

LE CONTROLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Communication donnée devant l'Assemblée Nationale du Burkina Faso le 10 septembre 2002

Le contrôle du Parlement sur le gouvernement est un élément essentiel du jeu démocratique, et constitue l'une des propriétés essentielles des régimes parlementaires ou semi parlementaires. C'est même la fonction principale des parlements contemporains, compte tenu de l'emprise qu'exercent les gouvernements sur la fonction de production normative. En particulier, l'opposition parlementaire doit être la sentinelle vigilante, la majorité étant condamnée à soutenir le gouvernement qui constitue son émanation. Cependant, qu'ils soient de l'opposition ou de la majorité, les députés ne doivent pas renoncer à exercer cette mission essentielle que leur confie la constitution, à savoir contrôler l'action du gouvernement.

Que signifie contrôler? Contrôler, c'est vérifier, inspecter de façon attentive la régularité par exemple d'un acte, d'une action, c'est avoir la maîtrise de la situation dans un secteur, c'est exercer une autorité, un pouvoir.... Quant à l'action gouvernementale, elle s'entend de l'ensemble des activités que le gouvernement est emmené à conduire dans le cadre de sa politique générale. Il existe plusieurs mécanismes prévus pour l'exercice du contrôle de l'action gouvernementale. Cependant, on peut appréhender le contrôle parlementaire dans deux sens :

- Au sens faible, sous la forme du contrôle informatif, permettant aux parlementaires de demander et d'obtenir des informations concernant l'activité du gouvernement ou le fonctionnement de l'Administration publique, des services publics et entreprises publiques placés sous l'autorité du gouvernement.
- Au sens fort, sous la forme d'une sanction politique s'exerçant selon des procédures permettant de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement, voire de le renverser. La sanction politique peut se prolonger par le jugement des membres de l'Exécutif par la Haute Cour de Justice.

Ce sont ces deux axes que nous allons successivement développer.

I Le contrôle informatif

Les parlementaires ne peuvent véritablement exercer leurs missions s'ils sont privés des informations relatives aux actes et intentions du gouvernement ; c'est pourquoi l'information est la condition du contrôle. L'article 113 alinéa 1 de la Constitution dispose d'ailleurs que le gouvernement est tenu de fournir à l'Assemblée nationale toutes explications qui lui sont demandées sur sa gestion et sur ses actes.

Il existe plusieurs procédures informatives parmi lesquelles: les déclarations du gouvernement, les questions des parlementaires et les commission d'enquête ; le contrôle informatif peut aussi se greffer sur l'activité législative des commissions permanentes.

A) Les déclarations du Gouvernement et discours sur l'état de la

Nation

Le gouvernement peut demander à faire devant l'Assemblée nationale des déclarations avec ou sans débat. C'est au gouvernement de décider s'il y aura débat ou non. En aucun cas, aucun vote ne peut avoir lieu à l'occasion de ces déclarations (art. 126 du Règlement de l'Assemblée nationale). Ainsi, en dehors des déclarations de politique générale visées par l'article 116 C pour lesquelles le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement, il est admis que les déclarations du gouvernement devant l'Assemblée sont de nature purement informative. Il en va de même des communications faites par le gouvernement en vertu des articles 109 et 110 de la Constitution qui permettent au Premier ministre ou aux membres du gouvernement d'accéder à l'Assemblée nationale, à ses commissions ou organes consultatifs.

En plus des déclarations de politique, il faut mentionner les discours sur l'état de la nation que le Premier ministre prononce, en vertu de l'article 109 alinéa 2 de la Constitution. Cette pratique a été inaugurée le 10 avril 1997. Après le discours, les députés ont la possibilité de poser des questions au Premier ministre. Le jeu de questions-réponses a ici un caractère purement informatif puisque aucun vote ne peut avoir lieu. Les débats sont clos après l'audition des orateurs inscrits et les réponses du Premier ministre.

Au total, les déclarations, communications ou explications faites par le gouvernement, ou qui lui sont exigées par l'Assemblée nationale permettent aux députés de contrôler l'action du gouvernement. Il en va de même des questions qu'ils peuvent adresser au gouvernement.

B) Les questions

Une question peut se définir comme une demande d'information adressée par un député soit au Premier ministre, soit à un autre membre du gouvernement. Selon l'article 111 de la Constitution, au moins une séance par semaine doit être réservée aux questions des députés et aux réponses du gouvernement, soit au mardi après-midi, soit au vendredi après-midi, selon l'article 130 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Les députés peuvent adresser au gouvernement :

- des questions orales avec débat ou sans débat ;
- des questions d'actualité ;
- des questions écrites.

1) Les questions orales

Les questions orales sont des demandes d'information pour lesquelles les réponses sont données par le représentant du gouvernement à la tribune de l'Assemblée nationale au cours d'une séance publique. Elles sont publiées au Journal des débats parlementaires ou sous la forme de procès-verbaux. On distingue traditionnellement les questions orales sans débat et les questions orales avec débat. S'agissant des questions orales sans débat, seul l'auteur de la question et le ministre qui lui répond peuvent prendre la parole. Ainsi, la question orale sans débat est appelée par le Président de l'Assemblée. Le ministre compétent y répond. L'auteur de la question dispose ensuite de la parole pendant 10 minutes. Le ministre peut répliquer, et aucune autre intervention ne peut avoir lieu. En ce qui concerne les questions orales avec débat, d'autres orateurs peuvent intervenir. Ainsi, la question orale avec débat est appelée par le Président de l'Assemblée qui fixe le temps de parole imparti

à son auteur, entre 5 et 10 minutes. Le ministre compétent y répond. Après sa réponse un débat est organisé au vu de la liste des orateurs inscrits. Le ministre peut répliquer, et les auteurs des questions peuvent à nouveau obtenir la parole. Comme on le constate, cette dernière procédure consomme beaucoup de temps.

2) Les questions d'actualité

Tous les députés ont le droit de poser au gouvernement des questions d'actualité pendant les sessions ordinaires. Celles-ci s'apparentent aux questions orales sans débats. Mais ces questions sont posées au Premier ministre qui y répond ou peut y faire répondre par les ministres compétents. Elles sont appelées en priorité. L'auteur dispose de 5 à 10 minutes pour poser sa question. Le gouvernement y répond et le Président de l'Assemblée nationale met fin aux débats sur cette question. Cinq questions d'actualité ont été posées au gouvernement au cours de la deuxième session ordinaire de l'année 2001.

3) Les questions écrites

Les questions écrites sont rédigées, notifiées et publiées dans le journal des débats parlementaires. Tout député qui le souhaite peut poser autant de questions écrites qu'il le souhaite. C'est une procédure souvent utilisée en France par les députés pour obtenir des informations précieuses dans certaines matières ou des renseignements précis au profit de leurs électeurs. Les questions écrites sont remises au président de l'Assemblée nationale qui les transmet au Premier ministre par l'intermédiaire du Ministre chargé des relations avec le parlement. Les réponses des ministres concernés doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions. Les ministres peuvent cependant à titre exceptionnel demander un délai supplémentaire ou déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre. Lorsqu'une question écrite n'a pas obtenu de réponse dans les délais impartis, il est possible de la convertir exceptionnellement en question orale. L'auteur de la question peut aussi faire publier un rappel au journal des débats parlementaires.

Qu'elles soient écrites ou orales ou d'actualité, les questions ne permettent que d'obtenir des informations ponctuelles et généralement superficielles. De plus, ce mécanisme n'est pas pleinement utilisé par les députés. Ainsi, au cours des deux sessions ordinaires de l'année 2001, seulement une dizaine de questions orales ont été posées.

Pour avoir des informations plus approfondies, les parlementaires peuvent recourir à des commissions d'enquête. Mais, la réalité montre que cette possibilité est largement sous-exploitée par les députés. Et pourtant Dieu sait combien de problèmes, de dysfonctionnements ou de faits mériteraient des investigations de la part de la représentation parlementaire.

C) Les commissions d'enquête

Selon l'article 113 alinéa 2 de la Commission, l'Assemblée nationale peut constituer des commissions d'enquêtes.

La création d'une commission d'enquête résulte du vote d'une proposition de résolution. Celle-ci doit déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la

commission doit examiner la gestion. Une commission comprend au maximum 10 députés désignés en principe de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes. En vertu de la séparation des pouvoirs, il est interdit de créer une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. C'est pourquoi le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit être notifiée au ministre de la Justice. De même, lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, celle-ci doit immédiatement mettre fin à ses travaux. Rien n'interdit cependant de créer une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires une fois que ces poursuites sont closes.

Les commissions ont une durée strictement limitée à 3 mois, pour éviter que des investigations prolongées n'entravent l'action du gouvernement. Mais on peut se demander si ce un délai est suffisant pour mener à bien les investigations. Une nouvelle commission avec le même objet qu'une commission antérieure ne peut être créée qu'à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la fin de la mission de celle-ci.

S'agissant des modalités de fonctionnement, il faut rappeler que les commissions d'enquête disposent de larges pouvoirs d'investigation. Elles désignent des rapporteurs qui peuvent se rendre dans une administration ou une entreprise publique, interroger les agents et se faire communiquer tous les documents de service qu'ils jugent utiles (sauf pour les documents présentant un caractère secret et intéressant la défense nationale, les affaires étrangères ou la sécurité de l'Etat). Ensuite, elles peuvent tenir des auditions auxquels les témoins cités sont tenus de comparaître sous peine de sanctions. En France, la loi organique du 20 juillet 1991 pose le principe de la publicité des audiences. Mais la commission peut décider exceptionnellement du huis clos.

S'agissant des conclusions de la commission, il faut préciser que la commission d'enquête ne dispose pas de pouvoir de décision. Elle adopte un rapport qui rend compte des investigations et formule des recommandations.

Au Burkina Faso, pour la première fois, deux commissions d'enquêtes ont été créées le 21 décembre 1995 pour le contrôle de la gestion des subventions de l'Etat aux établissements publics à caractère administratif, aux organismes et opérations conjoncturels, et pour le contrôle de la privatisation des entreprises publiques. Ces commissions ont travaillé pendant 45 jours, délai qui a été jugé insuffisant. Une réunion à huis clos s'est tenue pour décider de la publication de tout ou partie du rapport. Une partie seulement des conclusions a été publiée dans le périodique « Culture démocratique » No.003, 1996. Mais les informations « croustillantes » n'ont pas été rendues publiques. Les rapports scellés ont été remis à la Présidence du Faso, alors qu'en France, la publication du rapport est de droit, sauf si l'Assemblée en décide autrement. Le rapport ne donne généralement pas lieu à un débat en séance plénière.

En vue de développer les enquêtes parlementaires, le Comité Vedel a suggéré trois réformes:

- la possibilité de création d'une commission d'enquête à l'initiative d'une minorité des membres de l'Assemblée comme en Allemagne ;
- la suppression de l'interdiction de mener une enquête sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires, à charge pour la commission de ne pas se prononcer sur les responsabilités personnelles encourues ;
- la soumission des conclusions des commissions à un débat en séance publique en présence du gouvernement, deux mois au plus tard après le dépôt du rapport.

D) Le contrôle informatif des commissions générales

En dehors de leurs fonctions de production des normes, les commissions générales assurent également l'information de l'Assemblée nationale pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement. Pour recueillir des informations, les commissions procèdent à l'audition des membres du gouvernement, qui peuvent se faire assister par des conseillers ou experts, soit dans le cadre de la procédure législative, soit dans un but purement informatif. Les commissions peuvent également entreprendre des contrôles sur le terrain. Les termes de référence de ces contrôles sont fixés par résolution du bureau de l'Assemblée nationale.

En France, les commissions permanentes peuvent en outre confier à un ou plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire portant notamment sur les conditions d'application d'une législation. Le rôle d'information des commissions permanentes se traduit par la présentation de rapports imprimés et distribués comme les rapports législatifs.

E) Les pouvoirs des rapporteurs budgétaires

L'Assemblée nationale a le droit de contrôler le budget des départements ministériels, de vérifier les comptes des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte. Les documents et les renseignements nécessaires doivent être communiqués au Rapporteur général de la Commission chargée des Finances, lequel peut se faire adjoindre un membre de la commission pour l'exercice de ce contrôle. Les travaux des rapporteurs ne peuvent faire l'objet de rapports d'information, et ne peuvent être utilisés que pour les rapports faits par les commissions sur la loi de finances et la loi de règlement. Autant de restrictions qui limitent la portée de ce pouvoir de contrôle.

F) Les pétitions

Les citoyens organisés, les organisations de la société civile peuvent ainsi, par le biais de l'Assemblée, contrôler l'action gouvernementale. En effet, en vertu de l'article 30 de la Constitution, l'Assemblée peut être saisie de pétitions contre des actes lésant le patrimoine public, lésant les intérêts de communautés sociales ou portant atteinte à l'environnement ou au patrimoine culturel ou historique. Ces pétitions adressées au Président de l'Assemblée nationale sont envoyées à une commission générale ou spéciale ad hoc. Celle-ci décide, suivant le cas, de renvoyer les pétitions au Gouvernement ou au Médiateur du Faso, ou de les soumettre à l'Assemblée, ou encore de les classer sans suite. C'est dire que le droit de pétition reconnu aux citoyens par la Constitution peut être mis en échec par l'Assemblée. Du reste, l'expérience infructueuse de la pétition initiée par le MBDHP sur la réforme du code de l'information montre que le droit d'initiative populaire est un droit constitutionnel à usage décoratif.

II Le contrôle-sanction

Le contrôle-sanction peut être mis en œuvre à travers la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement ou à travers la responsabilité pénale des membres de l'Exécutif.

A) La responsabilité gouvernementale

La responsabilité politique demeure une exigence de la démocratie et apparaît comme le corollaire de la représentation. La responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement (la chambre élue au suffrage universel) est le principe cardinal du parlementarisme tel qu'il s'est développé empiriquement en Angleterre. Ce principe est le résultat d'une évolution historique fondée à l'origine sur la responsabilité pénale des ministres. Le roi étant inviolable, la Chambre des communes pouvait, en contrepartie, accuser ses ministres devant la Chambre des Lords et les faire condamner. Pour échapper à ces lourdes sanctions, les ministres ont pris l'habitude de démissionner avant d'être accusés. D'où la transformation coutumière de la responsabilité pénale en responsabilité politique. Le mécanisme de la responsabilité est cependant réversible, et tend à instaurer un équilibre entre le gouvernement et l'Assemblée. S'il place le gouvernement sous la dépendance étroite de l'Assemblée qui peut le contrôler, le censurer, le gouvernement à l'inverse peut permettre à son chef, le Premier ministre, d'engager sa responsabilité, exerçant ainsi une sorte de chantage vis-à-vis des députés. Si les députés ne votent pas la confiance, alors le gouvernement peut dissoudre l'Assemblée, ce qui peut emmener certains députés à réfléchir par deux fois avant de tenir tête au gouvernement.

Le critère de la responsabilité politique présente un caractère ambivalent, à la fois juridique et politique. Juridique en ce sens que sa mise en jeu est régie par la Constitution et produit des conséquences d'ordre juridique; politique en ce sens qu'elle peut être mise en jeu en dehors des procédures formelles prévues par la Constitution, selon le contexte politique, ou se jouer au niveau des partis politiques. En réalité la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée est souvent virtuelle, parce qu'elle fait rarement l'objet d'une mise en jeu vouée à l'aboutissement. En effet, pour un régime de cabinet à gouvernement homogène ou stable, la responsabilité ne sera effectivement mise en jeu que si la majorité disparaît en raison de circonstances conjoncturelles; en régime de coalition, un gouvernement démissionne le plus souvent lorsque la majorité sur laquelle il repose se disloque, sans attendre la mise en jeu de sa responsabilité devant l'Assemblée. Ainsi, dans les faits, la responsabilité politique a toutes les chances de se jouer en dehors des procédures constitutionnelles formelles, notamment au niveau des instances des partis membres de la coalition gouvernement.

Du reste, la Constitution aménage, rationalise les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée de telle sorte que la stabilité gouvernementale ne pas compromise par une facilité trop grande de renverser le gouvernement. Il existe essentiellement deux mécanismes: la question de confiance et la motion de censure.

Aux termes de l'article 117 de la Constitution, si la motion de censure est votée ou la confiance refusée, le Président du Faso met fin dans un délai de 8 jours aux fonctions du Premier ministre et nomme un nouveau Premier ministre. C'est pourquoi certains auteurs estiment que ces deux

mécanismes constituent davantage des mécanismes de mise à mort que de contrôle du gouvernement. Il convient cependant de les présenter.

1) La question de confiance

Par la question de confiance, le gouvernement prend l'initiative d'engager sa responsabilité. En réalité, conformément à l'esprit de la Constitution française de la Cinquième République qui a inspiré le constituant burkinabé, le gouvernement est présumé avoir la confiance de l'Assemblée. C'est pourquoi il n'a pas à poser la question de confiance; il attend que la majorité des députés lui signifie qu'il l'a perdue. Celle-ci peut le faire dans deux cas:

- à propos de la politique générale du gouvernement ;
- et à propos de l'adoption d'un texte.

Ainsi, selon l'alinéa 1 de l'article 116 de la Constitution, le Premier ministre a la faculté de faire devant l'Assemblée nationale une déclaration de politique générale assortie d'un vote. Il engage alors la responsabilité du gouvernement sur cette déclaration ou sur son programme. Il s'agit là d'une simple faculté laissée à l'appréciation du Premier ministre, qui doit toutefois être autorisé par le conseil des ministres dans l'hypothèse où il décide d'engager la responsabilité du gouvernement. Le vote ne peut intervenir moins de 48 heures après le dépôt du texte. La confiance est refusée si le texte présenté ne recueille pas la majorité absolue des voix des membres composant l'Assemblée. Le gouvernement court donc le risque d'être renversé par une majorité relative de députés, alors que la censure doit être votée par une majorité absolue.

S'agissant de la question de confiance à propos d'un texte, l'alinéa 4 de l'article 116 de la Constitution permet également au Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, d'engager la responsabilité du gouvernement. Il s'agit ici en quelque sorte de « forcer » la main de l'Assemblée pour l'adoption d'un texte jugé important par le gouvernement mais qui suscite la réticence voire la résistance de l'Assemblée. En effet, le texte à propos duquel le Premier ministre engage la responsabilité du gouvernement sera considéré comme adopté, sauf si une motion de censure déposée dans les 24 heures qui suivent est votée à la majorité absolue. Le vote du texte est donc tacite. Les députés sont donc placés devant une alternative: ou bien renverser le gouvernement pour que le texte défendu par le gouvernement ne devienne pas loi, ou bien se résigner à ce que ce texte devienne loi pour ne pas provoquer une crise gouvernementale. En fait, cette procédure de l'article 116 alinéa 4 constitue une arme efficace pour un gouvernement soutenu par une majorité indocile ou pour un gouvernement ne disposant pas d'une majorité absolue à l'Assemblée.

2) La motion de censure spontanée

Aux termes de l'article 115 de la Constitution, l'Assemblée nationale peut présenter une motion de censure à l'égard du gouvernement. Pour être recevable, la motion de censure doit réunir certaines conditions:

- être signée par au moins un tiers des députés de l'Assemblée (contre un dixième en France) ;
- elle ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée, c'est-à-dire plus de la moitié des voix ;

- lorsque la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent présenter une autre motion avant un délai d'un an.

Au total, la responsabilité du gouvernement devant le parlement paraît davantage théorique que réelle compte de la discipline des majorités parlementaires, sauf en période de « cohabitation », moins effective que sa responsabilité devant le Chef de l'Etat. Il est en effet très rare comme nous l'avons déjà dit qu'une majorité renverse le gouvernement qu'il est censé soutenir. Pour autant, les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée sont loin d'être superfétatoires. Leur existence en effet oblige le Président du Faso à nommer un gouvernement conforme à l'orientation de la majorité parlementaire ou qui dispose de la confiance de la majorité parlementaire. De plus, l'article 116 alinéa 4 permet, comme on l'a vu, de maintenir la discipline au sein de la majorité en engageant la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte.

B) La sanction pénale de l'Exécutif: la Haute Cour de Justice

Si après s'être amplement informé au moyen des procédures du contrôle informatif les députés estiment que les membres de l'Exécutif se sont rendus coupables d'infractions graves, ils peuvent sanctionner politiquement le membre fautif à travers la procédure pénale. Ainsi, l'Assemblée nationale peut être appelée à exercer une fonction juridictionnelle à l'égard des membres de l'Exécutif. Il s'agit là d'un prolongement du contrôle politique exercé par les députés sur l'exécutif au plan pénal. Dans cette perspective, elle élit au début de chaque législature des députés à la Haute Cour de Justice. Celle-ci est compétente pour connaître des actes commis par le Président du Faso dans l'exercice de ses fonctions et constitutifs de haute trahison, d'attentat à la Constitution ou de détournement de deniers publics (article 138 alinéa 1). La Haute Cour de Justice est également compétente pour juger les membres du gouvernement en raison des faits qualifiés crimes ou délits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions (article 138 alinéa). Toute proposition de résolution portant mise en accusation devant la Haute Cour de Justice n'est recevable que si elle est signée par le tiers au moins des députés. La mise en accusation du Président du Faso est votée à la majorité des 4/5^e des voix des députés; et celle des membres du gouvernement à la majorité des 2/3 (article 139 C).

Par ailleurs, les membres du gouvernement demeurent justiciables des juridictions de droit commun pour les crimes et délits commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. S'agissant du cas du Chef de l'Etat, la question reste controversée. Saisi le 24 décembre 1998 par le Président de la République et le Premier ministre français de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité portant statut de la Cour pénale internationale doit être précédée d'une révision de la Constitution française, le Conseil constitutionnel, tout en répondant par l'affirmative, en a profité pour se prononcer incidemment sur la responsabilité pénale du Chef de l'Etat. Selon le Conseil, *« il résulte de l'article 68 de la Constitution que le Président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité; qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de Justice, selon les modalités fixées par*

le même article »¹. Cette décision divise la doctrine française, Dominique Rousseau et Olivier Duhamel soutenant que si « *le Président est irresponsable, l'individu est responsable* », et Georges Vedel et Guy Carcassonne estimant que « *l'individu est responsable, mais la fonction est protégée [et que] aussi longtemps que le premier exerce la seconde, il ne peut être mis en accusation que [devant la Haute Cour de Justice]* »². En Afrique francophone, il est fort probable que les juges constitutionnels s'alignent sur la position de leurs homologues français en attribuant aux Chefs d'Etat africains la même immunité pénale. En tout état de cause, compte tenu de la dépendance des pouvoirs judiciaire et législatif vis-à-vis du pouvoir présidentiel dans la grande majorité des Etats africains francophones, la mise en accusation d'un Président de la République coupable de crimes, selon les procédures de droit commun ou devant la Haute Cour de Justice, ne peut être qu'improbable. Certes, il y a le précédent malgache avec la destitution effective du Président Albert Zafy par décision de la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar du 4 septembre 1996. Mais force est de constater que les présidents africains n'ont pas beaucoup à redouter d'avoir à répondre de leurs actes aussi longtemps qu'ils demeurent en fonction.

Conclusion

Au total, il apparaît que les mécanismes prévus pour le contrôle parlementaire du gouvernement sont largement grippés. Cela tient en l'excès de rationalisation de notre système parlementaire hérité de la France. Les constituants burkinabés ont entouré l'exercice des moyens de contrôle de conditions très strictes, en vue d'assurer la stabilité gouvernementale; de sorte que le contrôle est davantage orienté vers l'information réciproque que vers la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement par l'Assemblée nationale. Ainsi, le contrôle se déroule sans véritable pouvoir de sanction. Même les questions parlementaires qui ne constituent pas une menace directe pour la stabilité du gouvernement ont été sévèrement encadrées. Quant aux commissions d'enquêtes parlementaires, la pratique sous la première législature a montré qu'elle constitue davantage un moyen de renforcement de la loyauté politique qu'un moyen de sanction ou de tirer des leçons d'un échec ou des insuffisances de l'action gouvernementale.

A cet excès de rationalisation s'ajoute le fait majoritaire. Sans doute, le rôle de la majorité c'est avant tout de soutenir le gouvernement qui est issu en son sein. Le gouvernement a besoin d'être soutenu pour mettre en œuvre sa politique nationale. Mais si la majorité parlementaire devient une majorité mécanique, et si le lien avec le gouvernement est trop fort, si la seule ambition des parlementaires c'est de plaire à l'Exécutif dans la perspective d'une rétribution politique, ou d'un renouvellement de sa candidature sur les listes électorales du parti, alors il ne faut pas s'étonner des dérives ou de l'impuissance de l'Assemblée. Soutenir le gouvernement ne veut pas dire qu'il ne faut pas lui faire des critiques constructives ou renoncer aux exigences d'information, de transparence et d'imputabilité qui constitue des principes

¹ Décision n°98-408 DC du 22 janvier 1999 relative au Traité portant statut de la Cour pénale.

Voir <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1998/98408/98408dc.htm>

² Cités par Thierry Bréhier, Le Conseil constitutionnel attribue à M. Chirac une immunité pénale, in *Le Monde* du mardi 26 janvier 1999.

cardinaux de la bonne gouvernance. La majorité doit toujours faire sienne cette maxime selon laquelle la confiance n'exclut pas le contrôle.

Mais il appartient aussi et surtout à l'opposition de jouer sa partition. C'est elle qui doit surtout actionner les mécanismes du contrôle parlementaire du gouvernement et construire une alternative à la politique du gouvernement. Si elle aussi s'endort sous prétexte qu'elle constitue une minorité et que par conséquent elle est battue d'avance, alors il ne faudra pas non plus s'étonner que l'alternance devienne pour elle un mirage.

Qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, les députés doivent admettre que leur rôle n'est pas d'entraver l'action du gouvernement, de s'opposer systématiquement à toutes les initiatives du gouvernement, ou de le renverser. Les députés doivent savoir qu'ils sont co-responsables avec le gouvernement de la consolidation de notre processus démocratique, et même de la politique gouvernementale aux yeux de la grande majorité du peuple. C'est pourquoi ils sont intéressés à suivre l'application et à faire l'évaluation des lois qu'ils ont votées.

Aussi nous nous sommes permis de faire quelques suggestions pour le renforcement des capacités de l'Assemblée nationale en matière de contrôle de l'action gouvernementale:

Recommandations

1- En matière de contrôle des dépenses publiques

Afin d'assurer un meilleur contrôle des dépenses effectuées par chaque ministère, les rapporteurs budgétaires chargés d'effectuer ces contrôles doivent effectivement jouer leur rôle, et se rendre sur le terrain pour collecter les informations nécessaires.

2- En matière de structures et d'expertise

Compte tenu des difficultés que rencontrent les parlementaires pour assurer efficacement leur fonction de contrôle de l'action gouvernementale, nous recommandons la création d'une structure indépendante, pluridisciplinaire, rattachée au Parlement, qui serait chargée d'évaluer les politiques gouvernementales. Ce dispositif permettrait également aux parlementaires de suivre l'évolution et l'exécution de leurs décisions et des lois votées.

Par ailleurs, il convient de créer une cellule prospective, des groupes ou commissions de réflexion ou d'étude au sein du Parlement sur les domaines d'ordre stratégique de la société, dont les responsables en plus des présidents des commissions et des groupes parlementaires, se verraient conférer la possibilité de faire appel à l'expertise extérieure en cas de nécessité, et de disposer de ressources fonctionnelles conséquentes à des fins d'étude, de recherche sur l'action gouvernementale et les projets législatifs.

3- En matière de gestion de l'information

Pour accroître l'efficacité du contrôle informatif et la responsabilité des parlementaires vis-à-vis de l'opinion:

- instituer un système d'information sur l'environnement à travers par exemple des enquêtes d'opinion régulières ;
- améliorer la communication entre parlementaires et la société civile à travers une meilleure couverture médiatique du travail parlementaire et un dialogue régulier avec les citoyens, à travers des émissions

politiques, par exemple au cours desquelles citoyens et journalistes pourraient poser des questions ;

- donner aux citoyens la possibilité de poser des questions au gouvernement par le biais de leurs représentants (députés).