

15 Voir développements ultérieurs, infra.

16 P. AVRIL, « Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle », in O. DUHAMEL et J.L. PARODI (sous la dir. de), *La Constitution de la Vème République*, p. 166.

17 M. DUVERGER, *Le système politique français*, Paris, PUF, 1985, p. 526.

18 G. CARCASSONNE, « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n°85, 1998, p. 75.

La Cour constitutionnelle béninoise apporte la précision sur la minorité parlementaire à partir de la notion de majorité. Pour elle, « ... la Constitution... organise un régime présidentiel; que dans un tel régime la majorité présidentielle ne se confond pas nécessairement avec la majorité parlementaire; que la majorité parlementaire se définit juridiquement comme le parti ou la coalition de partis détenant la majorité de sièges du parlement; qu'à contrario, la minorité parlementaire est, juridiquement, le parti ou la coalition de partis disposant au Parlement d'un nombre de députés inférieur à celui de la majorité parlementaire... ».¹⁹

Dans un autre sens, la minorité parlementaire est même désignée sans être explicitement nommée : si « *On appelle pouvoir majoritaire l'autorité que détient le chef d'une majorité parlementaire quand celle-ci est stable et disciplinée (...).* A l'opposé, « *dans un parlement sans majorité, les députés bénéficient de ce qu'on pourrait appeler « omnipotence négative ».*²⁰ Pour Jean-François Aubert, le pouvoir non majoritaire ne doit pas être assimilé au pouvoir minoritaire mais plutôt au pouvoir proportionnel. Car, la proportionnelle est une technique qui assure l'égalité en permettant à toutes les tendances politiques d'avoir une voix au parlement.²¹ Mais il arrive aussi que la majorité soit assimilée purement à la minorité parce qu'elle est dominée et opprimée. Au Burundi²² comme en Afrique du Sud, par exemple, il a été démontré que « *la majorité était la minorité. La majorité se comportait comme une minorité oppressive; la minorité était traitée comme une minorité opprimee.*²³ Cette tendance un peu atypique de la notion de minorité n'est pas celle qui nous intéresse ici. La minorité parlementaire doit s'apprécier plutôt par rapport au nombre de parlementaires moins représentés dans les chambres.

En deuxième lieu, l'angle d'étude de la minorité parlementaire n'est pas toujours clairement identifié. Notion de droit ou de science politique, la minorité parlementaire conduit parfois à observer une confusion de terminologie entre la « minorité » et l'« opposition ». C'est la tendance généralement observée en Afrique qui peut se vérifier dans quatre hypothèses au moins selon que l'opposition est la minorité; l'opposition n'est pas la minorité; la minorité n'est ni la majorité ni l'opposition et la minorité est un contre-pouvoir.

La première hypothèse renvoie à l'idée que l'opposition est encore la minorité parlementaire. En effet, dans sa forme classique, l'opposition est le parti minoritaire ayant obte-

19 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 09-016 du 19 février 2009.

20 M. DUVERGER, p. 529 et p. 572.

21 J.-F. AUBERT, « Les vertus d'un système non majoritaire », *Pouvoirs*, n°85, 1998, pp. 119-130.

22 Dans ce pays, il y a eu généralisation et prolongation des affrontements interethniques entre d'un côté un groupe minoritaire qui a dominé pendant longtemps l'appareil d'Etat et pour lequel le principe « un homme/une voix » appliqué est injuste et inapproprié; et de l'autre, le groupe majoritaire par le nombre, qui recherche la revanche politique dans l'application du suffrage universel. Voir F.D. MELEDJE, « Principe majoritaire et démocratie en Afrique », *Revue Ivoirienne de Droit*, n°39, 2008, p. 16.

23 A. SACHS, « Règle majoritaire et droits des minorités », *Parlements et francophonie* », 1^{er} et 2^{ème} trimestre, n°88-89, 1993, p. 17.

nu ou recueilli moins de voix à l'issue des élections législatives disputées. Il s'agit de la minorité qui s'oppose au groupe vainqueur des élections, qui critique et contrôle l'action du gouvernement et attend de prendre la relève parce que c'est l'alternative. C'est probablement pour cette raison que l'on conçoit que « *la majorité a le droit de gouverner et la minorité a le droit de faire opposition* ».²⁴ La deuxième hypothèse est celle dans laquelle l'opposition est distincte de la minorité qui traduit une réalité différente. Cette idée est développée par M.-Cl. Ponthoreau qui pense que « *les minorités permanentes renvoient à une réalité sociale où des groupes ont une identité propre alors que l'opposition renvoie à une position politique qui cherche à transcender ces groupes* »²⁵. En réalité, la notion de minorité dépasse le cadre étroit des partis politiques sous-représentés dans les Assemblées et intègre les notions de groupes sociaux marginalisés; ce qui suppose que les minorités sont diversifiées alors que les oppositions ne le seraient pas même si l'on ne doit perdre de vue que l'opposition est duale selon qu'elle est dans un système ou hors-système.²⁶ La troisième hypothèse considère que la minorité n'est ni la majorité ni l'opposition. En ce cas, la minorité est le groupe le moins représenté en nombre. Elle n'est pas confondue à la majorité qui a le plus grand nombre de députés et à l'opposition qui peut être majoritaire. Ce qui suppose que la minorité peut ne pas s'opposer quand bien même elle est sous-représentée ou s'opposer selon le cas. C'est une catégorie ambiguë comme le révèle d'ailleurs l'article 51-1 de la constitution française du 23 juillet 2008.²⁷ La dernière hypothèse est que la minorité peut être un contre-pouvoir. En effet, il faut rappeler que l'idée de contre-pouvoir est inhérente à tout régime démocratique quel qu'il soit. Pour Elisabeth Zoller, « *Tout pouvoir appelle un*

24 M.-Cl. PONTHOREAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *op.cit.*, p. 1136.

25 M.-Cl. PONTHOREAU, *ibid.*, p. 50.

26 On distingue l'opposition du système lorsqu'elle est née dans le cadre institutionnel, par exemple, à l'Assemblée pour critiquer et contrôler l'action du gouvernement. Alors que l'opposition hors système n'a pas ce caractère et désigne toutes les formes de contestation au gouvernement comme la rébellion, la révolution, etc. Pour Yves Surel, « *L'opposition au sein du Parlement comme l'ensemble des acteurs et/ou des formations politiques présents au sein d'une assemblée, qui tendent, par des moyens institutionnels et par des échanges extra-parlementaires, à exercer une influence et un contrôle sur l'action gouvernementale et se posent en alternative crédible en vue des prochaines échéances électorales. L'avantage d'une telle définition ... est de permettre de se concentrer sur des positions institutionnelles relativement balisées et sur des rôles comparables aisément identifiables dans la plupart des démocraties contemporaines...* », in « L'opposition au parlement : Quelques éléments de comparaison », Revue Internationale de Politique Comparée, 2011/2, vol. 18, p. 118.

27 L'ambiguïté fait apparaître deux difficultés : la première, sur le plan strictement arithmétique, la formule est ambiguë car à l'évidence un groupe d'opposition est, par hypothèse, un groupe arithmétiquement minoritaire.

Cela induit une deuxième difficulté qui est celle du décalage entre la reconnaissance juridique de ces groupes comme minorités et la réalité politique de leur possible appartenance à la majorité. Autrement dit, un groupe peut être minoritaire sur le plan arithmétique et majoritaire sur le plan politique. Voir P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la constitution : de l'artifice juridique à la réalité politique d'un contre-pouvoir », RFDC, 2015/3, n°103, p. 615.

contre-pouvoir qui appelle en retour un nouveau contre-pouvoir ».²⁸ Affirmer que la minorité est un contre-pouvoir c'est en quelque sorte lui reconnaître la fonction salutaire de procès de l'action du gouvernement.²⁹ En ce sens, la minorité et l'opposition auraient des actions convergentes puisque la vocation de toute opposition est d'être un contre-pouvoir politique légitime qui critique et contrôle. La minorité parlementaire ne serait pas un contre-pouvoir inconnu³⁰ mais plutôt un contre-pouvoir réel, voire potentiel.³¹ Elle doit pouvoir être capable « *d'offrir une alternative politique au pouvoir en vue d'inverser le rapport de force et accéder légalement et démocratiquement au pouvoir* ».³² C'est la finalité de tout groupe minoritaire de se démarquer de la majorité parlementaire qui applaudit la gestion gouvernementale.

Ainsi appréhendé dans ses différentes facettes, la minorité parlementaire se révèle comme un objet d'étude juridique saisissant. Or, pendant de longues années, la notion est restée un angle mort du droit constitutionnel.³³ Le désintérêt est également manifeste au sein du droit parlementaire classique qui, quand bien même il aurait approché de manière pragmatique la notion générique d'opposition, s'est refusé tout de même de la définir dans les règlements des assemblées.³⁴ Dans ce contexte, les termes de minorité et majorité ont demeuré dans l'ombre du non-droit.³⁵ Il y a, comme l'a affirmé, « *deux siècles d'hésitation* ».

28 E. ZOLLER, « La justice comme contre-pouvoir : regards croisés sur les pratiques américaine et française », RIDC, 2001, p. 567.

29 C.M. PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n°108, 2004, p. 45.

30 S. MILACIC, « Le contre-pouvoir, cet inconnu », *Études à la mémoire de Christian Lapoyade-Deschamps*, Presses universitaires de Bordeaux, 2003, p. 680.

31 F. HOURQUEBIE, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la Ve République*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 66; F. HOURQUEBIE, « Le contre-pouvoir, enfin connu », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic. Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 101.

32 B. NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, 2010/2, n°133, p. 128.

33 La plupart des ouvrages classiques du droit constitutionnel sont indifférents à la notion d'opposition comme celle de minorité qui étaient indifféremment utilisés (voir à ce sujet M. HAURIQUET, *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1910; L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel, théorie générale de l'Etat, organisation politique*, A. Fontemoing, 1907). Joseph Barthélémy et Paul Duez (traité élémentaire de droit constitutionnel, 1^{re} édit., Paris, Dalloz, 1926, pp.355 et ss.), évoquent, quant à eux, de manière rapide la notion de minorité « *lorsqu'ils traitent de la question de la représentation proportionnelle, pour en prendre d'ailleurs une défense ardente ce mode de scrutin assure à la minorité une participation aux institutions* ».

34 E. THIERS « L'opposition sous la protection du droit parlementaire : une vieille idée neuve » in O. ROZENBERG et E. THIERS (dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, *La documentation française*, 2013, p. 32.

35 J.-L. HERIN, « Les groupes minoritaire : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs* 2013/3, n°146, p. 58.

tion »;³⁶ l'objectif visé était la recherche de la stabilité gouvernementale, ce qui excluait une appréhension juridique du concept. A cela, il conviendrait d'ajouter le mythe rousseauiste de la loi comme l'expression de la volonté générale qui incarnait la raison exprimant la vérité.³⁷ Si le débat était ainsi délaissé pas les juristes constitutionnalistes, il a néanmoins occupé l'esprit des politistes.³⁸ Car, on estime que les rives de l'opposition sont assez mouvantes pour être appréhendées par le positivisme juridique au sens strict lequel priviliege l'analyse des pouvoirs constitutionnels. La science politique apparaissait être bien indiquée pour un tel exercice. C'est ce que Anne Levade explique en ces termes : « ...parce que l'opposition est d'abord une posture politique, le droit peinerait par nature à pleinement l'appréhender...Plus encore, les règlements des assemblées prévoient la possibilité pour tout groupe parlementaire autre que numériquement majoritaire de modifier à tout moment les termes de sa déclaration; tout groupe minoritaire peut ainsi se déclarer d'opposition et réciproquement, tout groupe déclaré d'opposition choisir de n'être plus que minoritaire. C'est donc la possible versatilité des opinions inhérente au pluralisme politique qui explique que le droit ne puisse imposer aux groupes parlementaires des contraintes qui seraient démocratiquement injustifiées...le statut de l'opposition parlementaire ne pourrait donc être entièrement un objet juridique, parce que le droit n'est pas en mesure de l'appréhender dans son intégralité ».³⁹

La troisième considération porte sur l'utilité de la « minorité parlementaire » dans les démocraties pluralistes. Il existe désormais un large consensus sur le fait que la survie des régimes démocratiques dépend de la place accordée aux groupes minoritaires représentés dans les Assemblées. Cette tendance valorise désormais la minorité parlementaire relativisant la conception classique pessimiste qui considère que la notion de minorité n'aurait pas eu d'intérêt juridique en dépit de quelques travaux pionniers qui lui ont été pourtant consacrés.⁴⁰ Il y a donc aujourd'hui un regain d'intérêt à étudier la minorité parlementaire et à en faire un objet d'analyse juridique saisi aussi bien par le droit constitutionnel que par le droit parlementaire. En particulier, « le droit parlementaire » serait lui-même perçu comme « *le droit de la minorité* »; c'est-à-dire celui qui vient garantir les droits de l'opposition car « *si le droit parlementaire est de plus en plus un droit écrit, dont l'élaboration est contrôlée par le Conseil constitutionnel, chacun sait l'importance et la source que représentent, s'agissant de la conduite des débats, les précédents, règles non écrites, issues de la pratique.* »

36 J. GARRIGUES, « L'opposition parlementaire : deux siècles d'hésitations », in O. ROZENBERG et E. THIERS, *op.cit.*, pp. 49-69.

37 E. THIERS, « l'opposition sous la protection du droit parlementaire : une vieille idée neuve », *op.cit.*, p. 37.

38 Ph. NORTON, « L'opposition parlementaire dans une perspective politique », in O. ROZENBERG et E. THIERS, *op.cit.*, pp. 71-83.

39 A. LEVADE, « Le statut de l'opposition parlementaire comme objet juridique », in O. ROZENBERG et E. THIERS, *op.cit.*, pp. 110-115.

40 Voir notamment M. PRELOT, *Droit parlementaire français : le pouvoir et les procédures parlementaires*, Paris, les cours du droit, 1958.

Chacun sait également que nombre de règles relatives au fonctionnement des assemblées reposent sur un accord entre majorité et opposition. Or, plus encore que les textes, parfois faiblement protecteurs de la minorité, c'est à travers de telles règles que les pouvoirs dévolus, au sein du Parlement, à l'opposition sont aujourd'hui établis... ».⁴¹ C'est donc un droit « protecteur de la minorité, qui peut l'invoquer contre les décisions de la majorité... ce respect des droits de la minorité tient une place essentielle dans le fonctionnement des assemblées politiques, composées de forces appelées, au gré des législatures, à occuper des positions alternativement dominantes et dominées ».⁴² Vue sous cet angle, la protection de la minorité parlementaire devient une question centrale. « C'est au Parlement que la démocratie majoritaire se traduit. C'est donc avant tout au Parlement que la minorité doit être protégée ».⁴³

De fait, pourquoi et comment la minorité parlementaire doit-t-elle être protégée? Quels sont les avantages et les limites liés à cette protection?

La protection de la minorité parlementaire est avant tout une préoccupation juridique récurrente à propos discutée en doctrine. Jean-Jacques Rousseau avait toujours méconnu les droits de la minorité qu'il dilue dans ceux de la majorité à travers sa conception de volonté générale. Selon la thèse rousseauiste rapportée par Marie-Claire Ponthoreau, « la minorité se trompe sur la volonté générale et elle doit donc se rallier à la majorité qui n'est pas un expédient de l'unanimité, mais un substitut de l'unanimité car, dans le pacte social, chacun a accepté de se soumettre à la volonté générale. Cette recherche de la volonté générale laisse donc en marge les droits de la minorité et la fonction d'opposition »⁴⁴. A l'opposé, Hans Kelsen avait théorisé sur la protection de la minorité comme un fondement de la démocratie pluraliste.⁴⁵ La conception kelsénienne de la minorité est celle qui est également en vogue en droit constitutionnel américain lequel considère que le principe majoritaire ne doit pas exclure les droits des minorités.⁴⁶ Alexis de Tocqueville s'est particulièrement insurgé contre la tyrannie de la majorité qui ne saurait à elle seule s'arroger tous les droits dans une démocratie.⁴⁷ Cette tendance au respect de la minorité est partagée par une large

41 J.-P. CAMBY, « Le droit parlementaire, droit de la minorité? », in Mélanges Pierre AVRIL, La République, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 428-429.

42 J.L. PEZANT, « Quel droit régit le parlement? », *Pouvoirs*, n°64, 1994, p. 442.

43 G. CARCASSONNE, « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 76.

44 M-Cl. PONTHOREAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n° 4-2002, p. 1129.

45 H. KELSEN, La démocratie, sa valeur, sa nature, trad. Charles Eisenmann, 1932, réed, Paris, Economica, 1988, p. 57.

46 MADISON, Le fédéraliste, Paris, LGDJ, 1957, n°X, p. 66 et ss.

47 A. de TOCQUEVILLE, De la démocratie en Amérique, Vol. I, 2^{ème} partie, Chap. VI.

majorité de démocrates africains qui pensent qu'il n'y a pas de démocratie sans un respect des droits de l'opposition, voire de la minorité.⁴⁸

La préoccupation sur la minorité parlementaire quoique ancienne n'a donc rien perdu de son actualité. Elle se révèle comme une catégorie juridique captivante qui apparaît dans le contexte africain sous un double aspect dont il convient d'appréhender la spécificité à partir de l'exemple béninois. Ce choix se justifie par le fait que l'idée d'une acceptation de la minorité parlementaire a été un véritable parcours de combattant, l'éclosion est laborieuse. Comme on pourrait s'y attendre l'acceptation de la minorité parlementaire comme catégorie juridique est encore malaisée quoique utile pour l'avenir de la démocratie parlementaire.

I. Une catégorie juridique captivante

Affirmer que la minorité parlementaire est une catégorie juridique c'est refuser une appropriation manifeste par les autres disciplines pour en faire un objet d'étude juridique saisi notamment par le droit constitutionnel, voire le droit parlementaire. Les juristes viennent ainsi de prendre en quelque sorte leur revanche sur les politistes pour donner à cet objet d'étude tout l'intérêt qu'il revêt. Dans la plupart des démocraties, il s'agit d'un processus long, difficile, lequel a abouti à la reconnaissance des droits des minorités parlementaires autrefois relégués au rang de parlementaires spectateurs. Au Bénin, il y a une élévation progressive des députés de la minorité qui sont confortés par une série de décisions constitutionnelles. Ce qui leur permet d'assumer leur posture aux côtés des députés de la majorité.

A. L'élévation progressive

La marche vers la reconnaissance des droits des minorités parlementaires s'est faite de façon progressive. Les prémisses sont d'abord textuelles et la confirmation jurisprudentielle est apparue comme l'aboutissement des difficultés qui ont jalonné la longue marche. On a l'impression que le Benin est sur les traces de l'exemple français⁴⁹ qui, à l'occasion de la

48 On pourra se référer à des écrits qui ont notamment porté sur le statut de l'opposition en Afrique, lesquels s'intéressent par ricochet à la minorité. A titre illustratif, « Le statut de l'opposition vu par trois auteurs», in J.-P. VETTOVAGLIA (dir.), *Démocratie et Elections dans l'espace francophone*, Vol. 2, Bruxelles, Bruylants, 2010, pp. 334-397; D. E. EMMANUEL, « L'institutionnalisation de l'opposition dans les Etats d'Afrique francophone », *Nouvelles Annales Africaines*, CREDILA, 2012, pp. 47-94; M.E. SOHOUENOU, « Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines », *RBSJA*, n°25, 2011, pp. 215-270; E.H.O. DIOP, « Le statut de l'opposition dans les démocraties africaines », *Rev. de Dr. Afr.*, n°40, 2006, pp. 419-467; M.D. NAHM-TCHOUGLI, « Le statut de l'opposition dans les pays d'Afrique occidentale francophone : les cas du bénin, du Burkina Faso, du Niger, Sénégal et du Togo », *Revue du CERDIP*, vol. 2, n°2, Juillet-décembre 2006, pp. 114-146.

49 Voir J. GARRIGUES, « L'opposition parlementaire : deux siècles d'hésitations », *op.cit.*, pp. 49-69.

révision de la Constitution le 23 juillet 2008, a définitivement reconnus aux minorités des droits jadis méconnus.

1. Des prémisses textuelles

C'est d'abord dans le Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale béninoise que les bases des droits des minorités parlementaires ont été vaguement abordées dans une expression à connotation purement politique : « *la configuration politique* ». En effet, aux termes de l'article 15.2-b, « *L'élection des deux vice-présidents, des deux Questeurs et des deux Secrétaires parlementaires a lieu, en s'efforçant autant que possible de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée* ». Par cette expression, la Cour constitutionnelle entend « *l'ensemble des forces politiques représentées à l'Assemblée nationale et organisées en groupes parlementaires et/ou en non-inscrits* ».⁵⁰ Bien entendu, à l'époque, la minorité parlementaire n'était pas l'expression utilisée mais on pouvait supposer que c'est sur la saisine des députés de cette catégorie que la Haute juridiction a été amenée à se prononcer sur le vote en seconde lecture des lois relatives à la désignation des personnalités devant siéger à la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). La Cour a approuvé la requête de la minorité parlementaire en se référant au respect de la configuration politique dont le respect incombe à la majorité parlementaire.⁵¹ Cette position de la Cour sera confirmée dans une autre décision qui aura le mérite d'utiliser pour la première fois la notion de « minorité parlementaire » pour désigner les députés les moins représentés à l'Assemblée nationale : « *les deux postes indûment attribués respectivement aux groupes parlementaires de la majorité Consensus national et PRD doivent être affectés aux groupes de la minorité parlementaire que sont Nation et Développement ainsi que Solidarité et Progrès* ».⁵²

Ensuite, dans la loi n°2001-36 portant Statut de l'opposition, on retrouve un cadre général des droits des groupes minoritaires mais noyés dans ceux de l'opposition. Cette loi pêche à un double niveau. Elle ne traite pas de façon spécifique de l'opposition parlementaire et ne fait aucune mention à la minorité parlementaire. L'article 2 de ladite loi est assez illustrative à cet égard : « *L'opposition est constituée de l'ensemble des partis, alliances de partis ou groupe de partis politiques qui, dans le cadre juridique existant, ont choisi de professer pour l'essentiel, des opinions différentes de celles du gouvernement en place et de donner une expression concrète à leurs idées dans la perspective d'une alternance démocratique* ».

50 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

51 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 00-078 du 07 décembre 2000. Il est important de rappeler aussi que la Haute juridiction faisait également allusion à cette notion dans une décision précédente qui serait d'ailleurs la toute première à s'intéresser au souci de respecter les droits des groupes minoritaires en matière de gestion des élections. Voir à ce sujet DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

52 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 01-012 du 22 janvier 2001.

Enfin, c'est à l'article 19 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin qu'une autre allusion implicite est faite à la minorité parlementaire par le biais de la configuration politique pour régler la question de la représentativité des députés au sein de la CENA.

De ces considérations textuelles, deux idées essentielles se dégagent. La première est que la minorité parlementaire est enveloppée dans l'usage de la configuration politique et toutes les fois que l'on l'évoque on s'attend à ce que ses droits soient respectés s'ils étaient méprisés. La deuxième idée est que l'on tend à assimiler la minorité parlementaire à l'opposition parlementaire. Or, l'on perd de vue que la minorité parlementaire peut être aussi le parti le moins représenté à l'Assemblée qui n'est pas forcément rangé du côté de l'opposition, laquelle peut être majoritaire comme ce fut le cas à l'occasion de la première législature et de la cinquième législature où l'opposition était majoritaire à l'Assemblée Nationale béninoise. Il appert tout de même que l'ensemble de ces textes qui se rapportent à la notion de configuration politique ont été fondateurs dans la définition ultérieure des droits des minorités parlementaires. A l'évidence, l'objectif poursuivi est de parvenir à un abandon de la conception classique admise. Ce paysage flou constaté dans les textes, qui ne s'intéressent pas clairement à la minorité parlementaire, va conduire la Haute juridiction à fixer dans ses décisions de manière, on peut dire, définitive les droits de cette catégorie juridique.

2. Une fixation jurisprudentielle

La désignation des députés devant siéger dans les différents organes et/ ou institutions nationales ou régionales a toujours fait polémique. Devant le silence des textes qui n'indiquaient pas expressément la voie à suivre pour la répartition des sièges à attribuer aux différents groupes parlementaires, les députés de la majorité parlementaire ont toujours dicté la politique du nombre à leurs homologues de la minorité. C'est dans ces conditions que la Cour constitutionnelle a été régulièrement saisie par les députés de la minorité parlementaire. Mais la position de la Haute juridiction elle-même a varié avant de se stabiliser.

Tout d'abord, c'est dans sa décision relative à la désignation des personnes devant siéger à la Commission Electorale Nationale Autonome que la Cour constitutionnelle a commencé à lancer les feux des projecteurs en faisant observer que la majorité parlementaire est tenue de respecter la configuration politique pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées à l'Assemblée nationale et pour garantir la transparence, principe à valeur constitutionnelle, dans la gestion des élections.⁵³ La Cour considérait ainsi que la protection de la minorité était vitale pour la démocratie pluraliste et invitait implicitement les différents groupes parlementaires à observer le principe de la configuration politique. Si cette décision était prise en faveur de la minorité parlementaire, en 2001, l'opposition était majoritaire et voulait brimer la minorité gouvernementale au parlement. Dans un intervalle de dix jours la Cour constitutionnelle a rendu deux décisions successives dans lesquelles le

53 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 00-078 du 07 décembre 2000.

respect des droits de la majorité est réaffirmé suivant le principe de la configuration politique⁵⁴. Si dans ces décisions, la Cour constitutionnelle s'était efforcée de donner un contenu à la notion de configuration politique qui est un principe à valeur constitutionnelle permettant de respecter la répartition des sièges au profit des députés de la majorité et de la minorité, la même juridiction semble diluer désormais cette notion en lui donnant en quelque sorte un caractère volatile. C'est ce qu'illustrent notamment les décisions rendues en 2003 et 2008.

Dans sa décision rendue le 10 juillet 2003 relative à la désignation de six membres du Bureau de l'Assemblée nationale qui n'aurait pas respecté la configuration politique, la Cour a débouté les saisisseurs de la minorité parlementaire au motif que la compréhension de la configuration politique ne saurait être étroite, c'est-à-dire s'appliquer en début de législature pour la désignation des membres du Bureau de l'Assemblée nationale. En substance, l'article 15.2-b du règlement qui énonce « ...en s'efforçant autant que possible de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée » donne une marge de manœuvre pour désigner les membres dudit bureau. C'est ce qui a conduit la Cour à jugé que « ...ledit article, tout comme la pratique parlementaire issue de son application, ne donne pas un contenu à la notion de configuration politique en début de législature, lors de l'élection des membres du Bureau de l'Assemblée, et n'indique pas comment reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée; que dès lors, en procédant à l'élection des membres de son Bureau comme elle l'a fait, l'Assemblée nationale n'a pas violé l'article 15.2-b de son règlement intérieur ».⁵⁵ C'est cette même tendance de non-respect du principe de la configuration politique qui transparaît dans la décision du 26 novembre 2003 relative à la procédure et au processus de désignation des députés devant siéger à la Haute Cour de justice. Bien que les six sièges à repartir aient profité à la seule majorité parlementaire, le législateur négatif fait observer à la minorité qui s'insurge contre la non-prise en compte du principe de la configuration politique que cette dernière n'y faisait pas défaut dans la procédure suivie par l'Assemblée nationale en sa séance du 25 août 2003. Pour elle, « les six députés membres de la Haute Cour de Justice » ont été élus au scrutin secret par l'Assemblée nationale sur la base du principe de répartition proportionnelle proposé par la commission des lois et adopté à l'unanimité au cours de la même séance. En conséquence, le requérant ne saurait invoquer la violation des articles du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ».⁵⁶ Dans ces deux décisions, la Cour révèle à la minorité parlementaire son erreur d'appréciation de la notion de configuration politique.

Aussi, a-t-elle jugé en 2008, à l'occasion de la désignation des quatre membres de la nouvelle Cour constitutionnelle par le Bureau de l'Assemblée nationale, qu'aucune disposition ne prévoit, « au niveau de la désignation des membres de la cour, la représentation de

54 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 01-011 du 12 janvier 2001 et DCC 01-012 du 22 janvier 2001.

55 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 03-17 du 10 juillet 2003.

56 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 03-168 du 26 novembre 2003.

toutes les tendances politiques existant au sein du bureau de l'Assemblée nationale; qu'au demeurant, les membres de la Cour constitutionnelle doivent être indépendants par rapport aux institutions qui les ont nommés et à tous les partis politiques pour mener à bien la mission qui leur a été confiée; qu'en conséquence, le moyen tiré de la violation du principe de la configuration du bureau de l'Assemblée nationale est inopérant ».⁵⁷ Cette lecture de la notion de configuration politique, qui rompt avec l'idée de représentativité de toutes les tendances politiques représentées à l'Assemblée nationale, apparaît trop stricte et sévère. Puisque, déjà dans une décision antérieure qu'utilise d'ailleurs le requérant pour fonder ses prétentions, la Haute juridiction avait conclu autrement que : « *Considérant que dans tous les cas de nomination ou de désignation que les lois confèrent aux députés et membres du Bureau, dans toutes les structures où il y a pluralité d'opinions et de tendances, il faut éviter qu'une seule ne s'accapare pas du pouvoir de nomination et de désignation ».*⁵⁸ La Cour semble avoir maintenant choisi de faire une interprétation évolutive de la notion de configuration politique en s'inscrivant dans une posture de revirement jurisprudentiel. Probablement que la notion de configuration politique doit être traitée au cas par cas. Telle ne semble pas être l'option choisie pour les décisions ultérieures. D'ailleurs, devant la polémique permanente observée à l'Assemblée nationale à l'occasion de la désignation des représentants de cette institution dans divers structures et organes de l'Etat, la Cour constitutionnelle a enfin procédé à une consécration définitive des droits de la minorité parlementaire en décidant que « *Le choix des députés appelés à représenter l'Assemblée Nationale en tant que Corps à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'Etat, doit se faire selon le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité ».*⁵⁹

Révolutionnaire pour une question devenue classique, la décision de la Cour a inspiré deux séries de commentaires selon qu'elle est approuvée ou critiquée. Pour les laudateurs, la décision du 08 janvier 2009 est bienvenue et « *captivante à plusieurs égards. Elle permet d'abord de remarquer que l'institution parlementaire est «sous garde » en ce sens que même dans le silence de textes, et sur une affaire relevant de sa propre compétence elle ne saurait avoir des pouvoirs sans limite. Ensuite, elle affirme clairement le rejet par la Cour du risque de la dictature de la majorité parlementaire ou de l'absolutisme de cette majorité, contraire à l'idée de la démocratie pluraliste fondée essentiellement sur la philosophie politique de la dialectique constructive affublée dans la doctrine juridique et science politiste. Enfin, elle procède à une catégorisation de la représentation proportionnelle majorité/*

57 Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 08-065 du 26 mai 2008. Dans cette même décision, la Cour a souligné notamment que « *l'article du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale ne prescrit que deux conditions pour la nomination des membres de la Cour constitutionnelle, à savoir l'avis préalable de la conférence des Présidents et la désignation desdits membres par le Bureau de l'Assemblée nationale au scrutin secret, que l'article 115 de la Constitution a clairement défini les critères de nomination des membres de la Cour constitutionnelle ».*

58 Cour constitutionnelle DCC 99-037 du 28 juillet 1999.

59 Cour constitutionnelle DCC 09-002 du 8 janvier 2009.

minorité qu'elle élève au rang de principe à valeur constitutionnelle ».⁶⁰ On peut comprendre le sentiment de satisfaction qui anime les promoteurs de cette décision car c'est véritablement pour la première fois que la Haute juridiction a scellé définitivement le sort des minorités en leur reconnaissant une protection juridique. Non seulement le juge constitutionnel reconnaît la minorité parlementaire en tant qu'entité à part entière mais aussi lui octroie des droits à l'instar de la majorité. La minorité parlementaire devient ainsi le fondement de la démocratie pluraliste. A l'opposé, une partie de l'opinion trouve exagérée, voire prétentieuse cette décision et s'en méfie. Elle estime qu'elle doit être ainsi combattue puisque la délibération à l'Assemblée ne privilie que la règle de la majorité à défaut de l'unanimité. Pour elle, la décision constituerait une source d'insécurité juridique et aucun texte n'apporte une nette clarification sur la constitution des groupes majoritaires ou minoritaires à l'Assemblée nationale qui semblent évoluer au gré des circonstances. Le doute existe alors que les députés de la minorité deviennent ceux de la majorité et vice versa puisqu'au début de chaque législature, les députés issus des urnes ne restent pas toujours fidèles à leur parti jusqu'à la fin⁶¹. L'inattendue et surprenante décision n'a pas laissé indifférents les députés de l'époque qui, dans une nouvelle requête à la Haute juridiction, lui ont demandé d'interpréter les concepts qu'elle a utilisés. Mais la Cour constitutionnelle a statué en parlant de comportement laxiste qui « *vise à faire échec à l'exécution de sa décision du 8 janvier 2009* »⁶² qui a pourtant reçu autorité de chose jugée.

La décision du 08 janvier 2009 s'est alors imposée malgré les réserves qu'elle a suscitées. A maintes reprises, elle a été confirmée.⁶³ On retient que les droits de la minorité parlementaire sont ainsi définitivement consacrés. Mais en attendant une législation spécifique sur la minorité parlementaire dans une relecture éventuelle du statut de l'opposition et de la charte des partis politiques, cette catégorie juridique continue d'assumer sa posture au parlement aux côtés de ses collègues de la majorité.

60 A. KPODAR, « Décision de la cour constitutionnelle du Bénin : DCC09-002 du 8 janvier 2009 : « une bonne année à la démocratie pluraliste », <http://www.la-constitution-en-afrigue.net/article-28-611580.html> du janvier 2009.

61 S. PRINCE-AGBODJAN, « Décision de la Cour constitutionnelle : revirement jurisprudentiel au Bénin. La Cour constitutionnelle de Maître Robert DOSSOU continue de surprendre! », in Benin Gate News, journal en ligne consulté le 19/01/2009, in http://beningate.net/blog1/2009/01/decision_de-la_cour_constituti.html.

62 En l'espèce, la Cour a validé l'interprétation qu'a donné « la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme, seul organe interne de l'Assemblée nationale compétent pour proposer, en cas de nécessité, indiquer à l'Assemblée nationale toutes explications en matière juridique... qu'en se conformant à la décision de la Cour, elle a mis en œuvre et fait une bonne application du principe de représentation proportionnelle majorité/ minorité... ». Voir Décision DCC 09-015 u 19 février 2009.

63 Cour constitutionnelle du Bénin, voir DCC 09-016 du 19 février 2009 DCC 09-057 du 21 avril 2009 et DCC11-047 du 21 juillet 2011.

B. La posture assumée

La minorité parlementaire est désormais réhabilitée. Ses droits sont non seulement reconnus mais aussi garantis par le juge constitutionnel. En matière d'organisation et de fonctionnement de l'Assemblée nationale, elle jouit des mêmes droits et priviléges que la majorité parlementaire. Cette consécration est relativement récente puisque remontant seulement à la fameuse décision du 08 janvier 2009. En effet, le renouveau démocratique des années 1990 y a fortement contribué en faisant de l'opposition parlementaire un acteur incontournable de la démocratie parlementaire. Bien que la production législative et le contrôle de l'action gouvernementale soient les missions classiques de tout député quel qu'il soit, il est à noter toutefois que, dans la première activité, le député de la minorité est plus timoré et plus redouté dans la deuxième.

1. Un législateur timoré

Les députés de la majorité n'ont pas de titre foncier sur la production législative. Tous les députés prennent une part égale à toutes les étapes de la procédure de l'élaboration et du vote des lois. Les sensibilités opposées à l'Assemblée sont donc soumises aux mêmes contraintes.

La production législative est une étape importante pendant laquelle les députés exercent pleinement leurs prérogatives de législateur. En effet, ils sont appelés à donner vie à un texte en participant individuellement ou collectivement au processus devant conduire au vote d'une proposition ou d'un projet de lois. Ainsi, ils ont le droit d'initiative, le droit de l'élaboration de la loi, c'est-à-dire le droit de discuter du projet ou de la proposition de loi en commissions et en séances plénières, le droit d'amendement, de donner leurs explications de vote et d'organiser des conférences de presse pour justifier leur position, etc.

L'initiative est l'étape de proposition des textes à soumettre. Tous les députés intéressés peuvent déposer leurs propositions dans les conditions prescrites par les textes. Les propositions ne sont recevables que si elles relèvent du domaine de la loi,⁶⁴ elles ne doivent non plus entraîner une diminution des ressources ou une aggravation des charges publiques, sauf compensation.⁶⁵ Le non-respect de ces limitations constitutionnelles entraîne l'irrecevabilité des propositions déposées. A la cinquième législature dominée par l'opposition parlementaire, la plupart des propositions de lois introduites ont été déclarées irrecevables pour non-respect de ces conditions constitutionnelles.

Dans presque tous les parlements du monde, l'élaboration de la loi se scinde en deux phases : une phase préparatoire qui appartient aux commissions, et une phase de discussion et de décision impliquant tous les députés, qui a lieu exclusivement pendant la séance plé-

⁶⁴ Art. 98 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990; art74.4 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

⁶⁵ Art. 107 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990; art.74.5 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

nière.⁶⁶ Il est remarquable ici de souligner que c'est surtout à l'occasion des travaux en commission et des débats en séance plénière que les députés de la minorité parlementaire exercent leur droit à la parole en exprimant librement leurs opinions sur un projet ou une proposition qui leur est défavorable. Le droit à la libre expression est un droit fondamental de la minorité parlementaire. Au terme du vote d'un texte législatif, la désapprobation manifestée par les députés de la minorité peut être traduite par l'initiative d'une conférence de presse ou d'un communiqué largement diffusé pour informer l'opinion publique du bien-fondé de leurs réserves et du danger que les députés de la majorité font courir aux populations en adoptant un texte à polémique. Ces députés minoritaires, peuvent en cas de vote d'un texte de loi fortement contesté par eux, se confier à l'arbitrage du juge constitutionnel pour se faire entendre.⁶⁷

Dans la réalité, le député de la minorité est le plus souvent brimé dans ses droits à se faire entendre. Il en est ainsi lorsque le Président d'une commission permanente refuse de jouer à la neutralité lorsqu'il émane lui-même du parti majoritaire. L'article 81.2 donne ainsi la liberté au Président d'une commission d'apprécier de façon discrétionnaire la recevabilité des amendements.⁶⁸ Ce qui signifie qu'il peut en profiter pour rejeter ceux qui émanent d'un député de la minorité dès lors qu'il les juge nuisibles pour son groupe.

Mieux, il arrive aussi parfois qu'une proposition de loi initiée par les députés de la minorité et débattue en commission, ne soit pas examinée en plénière parce que bloquée par la majorité qui use de subterfuges. Est illustrative ici la proposition de loi portant révision de la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication (HAAC) introduite par un député de la minorité. Tout d'abord, cette proposition de loi a été déclarée irrecevable parce que transmise au Gouvernement hors-délai, c'est-à-dire plus d'un(1) mois après le délai de 48h prescrit par l'article 74.8 al.2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Bien que réintroduite par la suite par un autre député de la minorité, la proposition de révision de la loi organique n'a pu être examinée. Les députés de la majorité se méfient de son examen qui devrait enclencher le processus de renouvellement des membres de la HAAC au titre de la cinquième mandature et réduire le nombre de personnalités à désigner par le Président de la République en le faisant passer de trois(3) à un (01) pour cette institution.

Certes, la minorité parlementaire n'est pas absente du processus législatif. Mais son implication dans la production législative reste relativement dérisoire. Sur un total de vingt-sept (27) propositions de loi examinées et votées entre 2007 et 2013, la majorité a été plus

66 Voir M. AMELLER, Parlements, Paris, PUF, 1966, p.180 et 204; P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-E. GICQUEL, Droit parlementaire, 5^{ème} édit., Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2014, p. 206.

67 Voir infra.

68 Voir article 81.2 du Règlement intérieur : « *Les amendements présentés en commission et les modifications proposées par la commission aux textes dont elle avait été initialement saisie ne sont recevables que lorsqu'ils sont conformes aux dispositions de l'article 98 de la Constitution délimitant le domaine de la loi. L'irrecevabilité des amendements est appréciée par le Président de la Commission et, en cas de doute, par son bureau* ».

productive que la minorité parlementaire avec dix(17) propositions de loi contre dix(10).⁶⁹ Il ne pouvait en être autrement dans la mesure où les députés de la majorité procèdent du gouvernement avec qui ils sont le plus souvent en connivence pour des questions prioritaires à faire passer à l’Assemblée. C’est là une remarque classique qu’avait déjà souligné Georges Pompidou dans le cas français : « *les rapports entre exécutif et législatif deviennent essentiellement les rapports entre gouvernement et majorité* »,⁷⁰ et dans ces rapports, la majorité décide tandis que la minorité est traitée par prétérition.⁷¹ La faible performance législative de la minorité est néanmoins surmontée par sa détermination redoutée en matière de contrôle de l’action gouvernementale.

2. Un contrôleur redouté

Affirmer que la minorité parlementaire est un « contrôleur redouté » peut apparaître quelque peu exagéré, car, à vrai dire, il n’existe pas *a priori* un déséquilibre entre les différentes activités qui incombent aux députés. Cependant, l’on a souvent tendance à attribuer la fonction législative à la majorité parlementaire appelée à soutenir le gouvernement et le contrôle de l’action gouvernementale comme étant l’apanage de la minorité. En effet, Selon la doctrine, « *le terme de contrôle désigne les activités politiques des assemblées par opposition à leur activité législative et recouvre une grande diversité d’opérations, qui vont de la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement aux activités informatives* ».⁷² Cette définition apparaît très large parce qu’elle détaille la fonction du contrôleur qui informe et sanctionne.

L’article 113 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 offre au moins quatre moyens aux parlementaires pour demander des explications au gouvernement sur sa gestion et ses activités. Il s’agit de l’interpellation, la question écrite, la question orale avec ou sans débat non suivie de vote et la commission d’enquête parlementaire d’enquête. Ainsi, les députés qui le désirent, peuvent utiliser l’un ou l’autre des moyens « *dans les conditions déterminées par le Règlement intérieur de l’Assemblée nationale* ».⁷³ Le contrôle de l’action gouvernementale n’étant pas une exclusivité de la minorité parlementaire, c’est une prérogative parlementaire que se partagent tous les députés qui souhaitent vérifier la gestion de l’exécutif. Mais force est de constater que les députés de la majorité sont le plus souvent réticents, voire réservés à enclencher une procédure de contrôle à l’encontre du gouvernement qu’ils soutiennent depuis le parlement. *A contrario*, la minorité parlementaire, lors-

69 M. OGOUTOLOU, Contribution de l’Assemblée nationale à l’enracinement du processus démocratique et à la bonne gouvernance au Bénin, Mémoire présenté en vue de l’obtention du diplôme d’études supérieures spécialisées (DESS) en gouvernance et démocratie, Université d’Abomey-Calavi, Chaire Unesco des droits de la personne et de la démocratie, avril 2015, p. 62.

70 G. POMPIDOU, *Le Nœud gordien*, Paris, Plon, 1974, p. 70.

71 P. AVRIL, « Renforcer le parlement : qu’est-ce à dire? », *Pouvoirs*, n°146, 2013/3, p. 14.

72 P. AVRIL, J. GICQUEL et J.E. GICQUEL, Droit parlementaire, *op.cit.*, p. 325.

73 Art. 113 alinéa 2 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

qu'elle n'est pas instrumentalisée, utilise cette prérogative pour demander des comptes au pouvoir exécutif, indirectement à la majorité parlementaire qui valorise son programme d'action. C'est à ce titre que l'on pense que le contrôle de l'activité gouvernementale serait d'abord réservé à l'opposition voire à la minorité parlementaire qui devrait l'utiliser pour veiller à la bonne gouvernance parlementaire.

En faisant le point des initiatives prises par la minorité parlementaire en matière de contrôle de l'action gouvernementale, il est à souligner que sur un total de 286 questions écrites enregistrées entre la première et la sixième législature, 239 ont été posées par les députés de la minorité parlementaire contre 47 pour ceux de la majorité. S'agissant des 401 questions orales enrôlées de la première à la sixième législature, 222 émanent de l'opposition parlementaire contre 179 pour la majorité. Enfin, 122 questions d'actualité ont été initiées par les députés de l'opposition contre 66 pour ceux de la majorité sur un total de 188 questions enregistrées de la première à la sixième législature.⁷⁴ Ces chiffres, qui sont à l'avantage de la minorité parlementaire, confirment la thèse de son effective implication en matière de contrôle de l'action gouvernementale. Son action est fortement appréciée lorsqu'elle porte sur des dossiers sensibles qui divisent par leur teneur la classe politique. Sont illustratives ici les affaires Sonacop, OPT/Titan et Hamani Tijani examinées à la troisième législature⁷⁵ ou encore celles de machines agricoles, CEN-SAD, ICC-services fortement discutées à la cinquième législature.⁷⁶

C'est en raison de leur grande capacité d'action que, dans certains contextes, des droits spécifiques sont reconnus aux députés de la minorité, voire de l'opposition pour leur permettre d'exercer sans crainte leur fonction parlementaire. En Grande-Bretagne, l'opposition est le parti minoritaire qui a obtenu moins de voix au terme des élections législatives.⁷⁷ Elle est une institution privilégiée qui jouit d'une grande estime de la part des populations parce qu'elle critique, prévient et contrebalance les errements du gouvernement dans l'espoir de devenir l'alternative au pouvoir. En raison de la nature parlementaire du régime britannique, l'opposition contrôle mais aussi sanctionne le gouvernement par la mise en jeu de sa responsabilité par une motion de censure. En France, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis aux règlements des assemblées de s'ajuster et de revaloriser le statut des groupes minoritaires et de l'opposition en leur accordant des droits spécifiques nou-

74 Il s'agit d'un point qui part de la première législature à la sixième législature encours à la date du 31 décembre 2014 (voir à ce sujet M. OGOUTOLOU, mémoire précité, p. 62).

75 Pour un résumé de ces différentes affaires, lire au besoin A.D. ADAMON, *Le Parlement béninois en mouvement (1990-2015)*, Tome 2, Editions du Journal officiel, Porto-Novo, 2016, pp. 190-194.

76 A.D. ADAMON, *op.cit.*, pp. 266-268.

77 Pour mémoire, les élections en Grande-Bretagne opposent généralement deux grands partis : les travaillistes et les conservateurs. Le parti qui perd les élections est officiellement considéré comme le parti d'opposition.

veaux aux fins de renforcer leur capacité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.⁷⁸

C'est en exerçant son activité du contrôle de l'action gouvernementale que la minorité parlementaire peut jouer véritablement son rôle de contre-pouvoir en tant qu'alternative au pouvoir. Mais à l'analyse, il s'agit d'une catégorie juridique qui, à peine célébrée, commence à présenter des signes de lassitude.

II. Une catégorie juridique malaisée

L'analyse précédente a permis de démontrer qu' « *une majorité, sans minorité opposante, peut être le plus dangereux de tous les modes de gouvernement* »⁷⁹. La minorité parlementaire est ainsi valorisée comme une catégorie juridique protégée et célébrée. En tant que telle, la minorité parlementaire n'emporte pas toujours toutes les qualités qu'on croit lui reconnaître. Il s'agit d'une espèce encore fragile qui est non seulement instrumentalisée mais également indisciplinée.

A. Une minorité instrumentalisée

La minorité parlementaire évolue dans un environnement qui lui est souvent préjudiciable. Sa posture est exploitée contre elle au parlement mais aussi en dehors du parlement.

1. L'influence subie au parlement

La faible représentativité des députés de la minorité fait l'objet de supputations voire de convoitises. En effet, les députés de la majorité gouvernementale comme ceux de l'opposition majoritaire ainsi que les leaders des partis représentés à l'hémicycle, peuvent profiter de leur nombre ou position pour exercer des influences subtiles ou visibles sur les députés

78 Les articles 133, 134, 141,¹⁴³ et 145 du règlement des Assemblées nationales renseignent sur ces droits nouveaux résumés comme suit : « *La moitié des questions au gouvernement et des questions orales sans débat est attribuée à l'opposition, la première d'entre elles revenant de droit à un groupe d'opposition ou minoritaire (art. 133 et 134 RAN). Les missions d'information des commissions composées de deux membres doivent comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition; les missions composées de plus de deux membres doivent s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (art. 145 RAN). De nouvelles règles de pluralisme sont instaurées au sein des commissions d'enquête (art. 143 RAN) et des missions d'information (art. 145 RAN), ainsi qu'en matière de suivi de l'application des lois (art. 145-7 RAN). L'opposition se voit reconnaître un « droit de tirage » en matière de commissions d'enquête, sauf opposition en séance à la majorité de 3/5 des membres de l'Assemblée et durant la dernière année de la législature (art. 141 RAN) ».* Lire B. NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs* 2010/2 (n° 133), p. 140.

79 A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5^e éd., Paris, Sirey, 1909, p. 274.

de la minorité. Ces influences peuvent se manifester à l'occasion de l'élection du Bureau de l'Assemblée nationale, des travaux en commissions ou des débats en plénière.

Tout d'abord, l'influence de la majorité sur la minorité intervient dans le cadre de la démocratie majoritaire, c'est-à-dire un système politique dans lequel seule la volonté de la majorité doit primer sur toute autre forme de volonté. La démocratie ne fonctionne que par le principe majoritaire. Ce principe s'énonce comme un modèle d'organisation politique dans lequel les élections permettent de dégager-dans un contexte pluraliste-une majorité politique qui gouverne en même temps que la minorité s'oppose, en attendant que les rapports de force s'inversent suivant les mêmes mécanismes.⁸⁰ Au fond, il s'agit d'une conception classique du parlementarisme français d'avant 1958 justifiée par le fait que les députés majoritairement représentés à l'Assemblée nationale étaient les seuls à incarner la légitimité pouvant dicter la conduite à suivre. La loi était pensée comme l'expression de la volonté générale, c'est-à-dire de la volonté du grand nombre. Il n'y avait de démocratie que lorsqu'elle est majoritaire.⁸¹ Le principe de la majorité était la seule référence. Ainsi, comme l'observait Pierre Favre, « ...dans un groupe humain préalablement délimité, la décision qui sera considérée comme tant celle du groupe tout entier est celle qui a l'accord de la fraction la plus nombreuse du groupe ».⁸²

La tendance majoritaire de la démocratie s'est imposée comme la nouvelle donne de la plupart des Etats africains d'influence française sortis de la nuit des dictatures de la fin des années 1980. Pour ces Etats, ce sont les députés de la majorité qui, le plus souvent, initient des propositions de lois généralement adoptées, orientent les délibérations, opinent et tranchent sur des questions importantes pouvant requérir un avis de l'assemblée plénière par un vote. Le vote, qu'il soit personnel ou par procuration, à main levée ou secret, reflète toujours la vision des députés de la majorité. En raison de leur nombre et surtout de l'adhésion au programme d'action du gouvernement qu'ils soutiennent, les députés de la majorité méprisent en quelque sorte ceux de la minorité. Pour éviter l'arbitraire qui peut entacher éventuellement les délibérations émanant du camp majoritaire, le recours au juge constitutionnel devient inévitable comme le seul moyen pour exiger le respect des droits de la partie minoritaire ignorée.

Le droit à la saisine du juge constitutionnel par la minorité parlementaire n'a pas connu une trajectoire identique suivant les Etats.

Au Bénin, le recours au juge constitutionnel par la minorité ne fait pas l'objet de dispositions spéciales dans la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Il dérive de la large

80 F. MELEDJE DJEDJRO, « Principe majoritaire et démocratie en Afrique », *op.cit.*, p. 22.

81 Il s'agit d'une thèse qui défendait le « légicentrisme » ou de la souveraineté de la loi. Cette thèse sera mise en cause dans les années 1970, après que les constitutifs de 1958 ont créé les instruments du contrôle de la loi et que le Conseil constitutionnel ait appris à s'en servir : « la loi n'est l'expression de la volonté générale que dans le respect de la constitution » (Décision, 85-197 DC); Voir aussi B. MATHIEU, *La loi*, 2^{ème} édit., Paris, Dalloz, 2004, p. 26.

82 P. FAVRE, « La décision de majorité, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, p. 13.

saisine de la juridiction constitutionnelle accordée à tous les citoyens béninois conformément à l'article 122 de ladite constitution.⁸³ En plus de cette disposition, ce sont les articles 114 et 117 qui indiquent les compétences de la Cour constitutionnelle comme juge de la constitutionnalité de la loi, meilleur protecteur des droits et libertés des citoyens et organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Se fondant sur ces dispositions, la minorité parlementaire, mécontente d'un quelconque acte parlementaire, peut adresser sa plainte à la Haute juridiction qui rend une décision obligatoire insusceptible de tout recours.⁸⁴ Aussi, est-il important de rappeler que les différentes décisions examinées ci-dessus s'inscrivent dans cette démarche.⁸⁵

La large saisine accordée aux citoyens qui implique *de facto* les députés de la minorité n'a pas été la tendance qui a partout prévalu. Bien que Hans Kelsen rappelât, dans son célèbre article sur la garantie juridictionnelle de la constitution, qu'il est plus juste d'accorder aux minorités parlementaires la possibilité de recourir à l'arbitrage des juridictions constitutionnelles pour une meilleure protection de leurs droits, la France a beaucoup tergiversé⁸⁶ avant de reconnaître à la minorité la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel. Ce n'est véritablement qu'avec la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 que la possibilité pour la minorité (l'opposition) de contester la constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation va devenir une réalité. Ce droit de saisine a été plus qu'avantageux puisque « *depuis 1974, le juge constitutionnel se prononce en moyenne plus de dix fois par an sur la constitutionnalité d'un texte législatif, soit autant qu'entre 1958 et 1974* ». ⁸⁷ Cette tendance sera maintenue et renforcée avec la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 relative au traité de Maastricht qui se singularise par le bénéfice des droits accordés non seulement à l'opposition parlementaire mais aussi au renforcement de l'institution parlementaire. Aussi, est-il important d'indiquer que la révision constitutionnelle de 2008 corrobore cette position par la reconnaissance à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le conseil constitutionnel en cas d'application de l'article 16 de la Constitution de 1958 relatifs aux pouvoirs exceptionnels du Président de la République.

Au Sénégal, le droit de la minorité parlementaire de saisir le juge constitutionnel remonte à la première législature 1976-1980 et l'opposition pouvait déférer les lois devant la Cour suprême. Avec l'avènement du multipartisme, la modification de la constitution et du règlement intérieur vont conduire à une réaffirmation de ce droit de la minorité de contester

⁸³ Art. 122 : « *Tout citoyen peut saisir la cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant un juridiction...* ».

⁸⁴ Art. 124 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

⁸⁵ Voir supra, « fixation jurisprudentielle ».

⁸⁶ La raison probable de ce retard est que l'on craignait une récupération politique de cet organe juridictionnel.

⁸⁷ P. JAN, « Les révisions constitutionnelles et l'opposition », in O. ROZENBERG, *op.cit.*, p. 127.

les lois devant le conseil constitutionnel.⁸⁸ C'est cette réforme qui a permis à la minorité parlementaire sénégalaise de déférer à la censure du juge constitutionnel la loi organique n°09-2003 portant création du Conseil de la République. Cette loi serait déclarée contraire à l'article 82 de la Constitution qui indique les propositions de loi ou des amendements faits pas des députés qui augmentent les dépenses publiques doivent être accompagnés de recettes compensatrices. Ce qui n'était pas le cas pour les députés de la minorité parlementaire qui ont eu gain de cause devant le conseil constitutionnel lequel a déclaré, dans sa décision du 29 août 2003, « *non conforme à la constitution la loi organique n°09-2003 portant fonctionnement du Conseil de la République* ».⁸⁹

Ensuite, si la majorité influence naturellement la minorité parlementaire, l'opposition parlementaire majoritaire peut aussi instrumentaliser la minorité gouvernementale représentée à l'Assemblée. Le scénario décrit précédemment est identique en matière d'initiatives des textes que dans les cas des délibérations où la minorité est simplement marginalisée voire ignorée. Enfin, il est possible que les influences dont il est question proviennent de quelques individualités à l'Assemblée qui sont considérées comme des « députés personnalités » dont la position sociale peut intéresser. Ces derniers cherchent à démarcher sinon courtiser des députés de la minorité pour aider notamment à la constitution de leur groupe parlementaire ou à renforcer leur position pour la prise des décisions jugées importantes. De telles démarches peuvent conduire au phénomène de la transhumance politique,⁹⁰ une sorte de gangrène qui bien qu'encourageant la liberté des députés à l'hémicycle à migrer de la minorité à la majorité ou vice versa peut être nuisible à l'efficacité de travail parlementaire. Cette pratique est interdite notamment au Congo-Brazzaville, au Gabon, au Niger, en République Démocratique du Congo, au Rwanda et au Sénégal alors qu'elle est tolérée au Bénin. Au Niger, par exemple, c'est l'article 87 de la Constitution du 25 novembre 2010 qui interdit la transhumance politique en ces termes : « *Chaque député est le représentant de la Nation. Tout mandat impératif est nul... Pendant la législature, tout député qui démissionne de son parti politique perd son siège et est remplacé par son suppléant ...* ». L'interdiction de la transhumance a une finalité pédagogique : empêcher la corruption des députés de la minorité en les obligeant à rester fidèles à leur conviction, seul gage d'opérer l'alternance. Bien que la déchéance du mandat parlementaire⁹¹ soit la tendance qui se dessine

88 E.H.O. DIOP, Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal, Dakar, Credila, 2011, p. 86.

89 Conseil constitutionnel sénégalais, Décision 2/C/2003 du 29 août 2003.

90 Encore appelé « nomadisme politique » par la doctrine, la transhumance politique est « *l'attitude de l'homme politique qui migre d'un parti politique auquel il appartient au moment de son élection vers un autre parti pour des intérêts personnels, à l'instar de la migration périodique des troupeaux à la recherche d'espace plus favorable à leur alimentation et épanouissement...* », in Th. HOLO, « Le statut de l'opposition », in J.P. VETTOVAGLIA (dir.), *op.cit.*, pp. 355-356.

91 Au Sénégal, la déchéance est automatique. Voir l'article 60 de la constitution sénégalaise de 2001 qui dispose : « *Tout député qui démissionne de son Parti ou en est exclu en cours de législature est automatiquement déchu de son mandat* ».

dans la plupart des Etats africains, le Benin se distingue encore par son indifférence qui, bien que dénoncée, n'est pas encore juridiquement sanctionnée.⁹²

L'influence que subit la minorité parlementaire peut être aussi appuyée par ce qui s'observe en dehors du parlement qui vise à dévoyer cette catégorie juridique de sa posture.

2. L'influence subie hors du parlement

La minorité parlementaire ne devrait rien craindre en dehors du parlement pour la simple raison que l'environnement immédiat dans lequel elle est appelée à agir est ce cadre. Néanmoins, l'on constate que les députés de la minorité sont également influencés par des acteurs extérieurs à l'Assemblée nationale en raison de leur position stratégique qui pourrait être déterminante pour une délibération importante lorsqu'il est exigé par exemple un vote qualifié.

Dans la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, le vote qualifié intervient par exemple lorsqu'il s'agit de réviser la Constitution. En pareille circonstance, le vote à la majorité des trois quarts pour la prise en considération du projet ou de la proposition de révision⁹³ et le vote de quatre cinquième des membres pour la révision proprement dite sont requis.⁹⁴ Le plus souvent, c'est vers les députés de la minorité que l'on se tourne pour rechercher la satisfaction d'une telle exigence en comptant sur leurs voix. Le Président de la République *Patrice Guillaume Talon*, pour donner une suite à son projet de réformes politiques et institutionnelles,⁹⁵ a transmis à l'Assemblée nationale aux fins d'être examiné et révisé le projet de loi portant révision de la constitution du 11 décembre 1990. Après étude en commission du projet et débat en session plénière, vingt députés de la minorité ont voté contre la recevabilité du projet en faisant ainsi échec au processus de révision de la constitution du 11 décembre 1990 qui venait d'être enclenché.⁹⁶ Dans cet exemple, il apparaît

92 Les initiatives en matière de la lutte contre le phénomène de la transhumance politique n'ont pas manqué d'exister. On peut notamment se référer à la proposition de loi contre la transhumance politique en date du 17 septembre 2004 déclarée, en plusieurs de ses dispositions, anticonstitutionnelle. En effet, la Cour constitutionnelle a, entre autres, estimé que « l'Assemblée Nationale a opéré un transfert de la souveraineté nationale du peuple aux partis politiques, bridé la liberté d'opinion et d'expression et a violé les dispositions de l'article 80 qui interdit tout mandat impératif ». Voir Décision DCC 01-083 du 27 août 2001 de la cour constitutionnelle du Bénin.

93 Art. 154.2 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

94 Art. 155 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

95 Cette réforme faisait partie d'une promesse ferme faite lors de la campagne électorale par le candidat Patrice TALON qui devait aboutir à une relecture profonde de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Au nombre des aspects à réviser on peut, entre autres, rappeler les propositions liées à la réforme de la Cour constitutionnelle, à la durée du mandat du Président de la république, à la suppression du Conseil Economique et social, à la refondation de la Haute Cour de Justice. Lire au besoin in <http://www.gouv.bj/remise-du-rapport-de-la-commission-djogbenou-au-chef-de-l-etat-un-premier-pas-vers-les-reformes-institutionnelles-et-constitutionnelles-2/> consulté le 06 juin 2017.

96 Assemblée Nationale, compte rendu de la séance plénière du mardi 4 mars 2017.

clairement que le vote négatif des députés de la minorité a été nuisible au projet de réforme politique et institutionnelle initié par le Président Patrice Talon. Malgré les pressions et influences diverses qui auraient pu l'intimider, la minorité parlementaire a refusé de donner une suite favorable à ce projet du Chef de l'Etat qui voulait d'une révision en procédure d'urgence.⁹⁷

Les influences dont sont victimes la minorité parlementaire sont donc subtiles mais en règle générale, la palme d'or revient au gouvernement. En effet, il est généralement admis que tout gouvernement est porté à la recherche d'une majorité stable et qualifiée pour mener une gestion apaisée de son programme d'action. Le gouvernement est donc astreint à la recherche d'une majorité confortable pour gouverner : c'est le fait majoritaire. Pour réaliser ce vœu, le gouvernement est conduit à entrer en pourparlers avec toutes les forces politiques représentées à l'Assemblée nationale. Les députés de la minorité, puisqu'ils ont pour fonction de s'opposer, sont le plus souvent sollicités, l'objectif étant d'asseoir une gestion inclusive. La stratégie utilisée est de nommer au gouvernement ou à des postes de responsabilité stratégiques des députés ou leurs représentants émanant du groupe minoritaire. La formation d'un gouvernement de majorité élargie ou d'un gouvernement d'union nationale est souvent la solution de ralliement proposée. Alors que la majorité présidentielle et la majorité parlementaire obtenues des élections suffisent déjà pour bien gouverner, le chef de l'Etat estime nécessaire d'y associer ses adversaires politiques. Parce qu'il « ...éprouve du mal sous les contraintes de l'environnement politique aussi bien à constituer seul le gouvernement qu'à gouverner seul ». ⁹⁸ Le gouvernement d'union nationale s'appréhende comme une technique de gestion de pouvoir élargie aux forces politiques qui sont sorties perdantes des élections. C'est une dérogation à la gestion du pouvoir par les vainqueurs qui suppose donc la réunion de « *trois éléments cumulatifs : l'existence d'une majorité présidentielle issue du suffrage universel qui s'appuie d'abord sur une majorité parlementaire absolue ou relative et s'ouvre sur une partie de la minorité pour gouverner* ». ⁹⁹ Cette nouvelle forme de gestion du pouvoir est pratiquée dans beaucoup de pays où l'on peine à réaliser une stabilité politique du fait des groupes d'oppositions ou de minorités très forts.

97 C'est par procédure d'urgence que la révision de la constitution béninoise devrait s'opérer conformément aux vœux du chef de l'Etat. Les députés étaient en effet opposés à une démarche par précipitation qui ne prendrait pas en compte les véritables problèmes de la population en quête plutôt d'un mieux-être, Voir la synthèse du compte-rendu de la séance plénière de l'Assemblée nationale du mardi 04 avril 2017.

98 E.H.O. DIOP, « Partis politiques, Démocratie et réalité sociales au Sénégal », CREDILA, Dakar, 2011, p. 191.

99 I.M. FALL, La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : l'exemple des Etats francophones d'Afrique subsaharienne », Thèse de doctorat d'Etat en droit présentée et soutenue le 22 décembre 2001, Université Cheikh Anta Diop, p. 232.

Le gouvernement d'union nationale est expérimenté dans beaucoup de pays. Par exemple, en Belgique, où il existe plusieurs oppositions parlementaires,¹⁰⁰ l'inclusion de la minorité est souvent vue comme une nécessité pour espérer la faire disparaître progressivement ou totalement. Dans ce contexte, on pense que le gouvernement d'union nationale peut s'imposer en raison du péril ou d'une menace extérieure, par le souci de concevoir des politiques qui portent la marque d'une nation unifiée, par la nécessité de rassembler les majorités qualifiées.¹⁰¹

Dans les Etats africains, on peut comprendre de deux manières au moins cette forme de partage du pouvoir selon qu'elle permet d'anticiper les crises ou de les régler lorsqu'elles sont déjà nées. Dans l'hypothèse d'anticipation des crises, le gouvernement d'union nationale vise à éteindre des crises imminentes avant même leur éclosion face aux mécontentements manifestés à l'Assemblée nationale par des groupes minoritaires, instigateurs d'actes répréhensibles ou de troubles à l'ordre public. L'Assemblée nationale est souvent considérée comme le point de départ de leurs agissements qui sont vite déjoués ou étouffés par des actes de récompenses de la part du gouvernement. Ceux qui ont gagné l'élection sont obligés de collaborer avec les groupes d'opposition ou de la minorité parlementaire pour gouverner. Est illustratif ici l'exemple sénégalais avec l'entrée au gouvernement notamment en 1991 et 1996 de certains leaders redoutables de l'opposition¹⁰² dans une perspective de co-gestion du pouvoir entre gouvernement et opposition.¹⁰³ Dans un autre cas, la formule du gouvernement d'union nationale intervient *a posteriori* c'est-à-dire après la naissance d'une crise dont l'issue est incertaine. La recherche d'une solution consensuelle conduit le plus souvent à solliciter les forces politiques adversaires à entrer au gouvernement. On pourrait assister à un arrêt des situations explosives. C'est dans le souci de trouver une solution définitive à la bipolarisation de la vie politique au Burundi, marquée par des affrontements réguliers entre les groupes ethniques opposés hutu et tutsi¹⁰⁴ qu'est intervenue la Constitution intérimaire post-transition de 2004.¹⁰⁵ Cette constitution a permis de définir un mécanisme de partage d'un pouvoir consensuel entre deux groupes qui s'excluaient mutuellement.

Qu'elle soit proposée avant ou à la naissance d'une crise, la formule de gouvernement d'union nationale constitue néanmoins une entorse au principe de la séparation des pouvoirs en même temps qu'elle remet en cause le respect de la loi de la majorité.

100 L'Etat belge est un Etat fédéral où à côté des assemblées fédérales il y a des assemblées fédérées dont les délibérations ne coïncident pas forcément. Ceci peut générer plusieurs formes d'oppositions.

101 F. DELPEREE, « Les oppositions parlementaires : le cas belge », in O. ROZENBERG, *op.cit.*, p. 142.

102 Au nombre de leaders on peut citer Abdoulaye Wade, Amath Dansokho et Abdoulaye Bathily.

103 E.O. DIOP, *op.cit.*, p. 192.

104 Les rivalités entre les deux groupes ethniques ont été tragiques puisqu'elles ont coûté la vie au Président Melchior Ndadaye.

105 Cette constitution intérimaire résulte de l'Accord d'Arusha du 28 août 2000.

Belle théorie considérée comme le crédo de la démocratie libérale dont les idées ont été lancées par Aristote, entérinées par John Locke et systématisées par Montesquieu, la séparation des pouvoirs est le principe qui veut que les trois fonctions fondamentales de l'Etat soient remises à des organes distincts et séparés.¹⁰⁶ Elaborée à l'époque où les partis politiques n'existaient pas, la théorie de la séparation des pouvoirs est mise à rude épreuve avec l'émergence des démocraties modernes et contemporaines devenues des « démocraties de partis ».¹⁰⁷ La distinction classique entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire qui donne lieu parfois à une absorption d'un pouvoir par l'autre,¹⁰⁸ devient alors caduque avec la réalité des partis politiques.¹⁰⁹ La séparation majorité/minorité apparaît désormais comme la meilleure alternative pour contenir les velléités du gouvernement, voire de l'exécutif. Or, en fonction de la nature du régime politique considéré, la réalité de la séparation majorité/minorité est de plus en plus ruinée voire neutralisée par le fait majoritaire.

Que l'on soit dans un régime présidentiel comme aux Etats-Unis où le principe de « checks and balances » est valorisé ou dans un régime parlementaire britannique où les actions du parti majoritaire sont contrebalancées par le pouvoir de contrôle reconnu à l'opposition ou encore dans le régime semi-présidentiel français où l'on peut distinguer deux périodes, l'une normale avec une majorité présidentielle et l'autre de cohabitation qui suppose une collaboration forcée avec l'opposition, l'on assiste dans tous ces cas de figure à une domination de l'exécutif sur le pouvoir minoritaire. Il ne serait pas exagéré de constater que l'on tend dans ces divers régimes politiques plus à l'unité de pouvoir qu'à une véritable séparation des pouvoirs entre majorité et minorité.

En outre, en recherchant une large audience pour gouverner avec les partisans du parti minoritaire, l'on assiste aussi à un musellement de cette catégorie qui sape les bases de la logique du principe majoritaire. Les vainqueurs des élections quand bien même ils envisagent un apaisement de la vie politique par une gestion sereine semblent tout de même aussi rester dans la posture de leur incapacité à gouverner seul et à assumer le choix des électeurs. Au lieu de chercher chaque fois à neutraliser les partis minoritaires par des avantages divers, le défi qui attend les gouvernements serait de doter les partis minoritaires et/

106 P. GAUDEMEL, « La séparation des pouvoirs. Mythe et réalité », *Chronique XXIII*, Recueil Dalloz, 1961, p. 121.

107 J. Ph. FELDMAN, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, N° 83, 2010, p. 488.

108 A l'origine de la thèse de Montesquieu, il n'existe pas de fonction judiciaire séparée de celle exécutive. D'ailleurs, cette fonction était considérée comme nulle. De même, la fonction exécutive absorbe celle législative dans la plupart des régimes parlementaires. Le cas du régime parlementaire est édifiant à ce sujet dans la mesure où le parlement gouverne par l'entremise du cabinet.

109 Lire au besoin C.-M. PIMENTEL, « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique? », *Pouvoirs*, n° 102, 2002, pp. 119-131; P. AVRIL, « La séparation des pouvoirs est-elle un concept opératoire? », in <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6Avril.html> (consulté le 22 juillet 2016).

ou de l'opposition d'un véritable statut qui leur assure promotion en vue d'un effectif enrakinement de la démocratie dans nos Etats.

En dehors de l'influence par le fait majoritaire, les minorités peuvent aussi voir leur position faiblir par les pressions que peuvent exercer sur elles certains hommes d'affaires qui ont un intérêt particulier dans un dossier pendant à l'Assemblée Nationale. Ces hommes peuvent être considérés comme des sources potentielles de financement pour les actions menées par un groupe minoritaire au parlement. Ils entretiennent ces députés dont ils peuvent soutenir éventuellement les candidatures futures.¹¹⁰

Par ailleurs, il est important d'ajouter l'influence des partis politiques non représentés à l'Assemblée qui peuvent également sympathiser, voire influencer les groupes de la minorité parlementaire dont la position est stratégique pour interférer dans les délibérations au Parlement. C'est par le biais des réseaux que ces partis politiques arrivent à atteindre leur objectif.

Enfin, la dernière forme d'influence émane de l'opinion publique voire de la société civile dont les réactions à la suite d'une délibération parlementaire peuvent conduire la minorité parlementaire à réorienter sa position initiale, à abandonner une stratégie en cours ou déjà acquise.¹¹¹ On voit là que l'environnement dans lequel cette société civile agit peut vagabondement conditionner l'existence de la minorité dans ses activités parlementaires.

Sur un autre registre, la minorité parlementaire pose elle-même des actes répréhensibles qui montrent qu'elle est purement et simplement indisciplinée.

B. Une minorité indisciplinée

Il n'est pas exagéré de soutenir l'idée que la minorité parlementaire est indisciplinée. En effet, dans presque tous les parlements du monde, la minorité parlementaire est une catégorie juridique instable qui évolue au gré des circonstances. On pense qu'elle est sans conviction lorsqu'elle s'écarte de sa ligne de conduite ou occasionne une obstruction liée à ses propos ou actes.

110 L'homme d'affaire Patrice TALON, avant sa candidature à l'élection présidentielle qu'il a d'ailleurs remporté, aurait entretenu de très bons rapports avec les partis de l'opposition pour faire échec au projet de révision de la constitution du 11 décembre 1990 que le gouvernement du Président Yayi Boni avait initié. Les relations entre les deux hommes autrefois partenaires se seraient détériorées à la suite de cette situation.

111 Les marches organisées, les mouvements de grève observées, les pétitions initiées au lendemain de dépôt du projet de la révision de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 à l'Assemblée nationale ont, d'une manière directe ou indirecte, attiré l'attention des députés de la minorité à voter contre la recevabilité de ce projet qui s'est joué à deux voix près des députés de la minorité qui ont témoigne d'avoir sauvé de justesse la démocratie béninoise.

1. L'infidélité à sa ligne de conduite

L'opposition minoritaire doit rester loyale et responsable. Il lui est fait obligation de respecter scrupuleusement la Constitution ainsi que les lois et règlements de la République.¹¹² Logiquement, elle ne devrait pas poser des actes violents de quelque manière que ce soit pouvant entraver ou remettre en cause les institutions de l'Etat. Les débats au parlement, voire les manœuvres pour la course ou la conquête au pouvoir devraient se faire au moyen de moyens licites et démocratiques. Ces exigences démocratiques sont parfois mal comprises par les députés de la minorité qui croient fouler aux pieds les textes de l'Assemblée parlementaire

Aux termes de l'article 4 de la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition au bénin, « *Le rôle de l'opposition est de critiquer le programme, les décisions et les actions du gouvernement; développer des programmes propres; proposer des solutions alternatives à la nation et œuvrer pour l'alternance au pouvoir par des voies légales* ».¹¹³ La mission dévolue aux députés de la majorité se démarque nettement de celle de l'opposition minoritaire par le fait que cette dernière incarne l'alternative et peut « *exprimer son opinion sur toute question d'intérêt national et sur toute décision de l'exécutif* ».¹¹⁴ Le statut de l'opposition a été obtenu dans la plupart des Etats africains au prix d'une longue et difficile lutte.¹¹⁵ Alors qu'on s'attend que le député de l'opposition minoritaire en profite pour redorer son blason, il adopte plutôt une posture bizarre, voire étrange : il semble renoncer à l'exercice des droits et responsabilités qui constituent la substance du statut; et il se livre à une véritable compromission avec le pouvoir par rapport auquel il devrait constituer une alternative crédible.¹¹⁶ Quel résultat pourrait-on espérer d'un député de la minorité qui s'absente régulièrement des séances parlementaires sans motif justifié ou dont le seul objectif n'est peut-être que de bloquer le bon déroulement des activités parlementaires?

Ayant des droits et obligations prévus par la loi,¹¹⁷ l'opposition minoritaire ne devrait pas s'écartier, voire s'éloigner de son statut juridique. Pourtant, l'on constate que les partis

112 Article 16 de la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition.

113 Article 4 de la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition au Bénin.

114 Article 9 de la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition au Bénin.

115 Le statut de l'opposition repose soit sur une base constitutionnelle soit une base législative ou le deux à la fois. A titre illustratif, dans la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001, c'est le Titre V, art.58 al.1 qui en dispose : « *La constitution garantit aux partis politiques qui s'opposent à la politique du gouvernement le droit de s'opposer* »; dans la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, l'article 8.al.1 dispose : « *L'opposition politique est reconnue en République Démocratique du Congo. Les droits liés à son existence, à ses activités et à sa lutte pour la conquête démocratique du pouvoir sont sacrés. Ils ne peuvent subir de limites que celles imposées à tous les partis et activités politiques par la présente constitution et loi* ». Voir aussi la loi n°020/PR/2009 du 15 septembre 2010 portant statut de l'opposition politique au Tchad, etc.

116 M.E. SOHOUENOU, « Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines », *R.B.S.J.A*, n°25, 2011, p. 260.

117 Voir Titre III de la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition.

minoritaires de l'opposition posent des actes antinomiques qui les obligent à faire volte-face ou allégeance pour soutenir les actions du gouvernement qu'ils sont appelés à critiquer. Même si au nom de la liberté de mouvement,¹¹⁸ les partis d'opposition ont la possibilité de renoncer à l'appartenance à leur groupe politique initial à condition de faire une déclaration officielle de changement de position,¹¹⁹ force est néanmoins de constater que cette exigence légale n'est pas souvent respectée.¹²⁰ Cette situation conduit inéluctablement à une confusion de posture et, à terme, à une extinction progressive des partis minoritaires.

Le reproche que l'on fait aux députés de l'opposition est parfois interprété comme le fruit des intrigues politiciennes, voire des manœuvres politiques. A la cinquième législature (2007-2011), l'indiscipline parlementaire était si forte que les rapports d'activités du Président de l'Assemblée nationale n'avaient pas la caution des députés de la minorité. Par exemple, en 2008, lors de la présentation du rapport d'activités sur la période allant du 1^{er} avril au 30 octobre de la même année, à l'ouverture de la première session ordinaire, le 10 avril 2008, le quorum n'était pas atteint du fait surtout des députés de l'opposition parlementaire. Et conformément aux dispositions de l'article 85 de la Constitution, l'ouverture de la session a été reportée. Mais par la suite, aucun des dossiers inscrits à l'ordre du jour ne sera examiné du fait de la crise entre majorité et minorité que connaissait le parlement à l'époque. Et comme on devait s'y attendre, le rapport d'activités du Président *Mathurin Coffi Nago* a été rejeté. La crise ainsi née a influé fortement sur la productivité législative qui était devenue de plus en plus faible. Il est remarquable de constater qu'au cours de la session ordinaire qui a duré du 31 octobre 2008 au 31 janvier 2009, sur les trente-sept (37) dossiers inscrits à l'ordre du jour et avec les vingt (20) séances plénières, il n'y a eu que dix (10) lois votées, soit trois (3) lois ordinaires et sept (7) lois d'autorisation de ratification¹²¹. La faible productivité constatée doit aussi s'arrimer avec le faible rendement au niveau des commissions compétentes prises en otage par les députés de la minorité qui profitent naturellement de leur position pour exercer des pressions sur le déroulement des activités parlementaires.

¹¹⁸ Cette liberté de mouvement qui est encore la pratique au Bénin est à relativiser car la tendance générale dans la plupart des Etats africains est l'interdiction du nomadisme politique. Voir *supra*.

¹¹⁹ Aux termes de l'article 21 de la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition, « *Tout parti politique est libre de quitter l'opposition. Cette déclaration est enregistrée au ministère chargé de l'intérieur, qui fait publier l'enregistrement au journal officiel. La publication au journal officiel se fait dans les mêmes conditions qu'à l'article 6 ci-dessus. Ce changement de statut entraîne pour le parti politique la perte de tous les droits acquis au titre de la présente loi* ».

¹²⁰ L'expérience au Bénin montre bien que les changements de posture politique évoluent au gré des circonstances en jeu soit à la veille des élections générales soit pendant la période des délibérations parlementaires dont l'issue peut conditionner les positionnements et les décisions politiques. Les partis de la minorité approchés mordent à l'hameçon aux opportunités qui leur sont offertes.

¹²¹ Voir Assemblée Nationale du Bénin, comptes rendus sommaires de la période du 1^{er} avril 2008 au 31 janvier 2009.

Quoi qu'il en soit, l'utilité des groupes minoritaires d'opposition n'est plus à démontrer en démocratie. Considérés comme les ferment de la démocratie, les députés de la minorité sont incontournables pour l'approfondissement des démocraties pluralistes en tant que faiseurs du jeu démocratique. Mais lorsqu'on en vient à constater que ces groupes ne jouent pas leur rôle ou sont peu ou pas visibles, la démocratie qu'ils sont appelés à fortifier par leur action qualitative en prend un grand coup. *Georges Burdeau* avait perçu à juste titre que démocratie et opposition sont indissociables lorsqu'il a affirmé que « *L'existence d'une opposition libre, agissante est aujourd'hui encore tenue pour le critérium d'une démocratie véritable* ».¹²²

Sur un autre plan, le comportement du député de la minorité s'analyse carrément comme une obstruction de l'activité parlementaire.

2. L'obstruction parlementaire

Le danger qui guette toute assemblée parlementaire est l'usage fréquent de l'obstruction parlementaire qui est un procédé utilisé par la minorité parlementaire pour se faire entendre. Considérée comme une technique de blocage du travail parlementaire, l'obstruction parlementaire est « *un ensemble de pratiques et comportements parlementaires dont l'objet est de faire obstacle à la progression de la délibération vers son terme qui est la décision majoritaire* ».¹²³ Elle est donc le fait d'un groupe de parlementaires souvent de l'opposition minoritaire qui, par le truchement de dépôt de motions de procédure ou d'amendements répétitifs, de demandes de vérification de quorum ou de vote public, les rappels au règlement ou l'utilisation systématique du temps de parole¹²⁴ en viennent à contrôler en quelque sorte le travail parlementaire. Pour *Hans Kelsen*, lorsqu'il y a obstruction, « *la minorité abuse des règles de la procédure parlementaire, et en particulier des droits qu'elles lui reconnaissent, pour tenter de rendre plus difficile ou même d'empêcher le vote par la majorité des décisions auxquelles elle est hostile en paralysant momentanément le fonctionnement du mécanisme parlementaire par l'emploi de procédés conformes au règlement* ».¹²⁵ En d'autres termes, c'est un moyen qu'utilise la minorité parlementaire pour se faire entendre par la majorité parlementaire et le gouvernement. *Kelsen* a, d'ailleurs, distingué deux formes d'obstruction parlementaire : l'une est technique et l'autre est physique. Alors que l'obstruction technique est l'emploi abusif par la minorité de règles de la procédure parlementaire, l'obstruction physique est un ensemble de procédés de violence directe ou indirecte utilisés pendant les séances plénières. Ces deux formes d'obstruction visent à empê-

122 G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Tome VI, Paris, LGDJ, 1987, p. 612.

123 M. de VILLIERS et A. Le DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 7^{ème} édit., Paris, Sirey, 2009, p. 234.

124 Voir M. de VILLIERS et A. Le DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *ibid*.

125 H. KELSEN, *La Démocratie. Sa valeur. Sa nature*, traduction de Charles Eisenmann, 1932, Economica, rééd. 2004, p. 74.

cher le parlement de statuer.¹²⁶ Les députés de la minorité croient s'appuyer sur leur pouvoir d'alerte des tiers, extérieurs au parlement¹²⁷ pour poser des comportements répréhensibles.

La question se pose de savoir si l'obstruction parlementaire est contre-productive, voire une « pathologie parlementaire ».¹²⁸ Son usage peut-il être défendu ou refusé? Retenons que la pratique de l'obstruction parlementaire n'est pas linéaire et varie suivant les Etats et les régimes politiques. Aux Etats-Unis, l'obstruction parlementaire, connue sous le nom de *filibustering*, n'est pas prohibée lorsqu'elle intervient pour ralentir une procédure menée au pas de charge par le gouvernement. Mais elle devient condamnable si son but est d'empêcher la majorité démocratiquement élue de décider. C'est donc une pratique recommandée en cas de besoin. En Grande-Bretagne, le recours à l'obstruction parlementaire est contrôlé. Dans le souci de rationaliser son utilisation, à la chambre des communes, on a recours à deux types de procédures : celles de la guillotine et du kangourou. La procédure de la guillotine est utilisée en cas d'urgence et consiste à limiter le temps consacré à la discussion d'un texte. Alors que la procédure du Kangourou, qui peut être déclenchée par le speaker ou un président de commission, permet de sélectionner les amendements les plus représentatifs des opinions exprimées par les députés dans le débat.¹²⁹ En France, le recours à la technique de l'obstruction parlementaire est expérimenté depuis la cinquième République suite à l'initiative du groupe socialiste de l'Assemblée nationale à l'occasion des débats relatifs au projet de loi tendant à renforcer la liberté et la sécurité des personnes et, depuis lors, elle est devenue une pratique constante.¹³⁰ En effet, si l'article 48 ancien fait du gouvernement le maître de l'ordre du jour du parlement,¹³¹ il n'est pas le maître du jour puisque il n'a pas la maîtrise de la durée des débats qui peut jouer contre lui. En réalité, le temps est un allié dont on est peu sûr. La minorité parlementaire, voire l'opposition peut indéfiniment allonger une durée que le gouvernement et sa majorité veulent écourter. L'op-

126 H. KELSEN, *op.cit.*, p. 64.

127 Le droit d'alerte des députés est un droit fondamental pour faire savoir à l'opinion sur ce qui inquiète les députés de la minorité. Ce droit s'exerce vis-à-vis du juge constitutionnel comme celui des populations. Voir O. ROZENBERG, « L'opposition parlementaire, espèce à protéger », *op.cit.*, p. 192.

128 G. CARCASSONNE, Les Constitutions, coll., « Points Essais », Le Seuil, Paris, 11^{ème} édit., 2013, p. 218.

129 M. de VILLIERS et A. Le DIVELLEC, Dictionnaire du droit constitutionnel, *ibid.*

130 Ch. GEYNET, « L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du conseil constitutionnel », in <http://www.droitconstitutionnel.org/congreslyon/comm LD/D-geynet8T2b.pdf> (consulté le 12 août 2017).

131 Dans l'article 48 ancien de la Constitution du 4 octobre 1958, c'est le gouvernement qui disposait de la maîtrise de l'ordre du jour et il en profitait pour s'opposer à tout débat qui ne recueillerait pas son assentiment, surtout lorsque des propositions émanaiient de l'opposition. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié significativement la donne. Désormais, l'ordre du jour est fixé par chaque Assemblée. Voir le commentaire de l'article 48, in S.-L. FORMERY, La Constitution commentée article par article, 13^{ème} édit., 2010-2011, Paris, Hachette supérieur, pp. 102-103.

position a donc la latitude par la multiplication par exemple de la prise de parole, des amendements de paralyser les intentions du gouvernement. Le député obstruteur a le secret de la paralysie du parlement par toutes sortes de techniques qu'il peut utiliser. Yves Colmou décrit cette situation en ces termes : « *L'obstruction, c'est en effet la possibilité pour un commando de bloquer l'avance de toute une division. Quelques députés compétents, organisés et déterminés sont à même de bloquer pendant un temps indéfini sinon infini le fonctionnement de la machine parlementaire. Dès lors, c'est la capacité du Gouvernement à diriger le pays, sa capacité à traduire en actes c'est-à-dire en lois ses discours et ses projets qui est atteinte par l'obstruction parlementaire* ».¹³² En tant qu'arme redoutable préjudiciable aux projets du gouvernement, l'obstruction parlementaire peut être contournée au Sénat en France par la procédure de la question préalable. A l'Assemblée nationale, les techniques utilisées sont entre autres la déclaration d'urgence,¹³³ l'utilisation systématique des irrecevabilités, la procédure du vote bloqué.¹³⁴

Dans les assemblées parlementaires africaines, aucune allusion n'est officiellement faite à l'obstruction parlementaire dans les textes législatifs. Toutefois, la pratique peut être déduite de la lecture de certaines dispositions des règlements intérieurs des assemblées et des statuts de l'opposition.

Aux termes de l'article 49.7 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale béninoise, « *les attaques personnelles, les manifestations ou interventions troublant l'ordre ainsi que les interpellations de collègue à collègue sont interdites* ». Cette première disposition s'insurge contre des actes et comportements des députés qui peuvent être de nature à porter atteinte à l'ordre qui doit régner à l'Assemblée et au bon déroulement du travail parlementaire. Aucun député, qu'il soit de la majorité ou de la minorité, ne saurait prétexter de sa situation pour poser des actes d'insécurité à l'Assemblée. L'article 66.1 du même règlement renchérit pour interroger sur les blocages du travail parlementaire : « *lorsqu'un député entreprend d'entraver la liberté des délibérations et des votes de l'Assemblée, et, après s'être livré à des agressions contre un ou plusieurs de ses collègues, refuse d'obtempérer au rappel à l'ordre du président, celui-ci lève la séance et convoque le Bureau* ». L'interdiction de toute forme de violences venant de la part des députés est aussi prohibée dans la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition au Bénin.¹³⁵ La tendance qui se dégage dans les textes parlementaires est à l'interdiction de cette pratique surtout dans sa forme physique assimilée aux voies de fait.

L'obstruction parlementaire n'est pas restée pour autant une pratique impunie. Des sanctions sont prévues et peuvent porter sur la censure simple et censure avec exclusion

132 Y. COLMOU, « Vade-mecum du député obstruteur », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 122.

133 Voir art. C.45, al. 2 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008.

134 Voir art. C.44, al. 3 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008.

135 Aux termes de l'art.18.al 1 de la loi la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition au Bénin, il est proscrit l'intolérance, le régionalisme, l'ethnocentrisme, le fanatisme, le racisme, la xénophobie, l'incitation et/ou le recours à la violence sous toutes ses formes.

temporaire et, la privation de la moitié de l'indemnité parlementaire pendant six mois.¹³⁶ Dans les cas aggravés, le Procureur Général près la Cour d'Appel peut être saisie.¹³⁷ Ailleurs, notamment en France, le recours excessif à cette pratique a conduit le Conseil constitutionnel à s'y pencher pour éviter qu'elle ne devienne un abus de droit.¹³⁸

L'obstruction parlementaire est le meilleur mécanisme d'écoute de la minorité parlementaire dans la mesure où le parlementaire de la minorité a besoin de se faire entendre hors de l'enceinte parlementaire faute de pouvoir être entendu à l'intérieur.¹³⁹ Bien qu'utile pour procéder à un rééquilibrage du travail parlementaire, cette pratique doit rester un moyen mesuré, voire modéré qui ne doit pas se muer en un moyen d'insécurité parlementaire.

Au terme de cette réflexion, la minorité parlementaire se révèle comme un objet d'intérêt juridique captivant dont la trajectoire d'évolution reste encore insaisissable. Si pendant longtemps elle a été marginalisée, la minorité parlementaire est devenue aujourd'hui une catégorie juridique célébrée. Ce revirement n'est pas spontané. C'est le résultat des luttes menées par divers acteurs de la vie politique qui, parfois au prix de leur vie, ont réussi à doter cette catégorie juridique d'un statut particulier. Désormais, la minorité parlementaire est distincte de la majorité parlementaire avec des droits et devoirs clairement définis. Alors qu'elle devrait incarner l'alternative, la minorité parlementaire semble s'éloigner de ce noble objectif en péchant par son manque de professionnalisme. Alors qu'elle devait constituer un « service public » suivant les termes de Marcel Prélot,¹⁴⁰ elle est devenue une espèce de violence et de haine.¹⁴¹ Le parlement ne doit pas devenir une jungle où la majorité parce qu'elle est en grand nombre domine où la minorité pour se faire entendre doit exercer la violence. Il faut aujourd'hui restaurer l'image du parlement pour qu'il devienne « *le lieu privilégié où l'unité politique se forme, se déforme et se reforme...* ».¹⁴² La minorité parlementaire est appelée à devenir un véritable contre-pouvoir. Son avenir réside dans la compréhension de ce nouveau rôle où minorité et majorité doivent se compléter sans se repous-

¹³⁶ Art. 66.2 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Bénin.

¹³⁷ Art. 66.3 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Bénin.

¹³⁸ Un certain nombre de décisions rendues par le conseil constitutionnel français visent en quelque sorte à l'encadrer. Voir Notamment l'article consacré à « l'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel » précité de Chloë GEYNET.

¹³⁹ M.-Cl. PONTHOREAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », précité, p. 1153.

¹⁴⁰ Selon Marcel Prélot, « *L'opposition dans le système démocratique est aussi nécessaire que le gouvernement; elle n'est pas un élément hostile, un corps étranger au peuple qu'il faudrait s'efforcer de réduire et d'éliminer à tout prix; elle accomplit un service public; elle est faite pour contrôler, pour aiguillonner la majorité et éventuellement pour se substituer régulièrement à elle* », *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1961, cité par E. THIERS, *op.cit.*, p. 63.

¹⁴¹ Éric THIERS, *op.cit.*, p. 63.

¹⁴² M.-Cl. PONTHOREAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, n°4-2002, p. 1139.

ser mutuellement. Pour ce faire, une actualisation des textes s'avère nécessaire car le nouveau droit parlementaire est le droit de la minorité, c'est-à-dire de la minorité opposante.