



**ANNALES**  
**DE**  
**L'UNIVERSITE**  
**MARIEN NGOUABI**

---

***Sciences Juridiques et Politiques***

---

**VOL. 19, N° 1 - ANNEE: 2019**

**ISSN : 1815 - 4433 - [www.annalesumng.org](http://www.annalesumng.org)**

**ANNALES  
DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI  
SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES**



VOLUME 19, NUMERO 1, ANNEE: 2019

[www.annalesumng.org](http://www.annalesumng.org)

## SOMMAIRE

**Directeur de publication**  
J-R. IBARA

**Rédacteur en chef**  
J. GOMA-TCHIMBAKALA

**Rédacteur en chef adjoint**  
D. E. EMAANUEL ADOUKI

**Comité de Lecture :**  
J.M. BRETON (Pointe-à-Pitre)  
J. ISSA SAYEGH (Abidjan)  
E.J. LOKO-BALOSSA (Brazzaville)  
F. M. SAWADOGO (Ouagadougou)  
YAO- NDRE (Abidjan)

**Comité de Rédaction :**  
D. E. EMMANUEL ADOUKI  
(Brazzaville)  
G. MOYEN (Brazzaville)

**Webmaster**  
R. D. ANKY

**Administration - Rédaction**  
Université Marien Nguabi  
Direction de la Recherche  
Annales de l'Université Marien  
Nguabi  
B.P. 69, Brazzaville – Congo  
E-mail : [annales-umng@yahoo.fr](mailto:annales-umng@yahoo.fr)

ISSN : 1815 - 4433

- 1 **A quoi servent les questions orales au Gouvernement ?**  
EMMANUEL ADOUKI D. E., MOUSSOUNDA  
MOUTOUNOU S.
- 31 **La relecture du concept de souveraineté de l'état  
au regard de l'internationalisation es Constitutions**  
BAN BHIOTE S. S., MOYEN G.
- 49 **Le peuple dans le constitutionnalisme africain : réflexion  
sur les minorités et les peuples autochtones dans le cas du  
Congo et du Cameroun**  
MOYEN G., BAHETA OUELEKE D. J.



## **A QUOI SERVENT LES QUESTIONS ORALES AU GOUVERNEMENT ?**

*EMMANUEL ADOUKI D. E., MOUSSOUNDA MOUTOUNOU S.*

*Faculté de Droit*  
*Université Marien N'Gouabi*  
*Brazzaville – République du Congo*

---

### **RESUME**

*Le renouveau constitutionnel des États africains, consécutif à la tenue des conférences nationales dans les années 1990, s'accompagne de la renaissance de la fonction de contrôle parlementaire. L'une des manifestations éclatantes du renouveau parlementaire demeure le recours prépondérant aux questions orales au gouvernement. Celles-ci enregistrent un franc succès notamment en République du Bénin, en République du Congo et en République Démocratique du Congo.*

*Mais une telle prééminence cache mal les faiblesses qui accompagnent l'usage de l'outil de contrôle de l'action gouvernementale que sont les questions orales au gouvernement. Ces limites se fondent sur la désaffection parlementaire et l'indifférence gouvernementale qu'elles subissent dans leur mise en œuvre. D'où la problématique de l'utilité des séances de questions orales au gouvernement que la présente étude se propose d'aborder.*

***Mots-clés:** Contrôle parlementaire - questions orales - obligation de rendre compte - procédures informatives - sessions parlementaires.*

---

### **ABSTRACT**

*The constitutional renewal of African States, following the holding of national conferences in the 1990s, is accompanied by the revival of the parliamentary oversight function. One of the most striking manifestations of this renewal is the predominant use of oral questions to governments. These are very successful, particularly in the Republic of Benin, the Republic of Congo and the Democratic Republic of Congo.*

*But such pre-eminence does not hide the weaknesses that accompany the use of the tool of control of government action that constitute oral questions to the government. These limits are based on parliamentary disaffection and the indifference of the government they undergo in their implementation. Hence, the problem of the usefulness of oral question sessions in government that this study proposes to address.*

***Mots-clés:** parliamentary control - oral questions – accountability - information procedure - parliamentary session.*

---

## INTRODUCTION

« On interroge moins pour avoir une réponse que pour se mettre en lumière par un discours ». Ce constat, dressé par Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ<sup>1</sup>, illustre l'instrumentalisation des questions orales observées dans les Assemblées parlementaires de la Troisième République française. Transposé dans les États d'Afrique noire francophone, ce constat y est d'une actualité saisissante et conserve toute sa pertinence.

Du latin *quaestionem* : questionner et *oralis*: oralement<sup>2</sup>, la question orale au gouvernement renvoie à la « demande de renseignements ou d'explications qu'un parlementaire adresse à un ministre et qui donne lieu, en séance de l'assemblée, à un échange de réponses et de commentaires entre le ministre et l'auteur de la question seuls [...] ou avec intervention d'autres membres de l'assemblée »<sup>3</sup>.

En Grèce Antique, on retrouve une forme embryonnaire des questions orales que l'Ecclesia pose aux magistrats investis des responsabilités publiques par tirage<sup>4</sup>. Il en va de même dans la Rome Antique où elles peuvent être identifiées à travers le contrôle exercé sur les Consuls par le Sénat,

l'Assemblée centuriate et les Tribuns de la Plèbe<sup>5</sup>.

Dans sa forme actuelle, la technique des questions orales au gouvernement est inspirée de la pratique des questions adressées aux ministres en Angleterre dont le premier précédent signalé<sup>6</sup> en la matière remonte à 1721<sup>7</sup>. Connues, à la Chambre des communes, sous l'appellation de *Parliamentary Question time* et *Prime Ministerial Question time*<sup>8</sup>, les questions orales sont un produit de l'histoire et de la pratique du parlementarisme britannique exporté notamment en Occident et en Afrique.

La notion de gouvernement désigne, ici, « l'organe du pouvoir politique au sein de l'État : il est alors synonyme d'autorité publique ou se confond, dans une acception plus étroite, avec l'instance de l'exécutif »<sup>9</sup>.

Dans les démocraties occidentales, pour ne citer que le cas français, « la pratique des questions et demandes de renseignement aux ministres s'est introduite avec la Constitution de 1791 »<sup>10</sup>.

De façon générale, les questions orales au gouvernement font partie intégrante des procédures de contrôle parlementaire<sup>11</sup> de l'action

1 J. BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Édition Panthéon-Assas, 2004, p. 699.

2 A. BRACHET, *Dictionnaire étymologique de la langue française*, Paris, Bibliothèque d'éducation, 8<sup>e</sup> édition, 2013, pp. 383 et 441.

3 G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 12<sup>e</sup> édition, 2018, p. 841.

4 G. DEMELEMESTRE, « La Démocratie directe athénienne », *Cités*, 2010/4, n° 44, pp. 150-151.

5 O. NAY, *Histoire des idées politiques*, Paris, Armand COLIN, 2<sup>e</sup> édition, 2016, pp. 54 et 63 ; C. BUR, « Censure et autorité à Rome », *La vie des idées*, 12 avril 2016, pp. 1-8.

6 A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, L.G.D.J., Édition Panthéon-Assas, 2001, Réimpression 2008, p. 1022.

7 TODD, *Parliamentary government in England*, London, 1892, t. II, ch. IV, n° II.

8 P. FRAISSEIX, *Droit constitutionnel*, Paris, Magnard VUIBERT, 6<sup>e</sup> édition, 2013, p. 244.

9 M. SENELLART, « Gouvernement », in D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, P.U.F., 2003, p. 768.

10 A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., p. 1027.

11 Sur le contrôle parlementaire, se reporter, entre autres, aux monographies ci-après : C. BIDÉGARAY et C. EMERI, « Le contrôle parlementaire », *R.D.P.*, 1973, pp. 1633-1745 ; T. ONDO, « Réflexions sur le contrôle parlementaire au Gabon », *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, n° 3, 2003, pp. 303-350 ; B. SEILLER (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Paris, Dalloz, 2010, 172 p ; voir aussi le numéro spécial de la Revue Pouvoir, *Le contrôle parlementaire*, Paris, Seuil, n° 134, 2010,

gouvernementale. Spécifiquement, on les range dans les procédures d'information parlementaires non sanctionnées, c'est-à-dire, dépourvues de vote et insusceptibles d'aboutir, directement, à la responsabilité politique du gouvernement<sup>12</sup>.

En Afrique Noire Francophone, c'est à la faveur de l'autonomie<sup>13</sup> octroyée par la France à ses anciennes colonies africaines, lesquelles affichent, majoritairement, leur préférence pour le régime parlementaire<sup>14</sup> que les questions orales intègrent leurs ordres juridiques. Concrètement, cette époque est « marquée par l'octroi par les métropoles aux territoires coloniaux de textes constitutionnels copiés notamment sur les

modèles parlementaires des colonisateurs français et britannique »<sup>15</sup>.

C'est ainsi qu'on assistera à la constitutionnalisation des procédures d'information et de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale<sup>16</sup>. Cette constitutionnalisation en constitue l'une des particularités, par rapport à la Constitution française originaire du 04 octobre 1958, qui est restée peu explicite sur les questions orales<sup>17</sup>.

Le constituant<sup>18</sup> congolais s'est montré très hostile, dès le 28 novembre 1958, date de l'adoption de la Loi constitutionnelle n° 1 du 28 novembre 1958<sup>19</sup> à y insérer les questions orales. Il en

192 p ; TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, L.G.D.J, 2011, 256 p ; V. E. SOMA, « La perfectibilité du contrôle parlementaire du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone », *Revue Burkinabé de Droit*, n° 53, 2<sup>e</sup> semestre 2017, pp. 229-258.

12 Sur la responsabilité politique du gouvernement, on consultera avec intérêt C. BIDÉGARAY et C. EMERI, *La responsabilité politique*, Paris, Dalloz, 1998, 127 p ; *La responsabilité des gouvernants*, numéro spécial de la Revue Pouvoir, n° 92, 2000, 240 p ; O.-G. OURO-BODI, « La responsabilité des titulaires du pouvoir politique dans les pays d'Afrique Noire Francophone », *Afrilex*, novembre 2018, pp. 1-26.

13 F. LUCHAIRE, « Les grandes tendances de l'évolution politique en Afrique noire », *R.F.S.P.*, vol. 9, n° 3, septembre 1959, pp. 578-597 ; C. PEREIRA, « Évolution constitutionnelle et politique du Congo : de la Communauté française à la République populaire du Congo », *Penant*, n° 784, Avril-Juin 1984, pp. 167-192 et n° 785, Juillet-Septembre 1984, pp. 307-329.

14 P.-F. GONIDEC, *Les Constitutions des États de la Communauté*, Paris, Sirey, 1959, 185 p ; M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, Paris, L.G.D.J, 1987, pp. 277 et 282 ; I.M. FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *Afrilex*, janvier 2014, pp. 15-16.

15 K. AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain », *Afrique Juridique et Politique, La Revue du CERDIP*, volume 1, n° 2, 2002, p. 35.

16 L'article 41 de la Constitution dahoméenne du 20 janvier 1959, qui énumère les

moyens de contrôle classiques du parlement sur le gouvernement, est très illustratif à ce propos.

17 La Constitution française du 04 octobre 1958 se caractérise, jusqu'en 2008, par une formule vague issue de l'ancienne rédaction de son article 48 alinéa 2. Ce texte indiquait qu'une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, portant sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République française, le contrôle parlementaire a été formellement consacré. Les articles 24 et 48 indiquent que le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et qu'une semaine sur quatre est réservée, dans chaque assemblée, au contrôle de l'action du Gouvernement. Lire en sens, et à titre indicatif, R. DOSIÈRE, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 37 ; G. CARCASSONNE et M. GUILLAUME, *La Constitution*, Paris, Éditions du Seuil, 3<sup>e</sup> édition, 2016, pp. 141 et 242.

18 Pour une étude sur les constitutions de la République du Bénin, de la République du Congo et de la République Démocratique du Congo, lire, A. GABOU, *Les constitutions congolaises*, Paris, L.G.D.J, 1984, 547 p ; M. AHANHANZO GLÉLÉ, *La naissance d'un État noir (l'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours)*, Paris, L.G.D.J, 1969, 537 p ; J.-L. ÉSAMBO KANGASHÉ, *Traité de droit constitutionnel congolais*, Paris, L'Harmattan, 2017, 408 p.

19 Portant organisation des pouvoirs de la République du Congo et déterminant les conditions de préparation et d'approbation des lois constitutionnelles de la République du Congo.

est de même des 11 autres lois constitutionnelles adoptées par l'Assemblée constituante entre cette date et le 20 février 1959. Le choix du régime politique adopté par les pères fondateurs de la République, à savoir, le régime présidentiel<sup>20</sup>, n'est peut-être pas étranger à cette option.

Finalement, c'est au détour de la loi n° 45-59 du 16 novembre 1959, modifiant le règlement intérieur de l'Assemblée nationale que les questions orales intègrent l'ordre juridique congolais. Cette loi jette les bases du contrôle-information en République du Congo<sup>21</sup>.

La consécration constitutionnelle des questions orales, avec ou sans débat, se

réalise sous l'empire de la Constitution du 2 mars 1961<sup>22</sup>. Cette constitutionnalisation connaîtra, en République du Congo, une stabilité. En effet, à l'exception de la Constitution du 30 décembre 1969, octroyée par le Parti Unique de l'époque<sup>23</sup>, le P.C.T, toutes les constitutions ultérieures attribueront un fondement constitutionnel<sup>24</sup> aux questions orales adressées au Gouvernement.

En République du Bénin et en République Démocratique du Congo, les questions orales ont également une assise constitutionnelle<sup>25</sup>, excepté les questions au gouvernement qui disposent d'un fondement réglementaire<sup>26</sup> pour le second État. Même les Actes fondamentaux<sup>27</sup>, pris

20 Les lois constitutionnelles précitées établissent un régime présidentiel en République du Congo. Voir J.-M. BRETON (dir.), *Droit public congolais*, Paris, Economica, 1987, p. 27. La qualification de régime politique *sui generis* qui est à mi-chemin du régime parlementaire et du régime présidentiel mais qui n'est ni l'un, ni l'autre, a été, également, retenue. Lire en ce sens, D.E. EMMANUEL-ADOUKI, « L'évolution constitutionnelle des régimes politiques en République du Congo », *Revue de Droit Africain*, n° 34, 2005, pp. 11-13.

21 Ce sont les interpellations encadrées par les articles 58-51, les enquêtes parlementaires énumérées à l'article 26 et les pétitions organisées par les articles 65 à 66 qui y sont consacrées.

22 L'article 45 indique, en substance, que la question orale avec ou sans débat constitue l'un des moyens de contrôle de l'Assemblée nationale sur l'action gouvernementale. Les procédures des questions orales au gouvernement seront réglementées par le Titre III de la loi n° 36-61 du 20 juin 1961 modifiant le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

23 En l'espèce le Parti Congolais du Travail, né sur les cendres du M.N.R. Lire en ce sens, C. BONGOU, « L'ère du PCT 1968-1990 », in Th. OBENGA (dir.), *Histoire générale du Congo des origines à nos jours III. Le Congo au 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 89-93.

24 Constitution du 08 décembre 1963 (article 50),

Constitution du 24 juin 1973 (article 56), Constitution du 8 juillet 1979 (article 56), Constitution du 15 mars 1992 (article 125), Constitution du 20 janvier 2002 (article 89), Constitution du 25 octobre 2015 (articles 107 et 141).

25 Cependant, elles ne figurent pas dans la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, mais seront consacrées, successivement, dans les Constitutions du 1<sup>er</sup> août 1964 (article 69), du 24 juin 1967 (article 32) ainsi que dans la Constitution du 18 février 2006 (article 138). Au Bénin, la Constitution du 26 novembre 1960 ne prévoit pas les questions orales. La Loi Fondamentale du 26 août 1977, amendée par la loi constitutionnelle n° 84-003 du 6 mars 1984, reste ambiguë sur la question. A leur opposé, les Constitutions du 11 janvier 1964 (article 75), du 11 avril 1968 (article 77) et celle du 11 décembre 1990 (article 113) donnent un fondement constitutionnel aux questions orales.

26 Les articles 155 et 174 du règlement du Sénat de la République Démocratique du Congo du 12 juin 2019 vient d'introduire une nouvelle forme de question parlementaire appelée question au gouvernement qui a pour particularité d'être posée, exclusivement, à un membre du gouvernement.

27 Les Constitutions transitionnelles instaurent le procédé de questions orales au Bénin (Loi constitutionnelle n° 90-022 du 13 août 1990 portant organisation des pouvoirs durant la période de transition, article 29), en République Démocratique du Congo (Loi n° 93-001 du 02 avril 1993 portant acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de transition, article 70, Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994, article 70 et Constitution de la transition du 4 avril 2003, article 11) et en République du Congo (Acte fondamental du 24 octobre 1997, article 67). Pour ce dernier État, l'exception y relative est constituée par l'Acte fondamental du 4 juin 1991 portant organisation des pouvoirs publics durant la période de transition qui ne retient pas, formellement, les questions orales parmi les procédés de contrôle

sous le renouveau démocratique<sup>28</sup> et régissant les pouvoirs publics en période de crise<sup>29</sup> ou de transition<sup>30</sup> dans ses trois États, s'inscriront dans cette dynamique.

En outre, les questions orales se subdivisent en deux catégories à savoir, les questions orales avec débat et les questions orales sans débat. La première catégorie concentre l'ensemble des questions qui donnent lieu à un débat entre les parlementaires et les membres du gouvernement.

La seconde catégorie n'implique que les auteurs de questions et les ministres concernés qui disposent d'un droit de répliques réciproques. Dans ces conditions, les autres membres de la chambre restent des témoins muets<sup>31</sup>.

Les questions orales posées au gouvernement, à l'observation des pratiques parlementaires béninoise et congolaises, constituent l'un des temps forts des sessions parlementaires.

---

politique de l'exécutif. Le Conseil Supérieur de la République, Parlement de transition, installé à l'issue de la Conférence nationale, tenue du 25 février au 10 juin 1991, tient de l'article 51 de l'Acte fondamental suscité, un pouvoir de contrôle général et vague. Sur les conférences nationales en Afrique, lire, entre autres, F. EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1993, 242 p; M. KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des Constitutions », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 177-195.

<sup>28</sup> Le renouveau démocratique « suppose pour sa part la restauration du pluralisme, la garantie des droits humains, le respect de l'opposition, la conquête et l'exercice du pouvoir en accord avec la volonté populaire librement exprimée et effectivement reconnue », in Th. HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n° 16, 2006, p. 18.

<sup>29</sup> E.H. MBODJ, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique.

On peut soutenir, sans risque de se fourvoyer, qu'on assiste, dans ces États, au regain du contrôle parlementaire de l'exécutif via les séances des questions orales au Gouvernement. C'est ainsi que la présente réflexion se propose d'aborder la problématique suivante: quelle est l'utilité des séances des questions orales au Gouvernement organisées dans les assemblées parlementaires?

Cette étude revêt, assurément, un intérêt théorique et pratique.

Théoriquement, elle participe de la systématisation des procédés des questions orales, considérées comme l'une des formes les plus abouties « du droit de regard du pouvoir législatif »<sup>32</sup> sur le pouvoir exécutif.

En termes précis, il est question de procéder à l'analyse normative de cette technique de contrôle parlementaire laquelle repose sur « l'information [qui] est la condition du contrôle »<sup>33</sup> efficient. Pour

L'exemple de la République Démocratique du Congo », *R.D.P.*, n° 2, 2010, pp. 441-471 ; F.-J. AÏVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *R.D.P.*, n° 1, 2012, pp. 141-180 ; M. BLÉOU « La Constitution et les crises en Afrique : la Constitution jaugée », in *Actualités du droit public et de la science politique en Afrique. Mélanges en l'honneur de Babacar KANTÉ*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2017, pp. 59-72.

<sup>30</sup> G. CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, 517 p; *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Paris, Economica, 2001, 476 p; M. ZAKI, « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *Nouvelles Annales Africaines*, 2012, pp. 3-46.

<sup>31</sup> J. BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 699.

<sup>32</sup> I.D. SALAMI, D.O.M. GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Cotonou, Éditions CEDAT, 2014, p. 329.

<sup>33</sup> A. LOADA, « Le contrôle de l'action gouvernementale », Communication donnée devant l'Assemblée nationale du Burkina Faso le 10 novembre 2002, disponible sur [http://archive.idea.int/burkina/docs/Parlementaire\\_s\\_peech\\_10\\_sept.pdf](http://archive.idea.int/burkina/docs/Parlementaire_s_peech_10_sept.pdf), consulté le 02 mai 2019.

cela, la détermination des fondements juridiques de cette institution sera réalisée.

D'un point de vue pratique, cette contribution se propose de mettre en lumière le décalage qui existe entre les droits parlementaires, pris en leurs dispositions organisatrices des questions orales au gouvernement, et les pratiques qui en découlent au sein des assemblées parlementaires.

Le droit ne peut être isolé de la politique dès lors qu'il est l'un des instruments<sup>34</sup> qui encadrent sa mise en œuvre. En Afrique, la politique étant saisie par le droit<sup>35</sup>, celui-ci est passé du formalisme à l'effectivité<sup>36</sup>.

C'est dire que dans certaines démocraties, il existe un fossé entre le droit formel et le droit réel<sup>37</sup>, exacerbé par le fait que l'exécutif est souvent « soutenu par les députés »<sup>38</sup> lesquels sont « considérés comme les serviteurs, des clients de l'exécutif »<sup>39</sup>. En conséquence, la prépondérance du pouvoir exécutif, nourri par la logique du fait majoritaire, « conduit ainsi à un affaiblissement des institutions »<sup>40</sup> parlementaires. Dans ces conditions, comme le souligne le professeur Babacar GUEYE, il ne fait l'ombre d'aucun

doute que « la représentation est pervertie, le Parlement vassalisé »<sup>41</sup>.

Avec le procédé des questions orales au gouvernement, nous ne sommes plus dans l'hypothèse « où la parole est restituée au vrai souverain, c'est-à-dire le peuple »<sup>42</sup>. Mais, elle est portée par ses représentants qui l'exercent, dans les Assemblées parlementaires, en vertu du mandat représentatif à eux conféré.

Le cadre spatio-temporel de notre sujet nous conduit à examiner l'institutionnalisation des questions orales au gouvernement au Bénin, en République du Congo et en République Démocratique du Congo. Pour le premier État, cette étude couvre la période 1991 à nos jours.

Pour le deuxième État, le point de départ remonte au fonctionnement du Conseil National de Transition<sup>43</sup>, c'est-à-dire de 1997 à 2002. Quant à la République Démocratique du Congo, l'étude englobe la période 2007-2017. Le choix des États ainsi que celui des périodes se justifient tant par la disponibilité des textes constitutionnels que par celle de certaines statistiques portant sur les pratiques parlementaires relatives aux questions orales au gouvernement.

34 H. KELSEN, « Qu'est-ce que la théorie pure du droit ? », *Droit et Société*, n° 22, 1992, p. 559.

35 L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1988, 153 p.

36 A. BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *R.F.D.C.*, n° 52, 2002/4, pp. 721-748.

37 A. KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÉLÉ*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 95.

38 A. SALL, « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique Noire Francophone », *Revue E.D.J.A.*, n° 66, 2005, p. 63.

39 L. SINDJOUN, « L'action internationale de l'assemblée nationale du

Cameroun, éléments d'analyse politiste », *Revue Études Internationales*, Vol. 24, n° 4, 1993, p. 830.

40 D. KOKOROKO, « Réflexions sur les secondes chambres en Afrique noire francophone », *R.T.S.J.*, n° 1, 2012, p. 10.

41 B. GUEYE, « Le mandat unique : un mandat pour le président de la République », in *Démocraties en questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore HOLO*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2017, p. 221.

42 B. KANTÉ, « Les élections présidentielles et législatives du 28 février 1988 au Sénégal », *Annales Africaines*, 1989-1990-1991, p. 164.

43 Cette institution faisait office de parlement dans la période transitoire que connut la République du Congo entre 1997 et 2002.

Afin de répondre à la problématique posée, la démarche méthodologique sollicitera aussi bien l'exégèse, la casuistique que la méthode de droit comparé. Celle-ci permettra de sortir du cadre spatial tracé afin de confronter aussi bien les dispositifs juridiques que les pratiques des questions orales observées dans les Assemblées parlementaires congolaises, béninoise que dans celles d'autres États.

Les difficultés méthodologiques rencontrées sont de plusieurs ordres.

Elles sont principalement liées à l'accès aux archives parlementaires, à l'absence de revue parlementaire, à l'indisponibilité et l'irrégularité dans la production des journaux des débats parlementaires<sup>44</sup>, à la non mise à jour de sites internet des Parlements congolais<sup>45</sup>, amputés d'une multitude de rubriques<sup>46</sup> qui participent de la transparence, normalement requise, de leur fonctionnement.

En réponse à la problématique posée, les questions orales au gouvernement sont une institution démocratique qui renferme une utilité certaine, fondée sur les objectifs qu'on les assigne (I).

Toutefois, une telle institution demeure, à l'épreuve de la pratique parlementaire, contestée (II).

44 L'article 122 alinéa 2 de la Constitution du 25 octobre 2015 prescrit, aux Assemblées parlementaires, l'obligation constitutionnelle de concevoir les journaux des débats et d'y publier les comptes rendus intégraux des débats parlementaires. Le Bénin fait office d'exception en la matière puisque les journaux des débats parlementaires sont régulièrement édités et rendus disponibles.

45 A vrai dire, contrairement au Sénat, seule l'Assemblée nationale dispose d'un site internet dénommé [www.assemblee-nationale.cg](http://www.assemblee-nationale.cg). En République Démocratique du Congo, c'est le Sénat qui dispose d'un site internet : [www.senat.cd](http://www.senat.cd).

46 Ainsi en est-il des rubriques relatives aux missions d'information, aux auditions en

## I. Une institution démocratique incontestée

Une institution, nous enseigne Le Doyen de l'École de Toulouse, Maurice HAURIOU, est « toute organisation créée par la coutume ou la loi positive [qui] se montre durable et permanente »<sup>47</sup>. Les questions orales au gouvernement sont des institutions démocratiques dont l'utilité (A) se révèle prépondérante dans le contrôle de l'action gouvernementale (B).

### A. Une utilité justifiée

L'utilité des questions orales peut se justifier doublement. D'une part, elles confèrent aux parlementaires la fondamentale mission « de demander, [aux ministres] des justifications de leur action »<sup>48</sup> (1). De l'autre, elles permettent aux membres des parlements d'exercer un contrôle général de la gestion publique (2).

#### 1. Le contrôle de l'action gouvernementale

Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale s'entend « de la surveillance de l'action politique et administrative de l'exécutif »<sup>49</sup>. Dans sa forme extrême, elle se réalise par la mise en œuvre de la responsabilité politique solidaire du gouvernement. Il y est également procédé par l'engagement de la responsabilité individuelle des membres du gouvernement, connu sous le vocable de

commissions, aux rapports d'enquêtes parlementaires, aux résolutions votées et recommandations adoptées ainsi qu'aux statistiques des questions écrites adressées aux membres du gouvernement.

47 M. HAURIOU, *Principes de droit public*, Paris, réédition Dalloz, Collection Léviathan, 2010, pp. 126-132.

48 L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21<sup>e</sup> édition, 2018, p. 768.

49 O. DUHAMEL, Y. MÉNY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, [P.U.F.](http://www.puf.fr), 1992, p. 229.

motion de défiance<sup>50</sup>. Celle-ci s'inspire fortement de la pratique de l'impeachment<sup>51</sup> qui prépare l'avènement du régime parlementaire britannique. Dans sa forme ordinaire, elle s'exerce par une multitude d'instruments juridiques parfois qualifiés de procédures informatives<sup>52</sup>, d'investigation<sup>53</sup> et d'évaluation<sup>54</sup>.

Nous retiendrons ici une conception large du contrôle politique qui ne porte plus, exclusivement, sur les activités des

ministres, c'est-à-dire, un contrôle exercé par le « Parlement sur la conduite des affaires gouvernementales »<sup>55</sup>. Mais qui s'étend aux activités des mandataires publics et à celles exercées par les institutions d'appui à la démocratie<sup>56</sup>.

A la vérité, le contrôle parlementaire demeure l'une des attributions traditionnelles et principales des assemblées parlementaires qui coexiste aux côtés des fonctions législative<sup>57</sup> et représentative.

50 En constitutionnalisant la motion de défiance qui est une arme de mise en jeu de la responsabilité politique individuelle, le constituant de la République Démocratique du Congo fait œuvre d'exception en Afrique Noire Francophone. Cf. article 146 de la Constitution du 18 février 2006, amendée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006. Le constituant sénégalais, jusqu'à la récente réforme du 04 mai 2019, instaurait, à l'ancien article 55 alinéa 2 de la Constitution du Sénégal, la responsabilité personnelle des ministres devant l'Assemblée nationale. La présidentialisation du régime politique, caractérisée par la suppression du poste du Premier Ministre a pour conséquence, entre autres, de supprimer cette forme de responsabilité.

51 Sur les mutations de l'impeachment dans le système constitutionnel britannique, lire, à titre indicatif, A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., pp.138-150 ; J. R. SPENCER « La conception britannique de la responsabilité politique », in Ph. SÉGUR, *Gouvernants quelle responsabilité ?*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 73-77.

52 À l'instar des auditions en commissions, des questions parlementaires, des pétitions, des déclarations gouvernementales, des approbations sénatoriales, des résolutions parlementaires. Cf. P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., pp. 335-354, 370-373.

53 Composées des missions d'information et des commissions d'enquêtes parlementaires. Le nouveau règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo distingue, dorénavant, les moyens d'information des moyens de contrôle. Font partie intégrante du premier bloc, la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivi de vote, la question d'actualité, l'audition par les commissions, les missions d'information et les pétitions. Cf. articles 168 à 190 du règlement intérieur du 21 mars 2019. Le second bloc intitulé, des moyens de

contrôle parlementaire, est composé de l'interpellation et de la Commission d'enquête. Cf. article 191 du règlement intérieur précité. De notre point de vue, il aurait été souhaitable que les missions d'information qui constitue des d'enquêtes parlementaires en forme simplifiée ou en miniature fasse partie de ce second bloc.

54 On songe ici à la fonction d'évaluation des politiques publiques échue aux parlements. Sur l'évaluation parlementaire, Lire entre autres, J.-P. DUPRAT, « Le parlement évaluateur », *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 50, n° 2, Avril-juin 1998, pp. 551-576 ; A. PARIENTE, « Évaluation parlementaire et responsabilité politique du gouvernement », *Les Petites Affiches*, n° 14, 20 janvier 2000, pp. 9-32 ; J.-P. DUPRAT, « Les finances publiques », in M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Suprématie de la Constitution*, T.3, Paris, Dalloz, 2012, pp. 424-427.

55 R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome 2, Paris, Sirey, 1922, p. 80.

56 Le Sénat de la République Démocratique du Congo étend son champ de contrôle aux activités des institutions d'appui à la démocratie. Cf. articles 3 et 154 de son règlement intérieur du 12 juin 2019. C'est une innovation par rapport à l'article 147 du précédent règlement intérieur du 21 juin 2007 qui limitait le pouvoir de contrôle du Sénat aux activités du Gouvernement, des entreprises publiques, des établissements et services publics.

57 S'y ajoute également un quatrième bloc en phase de construction progressive, composée de l'évaluation parlementaire des politiques publiques. En Afrique Noire Francophone, seul le constituant sénégalais l'a élevé au rang de principe à valeur constitutionnelle. Cf. I.M. FALL, « La réforme constitutionnelle du 16 mars 2016 au Sénégal. Un hommage à l'œuvre du professeur KANTÉ », in *Actualités du droit public et de la science politique en Afrique. Mélanges en l'honneur de Babacar KANTÉ*, op. cit., pp. 149-151. Au Bénin, en République du Congo et en République

John Stuart MILL souscrit, entièrement, à cette thèse en soutenant que « le véritable office d'une assemblée représentative [est de] surveiller et de contrôler le gouvernement »<sup>58</sup>.

Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, opéré au travers des questions orales, est un principe dorénavant stabilisé dans les constitutions africaines<sup>59</sup>. Pour exercer une surveillance des activités gouvernementales, par le truchement des questions orales, les parlements recourent au procédé des séances spécialisées. Celles-ci se tiennent à une date déterminée par le bureau de la chambre parlementaire considérée. Ces plénières représentent, à la lumière du droit comparé, le droit commun du contrôle politique dans la mesure où, toutes les assemblées parlementaires<sup>60</sup> instituées au sein des États intégrés dans notre champ spatial les organisent.

En outre, les dates au cours desquelles doivent se tenir les plénières consacrées aux questions parlementaires et aux réponses ministérielles ne sont pas coulées dans du marbre réglementaire. Il appartient à chaque bureau de la chambre l'Assemblée parlementaire de les déterminer.

L'accès au statut de parlementaire donne au citoyen qui en bénéficie le droit de contrôler l'exécution des politiques publiques entreprise par chaque département ministériel. En République du Bénin, en République du Congo et en République Démocratique du Congo, tous les parlementaires disposent des mêmes droits pour contrôler l'action gouvernementale.

Ainsi, l'institutionnalisation des statuts formels de l'opposition<sup>61</sup> politique

---

Démocratique du Congo, la mission évaluatrice des politiques publiques dévolue aux parlements reçoit une consécration légale, matérialisée dans les lois organiques relatives aux lois de finances. Ces différentes constitutions financières transposent les directives communautaires portant sur le même objet. Sur la transposition des directives communautaires financières en droit interne, lire N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Afrilex*, janvier 2012, pp. 1-121 ; H.M. DZOUMANGUELET, « La réception de la directive CEMAC dans le droit financier congolais », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, Vol. 14, n° 3, 2013, pp. 22-47. Aussi, la compétence d'évaluation parlementaire vient-elle d'être consacrée dans les règlements intérieurs récemment adoptés par l'Assemblée nationale et le Sénat de la République Démocratique du Congo. Cf. les articles 23.23 et 42.9 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 21 mars 2019 puis l'article 3 du règlement intérieur du Sénat du 12 juin 2019.

<sup>58</sup> J.S. MILL, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, Paris, Guillaumin, 1877, p. 135.

<sup>59</sup> Lire en ce sens, J. DU BOIS DE GAUDUSSON, G. CONAC, Ch. DESOUCHES, *Les constitutions africaines publiées en langue française, T. 2*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 458 p ; A. CABANIS et M.-L. MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone. Évolutions récentes*, Paris,

Karthala, 1999, 192 p ; D.E. EMMANUEL née ADOUKI, « La Constitution congolaise du 20 janvier 2002 », *Revue E.D.J.A*, n° 69, avril-mai-juin, 2006, p. 37 ; I.D. SALAMI, D.O.M. GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, *op. cit.*, pp. 329-334 ; J.-L. ÉSAMBO KANGASHÉ, *Traité de droit constitutionnel congolais*, *op. cit.*, pp. 223-224 ; A.-J. ADELOUI, « Les métamorphoses du Parlement béninois », in *Démocratie en Questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore HOLO*, *op. cit.*, pp. 510-513.

<sup>60</sup> En l'occurrence, les Assemblées parlementaires de la République du Congo (lire les articles 161 et 159, respectivement des règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat), l'Assemblée nationale du Bénin (article 107.1 du règlement intérieur), l'Assemblée nationale et le Sénat de la République Démocratique du Congo (article 168 et 160, respectivement du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et celui du Sénat).

<sup>61</sup> Sur l'opposition politique et ses mutations, se reporter, à la bibliographie indicative suivante : F. GUIZOT, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, Paris, Belin, 1988, 256 p. R. DAHL, *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, Paris, collection Futuribles, Sédès, 1966, 200 p ; P. JAN, « Les oppositions », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 23-43 ; E.H. MBODJ, « Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique », in *Actes du symposium international de Bamako*, 6-8 novembre 2005, pp. 1-

au Bénin<sup>62</sup>, en République Démocratique du Congo<sup>63</sup>, en République du Congo<sup>64</sup> et dans bien d'autres démocraties<sup>65</sup> d'Afrique Francophone, n'a pas eu pour vocation d'édicter des droits<sup>66</sup> spécifiques de l'opposition parlementaire ou extra-parlementaire. D'ailleurs certains auteurs, à l'instar de Stéphane BOLLE, en viennent même à s'interroger sur la finalité du statut de l'opposition<sup>67</sup>.

Or, tout bien considéré, les questions orales « posées au gouvernement constituent traditionnellement un moyen de prédilection pour l'opposition »<sup>68</sup>. En effet, en Grande-Bretagne « les questions au Gouvernement sont autant de moyens de contrôle qui mettent en première ligne l'Opposition qui a un réel statut (...) En outre, son leader se voit octroyer par convention un nombre de questions supplémentaires lors des séances de questions au Premier ministre »<sup>69</sup>.

Au surplus, l'institutionnalisation des opposition days ou des journées de

8 ; W. GILLES, « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *R.D.P.*, n° 5, 2006, pp. 1347-1380 ; M.E. SOHOUEYOU, « Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n° 25, 2011, pp. 215-270 ; D.É. EMMANUEL, « L'institutionnalisation de l'opposition dans les États d'Afrique Francophone », *Nouvelles Annales Africaines*, 2012, p. 63.

62 Loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition au Bénin.

63 Loi organique n° 07/008 du 04 décembre 2007 portant statut de l'opposition en République Démocratique du Congo.

64 Loi n° 28-2017 du 7 juillet 2017 déterminant le statut de l'opposition Politique.

65 Cf. loi n° 00-047 du 13 juillet 2000 portant statut des partis politiques de l'opposition en République du Mali ; loi n° 009-2009 du 14 avril 2009 portant statut de l'opposition politique au Burkina Faso ; loi n° 020/PR/2009 du 20 juillet 2009 portant statut de l'opposition au Tchad ; Ordonnance n° 2010-85 du 16 décembre 2010 portant statut de l'opposition au Niger ; loi n° 2011-013 du 18 août 2011 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition à Madagascar.

66 Madagascar est l'exception qui confirme la règle. En effet, l'article 19 de la loi

l'opposition « durant lesquelles cette dernière détermine les thèmes de la discussion parlementaire »<sup>70</sup> participe du renforcement du contrôle parlementaire sur l'exécutif.

En France, la constitutionnalisation des droits spécifiques de l'opposition, opérée à la faveur de la réforme de 2008 confère à l'opposition un statut jugé inachevé<sup>71</sup>. Le bilan de cette réforme constitutionnelle, « est assez décevant car elle n'a pas permis le rééquilibrage attendu des institutions au profit du Parlement »<sup>72</sup>.

La vulnérabilité attachée aux garanties statutaires limitées, octroyées à l'opposition parlementaire dans les États d'Afrique Noire Francophone en général et en République du Congo, en particulier, se ressent sur certaines déconvenues qu'elle rencontre dans le contrôle de l'action gouvernementale. Elle se manifeste par le

portant statut de l'opposition et des partis d'opposition précitée reconnaît, à l'opposition, le droit à un poste de Vice-président au sein de l'Assemblée nationale, de proposer la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale, de s'adresser directement au Gouvernement lors des séances plénières, de présider au moins une commission au sein de l'Assemblée nationale.

67 S. BOLLE, « Statut de l'opposition au Bénin : pour quoi faire ? », <http://www.la-constitution-en-afrique.org>, consulté le 19 mai 2019.

68 D.É. EMMANUEL, « L'institutionnalisation de l'opposition dans les États d'Afrique francophone », *loc. cit.*, p. 63.

69 A. ANTOINE, *Droit constitutionnel britannique*, Paris, L.G.D.J., 2<sup>e</sup> édition, 2018, pp. 51 et 129.

70 P. RONSAVALLON, *La contre-démocratie*, Paris, Seuil, 2006, p. 162.

71 P. AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé », *Les Petites Affiches*, n° 254, du 19 décembre 2008, pp. 9 et s.

72 F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *La Constitution de la République française*, Paris, Dalloz, 2019, p. XXIV.

retrait ou le non enrôlement<sup>73</sup> des questions des députés de l'opposition aux séances des questions orales au gouvernement avec débat. Ce fait provoque l'ire du président du groupe parlementaire de l'opposition<sup>74</sup>, qui deviendra, par la suite, chef de l'opposition politique<sup>75</sup>.

Cette pratique suscite, exceptionnellement, la réprobation de certains parlementaires de la majorité<sup>76</sup>. La mission de filtrage des questions orales que s'arrogé le bureau de l'Assemblée nationale lui attribue, de facto, la fonction de « seul juge de la recevabilité des questions »<sup>77</sup>, alors que le règlement intérieur lui confine dans un rôle de courroie de transmission<sup>78</sup>. En effet, le bureau d'une Assemblée nationale doit servir d'interface entre le parlementaire, auteur de la question et le ministre, destinataire de la question.

<sup>73</sup> A la séance des questions orales avec débat du 28 avril 2013, le député de l'opposition Pascal TSATY-MABIALA « fait une mise au point sur la pratique devenue quasi habituelle du bureau de l'Assemblée nationale à censurer ses questions », in *La Semaine Africaine*, n° 3284 du 23 avril 2013, p. 3.

<sup>74</sup> En raison de ce que, lors de la séance des questions orales avec débat du 15 décembre 2017, sur un total de 105 questions orales déposées au Premier secrétariat de l'Assemblée nationale, 44 dont 2 de l'opposition parlementaire y seront enrôlées puis examinées. Voir *La Semaine africaine*, n° 3752 du mardi 27 décembre 2017, p. 3.

<sup>75</sup> C'est à l'occasion du Conseil des ministres du 27 décembre 2017 que le chef de l'opposition politique congolaise, en l'occurrence, Pascal TSATY-MABIALA, a été formellement identifié.

<sup>76</sup> Réagissant au non-enrôlement des questions d'un député de l'opposition à la séance des questions orales avec débat du 20 avril 2013, Hyacinthe INGANI déclare que « Nous n'avons pas à donner le sentiment qu'il y a des questions auxquelles le gouvernement ne veut pas répondre ». Quant à Jean-Claude IBOVI, il pense que « cette situation paraît comme si on est entrain d'étouffer l'expression de l'opposition ». Cf. *La Semaine Africaine*, n° 3284, *loc. cit.*, 2013, p. 3.

<sup>77</sup> Ph. POIRIER (dir.), *Les pouvoirs d'un parlement. La chambre des députés du Luxembourg*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2014, p. 213.

On le voit, le rôle de contrôle de l'action gouvernementale dévolu, classiquement, à l'opposition parlementaire lui est, parfois, discuté par la majorité parlementaire, lorsqu'il n'est pas neutralisé par les instances dirigeantes des chambres parlementaires ou étouffé par le gouvernement présidentiel.

Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale s'exerce donc « dans l'égalité juridique entre l'opposition et la majorité »<sup>79</sup>.

L'utilité des questions orales au gouvernement s'étend à la gestion publique.

## 2. Le contrôle de la gestion publique

Le contrôle de la gestion publique couvre un champ d'activités plus large, qui dépasse celui du contrôle parlementaire des activités gouvernementales proprement dit.

<sup>78</sup> Cf. Article 160 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 02 septembre 2017. A vrai dire, il existe un vide juridique en matière de recevabilité des questions orales ainsi que des suites à donner en cas d'engorgement du rôle spécial affecté aux questions orales au gouvernement avec débat. En République Démocratique du Congo, en revanche, les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat sont compétents pour statuer sur la recevabilité des questions orales. Cf. article 170 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 21 mars 2019, articles 158 et 161 du règlement intérieur du Sénat du 12 juin 2019. Au Bénin, l'article 107 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale précise que l'inscription des questions orales à l'ordre du jour des séances qui leur sont consacrées est arrêtée par le bureau de l'Assemblée nationale après consultation de la conférence des présidents. Chaque mois, ce bureau procède à la révision des deux rôles consacrés aux questions orales et en radie les questions orale portant sur un sujet ayant donné lieu à un débat depuis la précédente révision. Dans le silence de la loi, on déduit que la préoccupation de la recevabilité des questions orales relève de la compétence du bureau de l'Assemblée nationale après consultation de la conférence des présidents.

<sup>79</sup> M.E. SOHOUENOU, « Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines », *loc. cit.*, p. 246.

C'est ici l'occasion de souligner, pour tous les systèmes juridiques de tradition française, l'influence de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dans la construction du principe du contrôle parlementaire. Il en est également du résultat auquel il est censé aboutir, celui d'amener les gouvernants à rendre compte de leur gestion devant la représentation nationale.

Les articles 6, 14 et 15 de cette déclaration en constituent le sous-bassement. En dépit de « la référence à la démocratie directe [dans le contenu des dispositions susmentionnées], c'est la démocratie représentative »<sup>80</sup> qui prévaudra dans la mise en œuvre du contrôle politique.

Les droits parlementaires béninois et congolais font échos à cette vision extensive du contrôle politique de la gestion publique<sup>81</sup>. D'ailleurs Elizabeth ZOLLER abonde dans le même sens lorsqu'elle affirme que « la responsabilité politique [entendu au sens large du terme] consiste en une obligation de rendre compte »<sup>82</sup>.

C'est ainsi que les séances des questions orales au gouvernement se sont mues en tribune où certains citoyens, détenteurs d'une parcelle de responsabilité, rendent compte de leur gestion publique devant le parlement.

80 J.-P. DUPRAT, « Présentation générale », in B. SEILLER (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, op. cit., pp. 29-30.

81 Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin indique en son article 106 que les questions sont posées par un député au gouvernement, soit sur sa politique générale, soit sur les dossiers ou affaires relevant d'un département ministériel donné. Les articles 170 et 156, respectivement du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et celui du Sénat de la République Démocratique du Congo énumèrent les autorités qui doivent rendre compte de leur gestion devant le Parlement. Sont astreints à cette obligation démocratique, les membres du Gouvernement, les

L'ouverture des séances des questions orales aux autorités publiques, non investies de fonctions gouvernementales, contribue au renforcement de l'obligation de rendre compte pesant sur les gouvernants.

Dès lors, la relation intime qui existe entre les notions de responsabilité et démocratie<sup>83</sup> reprend tout son sens, d'autant plus que la démocratie est le cadre approprié pour amener les autorités publiques à justifier de leur gestion de la chose publique.

Dans ces conditions, la responsabilité « peut donc renvoyer à l'idée d'une obligation [générale] de rendre des comptes du pouvoir exercé »<sup>84</sup> ou des fonctions assumées.

En République du Bénin et en République du Congo, il incombe aux ministres de rendre compte de la gestion des établissements publics ainsi que des entreprises publiques placés sous tutelle.

Il ressort que pour tout gestionnaire public habilité à rendre compte devant l'institution parlementaire, les questions orales qui lui sont adressées, visent à « mettre en lumière toutes ses actions, d'en exiger l'exposé et la justification »<sup>85</sup>.

Depuis le renouveau parlementaire africain, entamé à partir des années 1990, les questions orales au gouvernement

gestionnaires des entreprises publiques, les mandataires des établissements ou services publics et les animateurs des institutions d'appui à la démocratie.

82 E. ZOLLER, *Droit constitutionnel*, Paris, P.U.F, 1998, p. 481.

83 B. MATHIEU et M. VERPEAUX, *Responsabilité et Démocratie*, Paris, Dalloz, 2008, 94 p.

84 D. BARANGER, « Responsabilité politique », in D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 1357.

85 J.S. MILL, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, op. cit., p. 135.

affichent leur prépondérance dans la nomenclature des techniques de contrôle parlementaire.

## B. Une institution prépondérante

La pratique du contrôle parlementaire en Afrique Noire Francophone, en général, et dans les États choisis comme échantillons dans la présente étude, en particulier, consacre la prépondérance des questions orales sur les autres techniques de contrôle politique. Dans le contexte du renouveau constitutionnel<sup>86</sup> africain, cette précellence s'ordonne autour de la multiplication des questions orales (1) qui consolide, au cœur du dispositif de contrôle parlementaire, leur prééminence (2).

### 1. La multiplication des questions orales

La multiplication des questions orales au gouvernement est une constante du droit constitutionnel et du droit parlementaire contemporains. En Afrique Noire Francophone, les questions orales au gouvernement connaissent un bond quantitatif.

En République Démocratique du Congo, après leur éclipse<sup>87</sup> puis leur neutralisation sous les deux premières Républiques, les questions orales passent de l'ombre à la lumière sous la Troisième République. Au cours des deux premières

législatures de l'Assemblée nationale, notamment entre 2007 et 2017, 458 questions orales avec débat sont posées<sup>88</sup> aux membres du gouvernement et aux gestionnaires des services publics. Dans le même intervalle, le Sénat initie 32 questions orales avec débat<sup>89</sup>.

Au Bénin, le vent du renouveau démocratique libère le parlement des chaînes du présidentialisme monopartisan<sup>90</sup> sous lesquelles il était emprisonné. Ce changement apporte un coup d'accélérateur au recours quasi-frénétique des parlementaires aux questions orales au gouvernement avec débat.

De la première législature débutée le 3 avril 1991 jusqu'à la septième législature achevée le 16 mai 2019, les parlementaires béninois ont posé 501 questions orales avec débat aux membres du gouvernement<sup>91</sup>.

Les questions orales avec débat s'affirment, en République du Cogo, pendant la période transitoire 1998-2002<sup>92</sup>. En clair, c'est sous le Parlement de transition institué par l'Acte fondamental du 24 octobre 1997, suite « au renversement de l'ordre constitutionnel antérieur »<sup>93</sup> que les questions orales émergent et s'enracinent dans la pratique parlementaire congolaise.

De 2002 à 2007, 9 séances de questions orales avec débat se tiennent à

<sup>86</sup> *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU*, Paris, Dalloz, 2007, 1783 p.

<sup>87</sup> Voir E. BOSHAB (dir.), *17 juin 1960-17 juin 2010, l'Assemblée nationale de la RD CONGO, 50 ans d'histoire, Tome 1*, Kinshasa, P.U.C, 2010, pp. 61-63.

<sup>88</sup> RDC-Dataviz : de Kamerhe à Minaku, quel est le bilan des deux législatures pro-Kabila ?, consultable sur <https://www.jeuneafrique.com>.

<sup>89</sup> J.-L. ÉSAMBO KANGASHÉ, *Traité de droit constitutionnel congolais*, op. cit., p. 226.

<sup>90</sup> J. OWONA, « La nouvelle constitution de la République Populaire du Congo : un présidentialisme monopartisan d'Assemblée ? », *R.J.P.I.C.*, n° 1, 1980, pp. 564-577.

<sup>91</sup> Source : Assemblée nationale, Direction des Services Législatifs, *Point chiffré des questions au gouvernement*, document inédit, Portonovo, 30 mars 2018, p. 1 ; *Rapport d'activités du Président de l'Assemblée nationale (période du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 30 septembre 2018)*, octobre 2018, p. 13.

<sup>92</sup> Dans cet intervalle, 7 séances des questions orales avec débats au moins sont organisées.

<sup>93</sup> G.J.C. [MEBIAMA](#), *Le régime politique de la République du Congo après la Constitution du 20 janvier 2002*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 17-25.

l'Assemblée nationale<sup>94</sup>. De 2010 à 2019, en 20 séances consacrées aux questions des députés et aux réponses des ministres, au moins 583 questions orales avec débat sont posées aux membres du gouvernement.

Dans la même période, c'est-à-dire entre 2002 et 2019, au moins 16 plénières consacrées aux séances de questions orales avec débat se tiennent au Sénat. Au cours de ces séances, pas moins de 218 questions sont posées par les sénateurs aux ministres.<sup>95</sup>

Les questions orales embrassent la plupart des secteurs d'intervention de la puissance publique et de ses démembrements. Les domaines d'activités des établissements publics, des entreprises publiques et des sociétés d'économie mixte n'en sont pas épargnés. Les questions posées aux gouvernants peuvent être d'intérêts national, local, international, régional ou communautaire. Au cours des séances de questions orales avec débat, les aspects économiques, sociaux, politiques, juridiques et même institutionnels sont, tour à tour, passés au crible.

Toutefois, précisent certains auteurs, les « questions à caractère secret concernant la défense, la sécurité et les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État »<sup>96</sup> échappent aux séances des questions orales au gouvernement.

La prolifération des questions orales au gouvernement se justifie par le fait que leur usage est motivé, exclusivement, par des considérations purement informatives. En effet, les questions orales au

gouvernement sont cataloguées parmi les procédés de contrôle informatif, entendu comme « l'ensemble des procédures de contrôle qui n'entraînent par elles-mêmes aucune sanction à l'égard du gouvernement ou d'un ministre »<sup>97</sup>.

Dans les démocraties choisies comme échantillons dans la présente étude, on observe une tendance à la hausse des questions orales avec débat. Ce mouvement est aussi impulsé par la politique de présence des parlementaires auprès de leurs électeurs. Dans cette politique, « on attend simultanément du représentant qu'il soit proche de ses électeurs, qu'il en connaisse les problèmes et les préoccupations »<sup>98</sup>. Il est requis du parlementaire qu'il soit leur porte-parole. Et ce faisant, il se mue en courroie de transmission de leurs doléances devant ce haut lieu de la démocratie qu'est le parlement.

Par conséquent, plusieurs contraintes politiques pèsent, davantage sur les parlementaires, car pour le citoyen, « être représenté, ce n'est en effet pas seulement voter et élire un représentant, c'est voir ses intérêts et ses problèmes publiquement pris en compte, ses réalités vécues exposées »<sup>99</sup>. Ce n'est qu'à ce prix-là que la représentation des citoyens, concrétisée par le contrôle parlementaire sur l'exécutif, peut être considérée comme garantie et effective.

Mais, cette vision idéale du représentant cache mal le déficit de légitimité dont souffrent les gouvernants

<sup>94</sup> Assemblée nationale, *Rapport de fin de législature*, 11<sup>ème</sup> législature 2002-2007, 30 août 2007, p. 9.

<sup>95</sup> La méthodologie de collecte de ces statistiques relatives a consisté à confronter les données recueillies dans les parutions de presse qui relayent les faits saillants des séances de questions orales au gouvernement avec débat et le suivi de quelques-unes d'entre elles, retransmises en direct sur la chaîne publique nationale.

<sup>96</sup> J.-M. BRETON (dir.), *Droit public congolais*, op. cit., p. 104.

<sup>97</sup> F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 39<sup>e</sup> édition, 2018, p. 687.

<sup>98</sup> P. RONSAVALLON, *Légitimité démocratique*, Paris, Seuil, 2008, p. 293.

<sup>99</sup> P. RONSAVALLON, *Le parlement des invisibles*, Paris, Seuil, 2014, p. 35.

qui « se traduit par l'abstentionnisme électoral »<sup>100</sup>.

En outre, les questions budgétaires, à proprement parler, n'ont pas coutume d'être débattues aux plénières des questions orales au gouvernement. La constitutionnalisation<sup>101</sup> des sessions budgétaires<sup>102</sup> fait que les préoccupations parlementaires afférentes aux finances publiques soient principalement évoquées durant ces sessions.

Signalons, au passage, que les prérogatives budgétaires des parlementaires sont garanties par la Constitution et protégées par le juge constitutionnel<sup>103</sup>.

Au demeurant, la multiplication des questions orales, dans le cas particulier du Bénin, est le fait de la minorité parlementaire. Sur un total de « 401 questions orales de la première à la sixième législature, 222 émanent de l'opposition parlementaire contre 179 pour la majorité »<sup>104</sup>.

La multiplication des questions orales accroît leur prééminence dans le contrôle parlementaire de la gestion publique.

## 2. La prépondérance des questions orales

La prépondérance des questions orales au gouvernement avec débat, par rapport aux autres moyens de contrôle dont disposent les parlements africains, est une donnée qui s'observe dans la pratique parlementaire. C'est un invariant qu'on retrouve aussi bien dans les démocraties classiques que dans celles dites contemporaines, lesquelles fleurissent en Afrique. La médiatisation<sup>105</sup> des questions orales avec débat est l'une des raisons avancées pour expliquer leur franc succès.

Les professeurs Francis HAMON et Michel TROPER rapportent, à propos des séances des questions au gouvernement en France, que « l'assiduité des parlementaires à ces séances est relativement élevée. Le fait qu'elles sont retransmises en direct à la télévision n'y est évidemment pas étranger »<sup>106</sup>. Le professeur Guy CARCASSONNE s'inscrit dans la même veine, en expliquant que parce que la télévision y est présente, la séance des questions orales au gouvernement est devenue un temps fort de la vie parlementaire, la seule qui réussit à garnir les bancs<sup>107</sup>.

100 R. MBALLA OWONA, « Le citoyen et le renouvellement du droit constitutionnel en Afrique », in M. ONDOA et P.E. ABANE ENGOLO (dir.), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 143.

101 Cf. articles 110 de la Constitution béninoise, 126 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, 152 de la Constitution de la République du Congo, 112 de la Constitution ivoirienne.

102 Sur la procédure budgétaire en Afrique noire d'expression française, lire G. MOYEN, « La procédure budgétaire dans les États d'Afrique francophone : Cas du Congo, du Bénin, du Togo et du Burkina Faso », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, Vol. 14, n° 3, 2013, pp. 48-70.

103 En France, le Conseil constitutionnel « protège les prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de lois de finances et des projets de lois de financement de la sécurité

sociale », in P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, F. MELIN-SOUCRAMANIAN, É. OLIVA, A. ROUX, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 19<sup>e</sup> édition, 2018, p. 439.

104 A.-J. ADELOUI, « La minorité parlementaire », in O. NAREY (dir.), *Séparation des pouvoirs et contre-pouvoirs*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2018, p. 330.

105 « La question orale avec débat au Gouvernement aura connu un retentissement particulier du fait de la pertinence des questions abordées et de la retransmission en direct à la radio et à la télévision des séances ». Cf. Assemblée Nationale de la République du Congo, *Rapport de fin de législature, 11<sup>ème</sup> législature 2002-2007, 30 août 2007*, p. 8.

106 F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 690.

107 Voir G. CARCASSONNE et M. GUILLAUME, *La Constitution*, op. cit., p. 246.

La retransmission, dans les médias, des séances des questions orales au gouvernement a même reçu une consécration légale en République Démocratique du Congo<sup>108</sup>. Elle donne à ces séances un retentissement médiatique indéniable. Aussi pertinente soit-elle, cette raison ne justifie pas, à elle seule, la prééminence de la technique des questions orales au gouvernement constatée dans le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale.

A notre entendement, le rationnement et la rationalisation des séances des questions orales demeurent les principaux facteurs explicatifs de leur suprématie constatée dans la pratique du contrôle parlementaire. Cette limitation<sup>109</sup> a pour effet d'inciter les parlementaires à se saisir de cette opportunité pour interroger, autant que faire se peut, le gouvernement sur son action.

Il faut concéder, qu'en fait, le caractère purement informatif des questions orales au gouvernement avec débat est une donnée qui contribue à leur prépondérance. Car à travers elles, il est moins question de « la recherche des erreurs ou fautes des ministres »<sup>110</sup> que de l'information permettant à l'Assemblée délibérante d'exercer son contrôle.

En effet, à l'opposé de la motion de censure et de la motion de défiance qui

s'entourent, dans leur « mise en œuvre de conditions draconiennes »<sup>111</sup>, les questions orales au gouvernement sont encadrées par un formalisme peu contraignant.

Au surplus, les séances réservées aux questions orales avec débat représentent l'une des tribunes politiques<sup>112</sup> au travers duquel le parlement échange avec le gouvernement. C'est l'un des moments exceptionnels où les parlementaires de l'opposition comme ceux de la majorité s'habillent, à titre principal ou incident, en défenseurs de la cause locale ou nationale et ce, devant l'opinion et les électeurs mus, pour la circonstance, en spectateurs ou téléspectateurs.

La précellence des questions orales avec débat a amené les députés nationaux de la République Démocratique du Congo à faire sauter le verrou règlementaire qui confine leur droit de poser les questions orales avec débat qu'en sessions ordinaires. Depuis 2007, il est acquis que les députés nationaux peuvent poser les questions orales avec débat même en sessions extraordinaires<sup>113</sup>.

Par ailleurs, les questions orales avec débat s'affirment comme une terre propice à l'éclosion des conventions de constitutions<sup>114</sup>, c'est-à-dire, des « accords politiques dont a pu faire l'objet entre les

<sup>108</sup> Article 160 alinéa 2 du règlement intérieur du Sénat.

<sup>109</sup> En République du Congo, la loi fait obligation à l'Assemblée nationale de tenir deux séances de questions orales avec débat par session ordinaire. Au sénat, elle en impose la tenue d'une seule séance par session ordinaire.

<sup>110</sup> P. AVRIL, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *R.D.P.*, 2002, p. 275.

<sup>111</sup> D. ROUSSEAU, P.-Y. GAHDOUN, J. BONNET, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 11<sup>e</sup> édition, 2016, p. 35.

<sup>112</sup> A cela s'ajoutent les plénières consacrées aux questions d'actualité, aux interpellations, aux votes des lois de finances et

d'autres lois et celles consacrées au débat d'orientation budgétaire.

<sup>113</sup> Entre 2007 et 2010, par exemple, 6 questions orales avec débat ont été posées aux membres du gouvernement dont une question à la session extraordinaire de janvier 2007 et 5 à celle de décembre 2008. Voir E. BOSHAB (dir.), *17 juin 1960-17 juin 2010, l'Assemblée nationale de la RD CONGO, 50 ans d'histoire, Tome 1, op. cit.*, pp. 110-121.

<sup>114</sup> P. AVRIL, « Coutume constitutionnelle et conventions de la Constitution », in TROPER (M.), CHAGNOLLAUD (D.) (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Théorie de la Constitution, T.1*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 375-403.

acteurs politiques »<sup>115</sup> et des coutumes constitutionnelles<sup>116</sup>.

La collectivisation, au Bénin, des questions orales au gouvernement posées par les groupes parlementaires ou par un groupe des députés qui en deviennent des cosignataires, justifient cette affirmation<sup>117</sup>. Droit individuel à l'origine, le droit de poser les questions orales au gouvernement est devenu, dans la pratique parlementaire béninoise, un droit collectif.

Pourtant, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale énonce, *expressis verbis*, que « Les questions orales sont posées par un député au gouvernement »<sup>118</sup>.

On le voit, la thèse du Doyen VEDEL qui consiste à soutenir que « des questions peuvent être posées au Gouvernement par tout député mais non par un groupe de députés »<sup>119</sup>, qui peut être, également, un groupe parlementaire, est contredite par la pratique parlementaire béninoise des questions orales.

115 M.-C. PONTTHOREAU, *Droits constitutionnels comparés*, Paris, Economica, 2010, p. 21.

116 La coutume résulte « de la répétition d'une série de faits concordants et de la conviction des sujets de droits que ces comportements expriment une règle de droit ». Cf. R.-J. DUPUY « Coutume sage et coutume sauvage », in *La communauté internationale. Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU*, Paris, Pedone, 1974, p. 75.

117 E.V. ADJOVI, *Réflexion sur le fonctionnement du régime politique béninois du renouveau démocratique*, Thèse de droit, Abomey-Calavi, 2014, p. 207.

118 Article 106.1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

119 G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 454.

120 Sur la coutume constitutionnelle, lire entre autres, R. CAPITANT, « La coutume constitutionnelle », *Gaz. Pal.* 1929, rééd. *R.D.P.*, 1979, pp. 959-970 ; S. RIALS, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle : à propos du dixième anniversaire du referendum de 1969 », *La Revue Administrative*, n° 189, 1979, pp. 265-273 ; M. TROPER, « Nécessité fait loi. Réflexions sur la

Quant à la coutume constitutionnelle<sup>120</sup>, en plein essor dans la pratique parlementaire en République du Congo, on l'identifie, depuis 2016, dans l'ordre d'interventions des membres du gouvernement aux séances des questions orales avec débat devant les deux chambres du Parlement. La pratique<sup>121</sup> qui en découle est telle que, l'ordre de passage des membres du gouvernement tant à la tribune de l'Assemblée nationale qu'à celle du Sénat, pour répondre aux questions des parlementaires, obéit à la règle non codifiée de la préséance<sup>122</sup> gouvernementale.

Du reste, le temps absorbé par les séances des questions orales au gouvernement avec débat peut s'analyser comme un autre indicateur de leur prééminence. Les séances fleuves des questions orales au gouvernement, enregistrées au Parlement congolais en mars et avril 2018<sup>123</sup> en sont des illustrations éloquentes.

Dans l'optique de rationaliser ces séances et de parvenir à une application stricte des dispositions organiques qui

notion de coutume constitutionnelle », in *Mélanges offerts au professeur Robert-Edouard CHARLIER*, Paris, Edition de l'Université et de l'Enseignement moderne, 1981, pp. 309-323.

121 Les premiers précédents remontent, respectivement, à la séance des questions orales avec débat du mardi 6 novembre 2016 au Sénat et à celle du 13 décembre 2016 à l'Assemblée nationale. Voir *La Semaine Africaine* n°s 3648 du 9 décembre 2016, pp. 3-8 et 3651 du mardi 20 décembre 2016, p. 7.

122 Après l'étape de la lecture des questions parlementaires, la parole est toujours accordée, en premier lieu, au Premier Ministre<sup>122</sup> qui répond aux questions à lui posées, suivi du Vice-Premier Ministre, des Ministres d'État, des autres Ministres et enfin, des Ministres Délégués.

123 Au Sénat, la séance des questions orales au gouvernement avec débat du 23 mars 2018 dure 6h. Par effet domino, l'Assemblée nationale consacre 7h à la séance des questions orales au gouvernement avec débat du 06 avril 2018. Ce dépassement s'opère au mépris de la durée réglementaire de chaque séance des questions orales avec débat qui est de 3h30mn. Cf. article 162 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

règlementent la durée de chaque intervenant, le Sénat congolais expérimente quelques solutions innovantes<sup>124</sup>.

Enfin, la montée en puissance du procédé des questions orales, couplée aux censures de certains gouvernements dans la décennie 1990<sup>125</sup> amènent, vraisemblablement, le professeur Babacar KANTÉ à noter « une évolution dans le sens du renforcement des pouvoirs des parlements africains, et de l'effectivité des techniques de contrôle des gouvernements »<sup>126</sup>.

Tel Janus, les questions orales au gouvernement sont une institution démocratique tantôt justifiée, tantôt contestée.

## II. Une institution démocratique contestée

Aussi démocratiques soient-elles, les questions orales au gouvernement sont une institution de plus en plus contestée. Cette remise en cause pose, en toile de fond, la problématique de l'utilité, parfois injustifiée (A) et de l'inefficacité, souvent

avérée, de la technique des questions orales (B).

### A. Une utilité injustifiée

L'utilité injustifiée des questions orales et, dans une perspective plus large, du contrôle parlementaire jaugé étriqué<sup>127</sup>, s'apprécie à l'aune du désamour que les parlementaires affichent à leur rencontre (1). S'inscrit, dans ce registre, l'indifférence que certains gouvernants manifestent à répondre aux questions parlementaires (2).

#### 1. La désaffection des parlementaires

La désaffection des parlementaires en matière de contrôle de l'action gouvernementale s'ordonne autour de l'abandon ou de l'utilisation limitée, voire exceptionnelle des questions orales au gouvernement sans débat. Au succès enregistré par les questions orales avec débat depuis l'entrée des États africains « dans le cercle vertueux de la consolidation démocratique »<sup>128</sup>, on oppose l'insuccès rencontré par la technique de contrôle qui lui est voisine, celle des questions orales sans débat.

<sup>124</sup> La séance du 22 mars 2019 a servi de galop d'essai à cette nouvelle approche. Ainsi, on y observe le chronométrage du temps opéré à l'aide de trois écrans plasmas installés dans la Salle des Congrès et le déclenchement automatique de l'alarme au bout de cinq minutes d'intervention. Plusieurs ministres s'y sont vus retirer la parole par le Président du Sénat. Lire *La Semaine Africaine*, n° 3869 du 26 mars 2019, p. 3.

<sup>125</sup> Pour une étude détaillée sur l'usage de la motion de censure dans le nouveau constitutionnalisme africain, Voir I.M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 258-274. Sur l'unique motion de censure adoptée le 31 octobre 1992 par l'Assemblée nationale congolaise contre le gouvernement de Stéphane BONGHOUNOUARRA, lire, entre autres, P. MOUDOUDOU, « Deux décennies de renouveau constitutionnel en Afrique noire francophone : l'Exemple de la République du Congo (1990-2010) : bilan et perspectives », in *La Constitution béninoise du 11*

*décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÉLÉ*, op. cit., p. 218.

<sup>126</sup> B. KANTÉ, « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique », in C.M. ZOETHOUT, M.E. PIETERMAAT-KROS, P.W. AKERMANS (dir.), *Constitutionnalism in Africa. A quest for autochthonous principles*, Rotterdam, Sanders Institut, 1996, p. 25.

<sup>127</sup> O. DUHAMEL, G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 4<sup>e</sup> édition, 2016, pp. 814-824.

<sup>128</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d'un dialogue sur quinze années de « transition » en Afrique et en Europe », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation. Mélanges en l'honneur de Slobodan MILACIC*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 334.

Ce constat implacable est observé au Bénin<sup>129</sup>, en République Démocratique du Congo<sup>130</sup> et en République du Congo.

Les questions orales sans débat continuent d'afficher une balance déficitaire par rapport aux questions orales avec débat. Elles ne cessent d'enregistrer des déboires et peinent à séduire les parlementaires béninois<sup>131</sup> et ceux de la République Démocratique Congo. Leurs homologues de la République du Congo n'ont organisé aucune séance des questions orales au gouvernement sans débat depuis 1998, année qui correspond à l'éclosion des séances de questions orales avec débat. Cette ineffectivité range les questions orales sans débat « au rayon des illusions perdues »<sup>132</sup> et valide leur entrée « au musée des antiquités constitutionnelles »<sup>133</sup>.

La situation est totalement différente en France. Au contraire, ce sont les questions orales avec débat qui sont en chute libre. La technique des questions orales avec débat est tombé en désuétude à l'Assemblée nationale française, depuis 1978 mais « perdue au Sénat »<sup>134</sup>.

A l'Assemblée nationale française, la formule a été réinventée et remplacée par

les questions au gouvernement, créées en marge du règlement intérieur, par voie conventionnelle à partir du 12 juin 1974<sup>135</sup>. L'attraction qu'elles exercent sur les parlementaires et le succès qu'elles engrangent ne se démentent plus.

Au demeurant, les causes de la contre-performance de l'outil de contrôle qu'est la technique des questions orales sans débat, pourtant prise sous d'autres cieux, taraudent notre esprit. Les questions orales sans débat ont ceci de particulier qu'elles permettent un dialogue entre un parlementaire et un ministre sans intervention extérieure »<sup>136</sup>. Bien évidemment, à l'appui de la condition d'échec des questions orales sans débat en République du Congo, on songe, furtivement, à l'éviction du débat à toutes les étapes de leur traitement.

L'absence d'attractivité constatée dans les rangs de l'opposition parlementaire congolaise, vis-à-vis des questions orales au gouvernement sans débat s'expliquerait par le fait qu'elles ostracisent leur fonction de critique consubstantielle à celle de contrôle<sup>137</sup>. Cette technique la prive du débat avec le gouvernement ou du procès symbolique qu'elle engage contre le

129 Les députés béninois recourent, de moins en moins, à ce procédé de contrôle parlementaire. Lire en ce sens, A.-J. ADELOUI, « Les métamorphoses du Parlement béninois », in *Démocratie en Questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore HOLO*, op. cit., p. 511.

130 De 2007 à 2017, 44 questions orales sans débat sont initiées par les députés nationaux. Source : RDC-Dataviz : de Kamerhe à Minaku, quel est le bilan des deux législatures pro-Kabila ?, in <https://www.jeuneafrique.com>, consulté le 28 mai 2019. Les Sénateurs les ont simplement ignorées. Voir, *Le Sénat*, n° 008, 2016-2017, p. 9.

131 La preuve en est que 6 questions orales sans débat ont été initiées dans la période du 1<sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2018. Cf. Rapports d'activités du Président de l'Assemblée Nationale des périodes ci-après : du 1<sup>er</sup> octobre 2016 au 31 mars 2017, p. 15 ; du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 31 mars 2018, p. 16 et du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 30 septembre 2018, p. 13.

132 J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d'un dialogue sur quinze années de « transition » en Afrique et en Europe », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation. Mélanges en l'honneur de Slobodan MILACIC*, op. cit., p. 338.

133 J. BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 170.

134 O. DUHAMEL, G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., pp. 822-823.

135 P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 348.

136 L. FAVOREU et autres, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 803.

137 O. DUHAMEL, Y. MÉNY (dir), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., p. 677 et R. DAHL, *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, op. cit., p. 17.

pouvoir<sup>138</sup> à l'occasion des séances des questions orales avec débat.

Mais une telle thèse ne tient pas la route, car comment expliquer son usage abondant dans d'autres démocraties ?

Les parlementaires de la majorité n'en sont pas exemptés, puisqu'ils n'initient pas, à leur tour, les questions orales sans débat à l'effet d'obtenir, des bureaux des deux chambres du parlement, la tenue des séances consacrées à leur examen. C'est dans cette optique qu'il convient d'insérer la réflexion du président Pierre MAZEAUD. Selon lui, « les parlementaires n'utilisent pas à l'heure actuelle les prérogatives dont ils disposent »<sup>139</sup>.

Les questions orales au gouvernement sans débat, on ne le dit pas assez, renferment des vertus opératoires indéniables. Elles peuvent constituer une alternative crédible à la débauche de temps et d'énergie constatée dans le déroulement des séances de questions orales au gouvernement avec débat.

Les plénières consacrées aux questions orales au gouvernement avec débat deviennent parfois harassantes et ennuyeuses. Il en va ainsi, lorsque les parlementaires se livrent à d'interminables débats sur des aires de redondance.

Aussi, les membres du gouvernement contribuent-ils à la lassitude des séances des questions orales avec débat en s'adonnant à la déclinaison<sup>140</sup> programmatique des politiques publiques sectorielles. Ils procèdent ainsi, en lieu et place des réponses concrètes attendues d'eux, corrélativement aux questions

parlementaires précises à eux posées en amont. D'où l'idée d'une réhabilitation, voire d'une consolidation des questions orales sans débat pour tenter de remédier aux effets pervers sus-évoqués que génèrent les séances des questions orales avec débat.

Au titre des avantages qu'offre la question orale sans débat, celle-ci « permet d'éviter de diluer l'essentiel dans la polémique, captive et retient l'intérêt du ministre, privilégie l'information et permet enfin de réaliser des économies de temps »<sup>141</sup>.

Les parlementaires qui tiennent à l'amélioration quantitative et qualitative des séances des questions orales au gouvernement ont tout intérêt à recourir, davantage, aux questions orales sans débat. Celles-ci participeraient, assurément, à la rationalisation du débat parlementaire.

La contestation de l'utilité des questions orales est également entretenue par certains agissements gouvernementaux.

## 2. L'indifférence du gouvernement

L'indifférence du gouvernement est un constat qui ressort de la pratique des questions orales avec débat.

L'indifférence gouvernementale face aux questions parlementaires qui leur sont adressées et auxquelles ils sont tenus de fournir les éléments de réponses se vérifie pendant et après le déroulement des séances qui leur sont consacrées.

<sup>138</sup> C.-M. PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 45-61.

<sup>139</sup> Cf. P. MAZEAUD et O. SCHRAMECK, « Rapport de la commission Balladur : libres propos croisés », *R.D.P.*, n° 1, 2008, p. 13.

<sup>140</sup> Clôturant la séance du 22 novembre 2019, le Président de l'Assemblée nationale, Isidore

MVOUBA « s'est réjoui du fait que les membres du gouvernement n'ont pas décliné des feuilles de route » dans leurs réponses consécutives aux questions parlementaires qui leur ont été posées. Cf. *Le Patriote*, n° 505 du 26 novembre 2018, p. 2.

<sup>141</sup> A.-J. ADELOUI, « Les métamorphoses du Parlement béninois », in *Démocratie en Questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore HOLO*, op. cit., p. 511.

C'est une exigence constitutionnelle<sup>142</sup> pour tout gouvernement de justifier de sa gestion devant le parlement.

Pendant la tenue des séances consacrées aux questions des parlementaires et aux réponses des ministres, l'indifférence gouvernementale se caractérise par l'absence des ministres pourtant attendus à ces plénières. Dans cette hypothèse, toutes les diligences préalables sont faites par les instances dirigeantes des Assemblées parlementaires. Il en va notamment de la transmission des questions au gouvernement, de la détermination de la date ainsi que de l'heure consacrées à ces séances.

C'est l'effet de la surprise qui caractérise ces moments d'humiliation excessifs des parlementaires et, par ricochet, du citoyen qu'ils représentent. L'histoire parlementaire congolaise est émaillée de ces épisodes sombres où les membres du gouvernement ont boudé les séances des questions orales, occasionnant ainsi des avanies aux parlementaires.

Sous la période transitoire 1998-2002, plusieurs défections ministérielles sont enregistrées aux séances des questions orales au gouvernement avec débat<sup>143</sup>. A la séance du 31 août 1998, 8 ministres sur 26 n'y prennent part, 3 ministres sur 27 à la séance du 12 décembre 1998, 8 ministres sur 19 concernés à celle du 23 mars 1998, 10 membres du gouvernement sur 23 attendus ne se présentent à la séance du 27 août 1999. A la cinquième séance des questions orales avec débat du 25 novembre 1999, 9 ministres sur 25 concernés s'absentent. 8 ministres sur 21 ne viennent

pas répondre aux questions des conseillers nationaux à la plénière du 13 décembre 1999.

Enfin, 8 ministres sur 22 attendus ne se présentent pas à la séance du 31 juillet 2000 pour répondre aux questions orales avec débat. A la vérité, certains ministres de transition refusaient de venir répondre aux questions des Conseillers Nationaux de Transition<sup>144</sup>. Par conséquent, l'absentéisme et la désinvolture de certains membres du gouvernement à l'endroit du Conseil National de Transition suscitent de vives réactions de désapprobation de sa part mais sans lendemain<sup>145</sup>.

Sous l'empire de la Constitution du 20 janvier 2002, la relative absence gouvernementale s'est poursuivie au point de devenir récurrente. Il ne se passe pas une séance de questions orales au gouvernement avec débat sans que certains ministres destinataires des questions manquent à l'appel.

Le problème de report de séance de questions orales s'est invité à la réunion du bureau de l'Assemblée nationale, préalablement à la tenue de la séance<sup>146</sup> du 28 avril 2015 où 4 membres du gouvernement sur 14 attendus se présentent. Porté à la connaissance de la plénière, le président du groupe parlementaire de l'opposition défend la thèse du report de la séance, pendant que celui de la majorité soutient son antithèse, qui est aussi la position défendue par le bureau de l'Assemblée nationale.

Ce débat se pose dans un contexte de non tenue de la première séance initialement prévue à la date du 3 avril 2015,

<sup>142</sup> Article 113 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>143</sup> Sur les statistiques relatives à la non participation des ministres aux séances des questions orales au gouvernement avec débat, lire, Conseil National de Transition, *Point de la non-participation de certains ministres aux séances des questions orales avec débat*, inédit, 2000, pp. 1-5.

<sup>144</sup> G.J.C. MEBIAMA, « L'expérience du Parlement de transition en République du Congo », *Revue E.D.J.A*, n° 66, 2005, p. 347.

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> Voir *La Semaine Africaine*, n° 3490 du 30 avril 2015, p. 3.

alors que le règlement intérieur en impose deux par session ordinaire. Le règlement intérieur n'ayant pas prévu de quorum gouvernemental ou ministériel en deçà duquel toute séance de questions orales doit être reporté, c'est à bon droit que le Président de l'Assemblée nationale décide de la poursuite des débats.

Deux thèses ont été avancées pour expliquer la désinvolture gouvernementale aux séances des questions orales avec débat qui n'honore pas le parlement. La première se fonde sur l'impunité des ministres<sup>147</sup>. La seconde est à rechercher dans la nature présidentielle<sup>148</sup> du régime politique établi par la défunte Constitution du 20 janvier 2002. Dans ce régime, les pouvoirs législatif et exécutif « sont condamnés à vivre ensemble, [...] un mariage sans divorce »<sup>149</sup>. Un tel régime conférerait aux ministres le statut de collaborateurs du Président de la République. Ceux-là, semble-t-il, se sentaient plus responsables devant le Chef de l'État dont l'affirmation

de son autorité « est presque une ritournelle dans la Loi Fondamentale »<sup>150</sup>, qu'ils ne l'étaient devant le Parlement. Ce, d'autant plus que l'Assemblée nationale était dans l'impossibilité juridique de les sanctionner. Autrement dit, la désinvolture gouvernementale était entretenue en raison de ce que le gouvernement n'était pas politiquement responsable devant cette chambre.

Depuis 2017<sup>151</sup> un vent de renouveau semble souffler sur le contrôle parlementaire qui se répercute sur une baisse considérable des ministres absents des séances de questions orales au gouvernement avec débat. Mais, le phénomène n'a pas totalement disparu<sup>152</sup>.

Le Parlement béninois a aussi vécu ses heures sombres marquées par la défection des membres du gouvernement aux séances des questions orales avec débat. En effet, le 2 mai 2013, 4 ministres attendus au Palais de Gouverneurs, à Porto-Novo, pour une séance des questions orales avec

147 Cette thèse est défendue par l'ancien président du groupe parlementaire de l'opposition, le député Pascal TSATY-MABIALA. Pour lui, les « ministres n'accordent pas d'importance au contrôle de l'action gouvernementale par les députés (...). Les ministres ne respectent pas les parlementaires parce qu'ils sont impunis (...). Le vrai problème est d'avoir un Président de la République qui punit ses ministres pour n'avoir pas accompli leur devoir républicain », in *Les Dépêches de Brazzaville*, n° 2297 du 30 avril 2015, p. 3.

148 A. SALL, « Processus démocratique et bicéphalisme en Afrique », *loc. cit.*, p. 52. Cette qualification se base sur la lecture autonome de l'article 114 de la Constitution du 20 janvier 2002 qui exclut le droit de révocation mutuelle entre le Président de la République et l'Assemblée nationale. Mais la répartition déséquilibrée des prérogatives entre les principaux pouvoirs au profit du Président de la République et la pratique qui en découle, pousse les auteurs à retenir une multitude de qualifications. Tantôt on qualifie ce régime de présidentieliste ( N. MAYETELA, « Contribution à l'analyse de la Constitution du 20 janvier 2002 », *Annales de l'Université Libre du Congo*, Vol. 1, pp. 91-119); tantôt on y voit un régime sui-generis à forte tendance présidentieliste (G.J.C. MEBIAMA, *Le régime politique de la République du Congo après la Constitution du 20 janvier 2002*, *op. cit.*, p.

57). D'aucuns pensent qu'il s'agit d'un régime politique mixte à dominante présidentieliste (D.E. EMMANUEL née ADOUKI, « La Constitution congolaise du 20 janvier 2002 », *loc. cit.*, p. 23).

149 DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Tome I*, Paris, P.U.F, 1971, p. 195.

150 A. SALL, « Processus démocratique et bicéphalisme en Afrique », *loc. cit.*, p. 52.

151 Afin de mettre un terme aux dérives des gouvernements présidentiels précédents, caractérisées par les absences répétées des ministres aux séances consacrées au contrôle parlementaire, le Premier Ministre, Clément MOUAMBA, déclare, devant le Sénat, à la séance des questions orales au gouvernement avec débat du 17 mars 2017 que « chaque fois que c'est nécessaire, nous serons toujours là pour répondre à vos attentes et donner des réponses qui conviennent ». Cf. *La Semaine Africaine*, n° 3677 du 28 mars 2017, p. 3.

152 « Ceux qui sont sur place et absents de la salle nous écoutent. Par conséquent, ils doivent venir répondre aux questions ». Tel est le message envoyé par Pierre NGOLO, Président du Sénat, aux ministres absents de la séance des questions orales au gouvernement avec débat du 28 juillet 2018. Cf. *La Semaine Africaine*, n° 3811 du 3 août 2018, p. 4.

débat « ont tous brillé par leur absence, préférant accompagner le Chef de l'État à une cérémonie inaugurale du Forum sur le développement rural en Afrique »<sup>153</sup>.

En outre, l'indifférence du gouvernement, postérieurement à la tenue des séances des questions orales s'apprécie, au meilleur des cas, dans le traitement, hors-délai des questions parlementaires. Au pire des cas, certaines questions orales avec débat posées aux membres du gouvernement ne trouveront jamais des réponses.

Le taux des questions orales adressées aux membres du gouvernement et restées en souffrance est particulièrement inquiétant. Au Bénin<sup>154</sup>, sous la première législature du renouveau démocratique qui va de 1991 à 1995, sur les 94 questions orales posées au gouvernement, 51 d'entre elles n'ont pas été examinées, soit un pourcentage de 54,25.

Dans la deuxième législature 1995-1999, ce pourcentage passe à 40,62, soit 26 questions non examinées sur 64 posées. Dans la troisième législature qui commence le 20 avril 1999 et s'achève le 19 avril 2003, le taux de questions orales non examinées en plénières est de 68,51%, soit 37 questions sur 54 initiées. Dans la quatrième législature qui couvre la période 2003-2007, 44 questions sur 63 ne seront pas examinées, soit 69,84% des questions posées au gouvernement.

Dans la cinquième législature 2007-2011, l'amélioration ne sera que très légère.

<sup>153</sup> I.D. SALAMI, D.O.M. GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, op. cit., pp. 330-331.

<sup>154</sup> Sur le non traitement des questions orales envoyées au gouvernement, lire, entre autres, Assemblée nationale, Direction des Services Législatifs, *Point chiffré des questions au gouvernement*, op. cit., p. 1.

<sup>155</sup> Cf. *Rapport d'activités du Président de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 13.

En effet, 30 questions posées aux membres du gouvernement ne seront pas traitées en plénières sur un total de 48. Ce qui nous en donne un total de 62,50%. Sous la sixième législature qui débute le 16 mai 2011 et se termine le 15 mai 2015, sur 72 questions orales posées au gouvernement, 37 questions souffriront de manque de réponses, soit 51,39% de questions non traitées.

C'est dans la 7ème Législature 2015-2019, que le record des questions orales non traitées par le gouvernement est tristement battu. En effet, jusqu'à la date du 29 mars 2018, sur 89 questions orales posées par les députés, 67 sont restées sans réponse gouvernementale. Ce qui porte le taux de des questions non traitées à 75,29%. Si l'on prend la période du 1er avril au 30 septembre 2018, sur 17 questions orales avec débat adressées par les députés au Gouvernement, aucune d'elle n'a fait l'objet de débat en plénière<sup>155</sup>.

Cette réalité, pas honorable, participe, pour l'institution parlementaire et à son corps défendant, à la dévalorisation du contrôle politique, perçu pourtant comme l'une de ses attributions majeures. Il est à craindre, si rien n'est fait pour endiguer l'insensibilité gouvernementale prononcée à l'égard des questions orales, que l'Assemblée nationale se transforme en « un élément du décor et du décorum »<sup>156</sup>. De tels constats érigent le parlement en institution fragile<sup>157</sup>, vassalisée par le pouvoir exécutif qui suit son processus de monarchisation<sup>158</sup>.

<sup>156</sup> J.F. MEDARD, « L'État sous-développé au Cameroun », *Année Africaine*, 1977, p. 43.

<sup>157</sup> T. ONDO, « La Cour constitutionnelle gabonaise est-elle au dessus de la Constitution ? Essai d'analyse de la décision n° 22/CC du 30 avril 2018 », disponible sur [www.editions-harmattan.fr/auteur/article\\_pop.as](http://www.editions-harmattan.fr/auteur/article_pop.as), consulté le 12 mai 2019.

<sup>158</sup> D. GNAMOU, « La monarchisation des exécutifs en Afrique francophone », *Solon*, Vol. III, n°16, avril 2017, pp. 339-370.

L'insatisfaction parlementaire devient également systématique dans les séances des questions orales. Elle est jaugée à l'aune des répliques parlementaires. La conséquence à cette insatiabilité parlementaire se traduit par la transformation de certaines questions orales en procédures informatives ou d'investigation voisines. Le mécontentement des élus est une constante généralisée dans les systèmes parlementaires étudiés.

En Afrique Noire Francophone, l'insensibilité gouvernementale manifestée à l'encontre des questions orales constitue une véritable « plaie de la démocratie »<sup>159</sup> parlementaire.

En résumé, la répétition des questions parlementaires observée à travers une multitude des séances des questions orales, le manque de diligence constaté dans le traitement des questions parlementaires sont autant d'indices, non équivoques, qui consolident la thèse de l'indifférence gouvernementale. Ceci constitue autant de restrictions à l'accession puis à l'obtention de l'information devant permettre aux parlements d'exercer le contrôle sur l'action gouvernementale.

L'indifférence du gouvernement participe de l'affaiblissement des questions orales au gouvernement, laquelle indifférence contribue à leur inefficacité.

## B. Une institution inefficace

L'inefficacité de l'institution qu'incarnent les questions orales se fonde sur l'absence de sanction juridique (1) et

l'insuffisance du contrôle politique auquel se livrent les parlementaires (2).

### 1. L'absence de sanction juridique

L'absence de sanction juridique est la conclusion qui prévaut lorsqu'il s'agit de passer au crible les effets attachés aux questions orales au gouvernement. Celles-ci ont vocation à permettre aux parlements de s'informer de la gestion des affaires publiques. C'est pourquoi les constituants et les législateurs les insèrent parmi les moyens de contrôle du parlement sur l'action gouvernementale.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel français<sup>160</sup> a tendance à réduire le contrôle parlementaire à la mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale, laquelle responsabilité est strictement encadrée par l'article 49 de la Constitution du 04 octobre 1958. La doctrine n'a de cesse rappelée que le contrôle ne se résume pas à la sanction<sup>161</sup>.

En revanche, le Bénin fait office d'exception qui confirme la règle puisque la mise en œuvre, à l'Assemblée nationale, des questions orales au gouvernement peut déboucher sur l'engagement de la responsabilité présidentielle. Selon le professeur Koffi AHADZI « Pour ne prendre que le cas de l'Assemblée nationale, elle peut mettre en jeu la responsabilité personnelle du Président de la République pour (...) outrage à l'Assemblée »<sup>162</sup>. Il y a outrage à l'Assemblée nationale lorsque, sur des questions posées par l'Assemblée nationale sur l'activité gouvernementale, le Président

159 S. SUR, « Les sept plaies de la démocratie », in *Penser le droit à partir de l'individu. Mélanges en l'honneur d'Élisabeth ZOLLER*, Paris, Dalloz, 2018, pp. 157-168.

160 Lire en ce sens, les décisions n° 59-2 DC du 24 juin 1959, n° 92-314 DC du 17 décembre 1992 et n° 2009-581 DC du 25 juin 2009.

161 P. AVRIL, « L'introuvable contrôle parlementaire », *Jus Politicum*, n° 3, 2009, pp. 1-7 ;

A. LE DIVELLEC, « La problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in B. SEILLER (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, *op. cit.*, p. 10.

162 K. AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain », *loc. cit.*, p. 77.

de la République ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours<sup>163</sup>.

Dans les faits, « seul le ministre concerné se présente devant les députés et jamais le Chef du Gouvernement »<sup>164</sup>, alors que certaines questions orales avec débat s'adressent directement au Président de la République.

Disposition révolutionnaire dans le nouveau constitutionnalisme africain, le mécanisme d'outrage à l'Assemblée nationale n'a jamais été mis en œuvre sous le renouveau démocratique béninois. Le régime d'outrage à l'Assemblée nationale, en ce qu'il combine les aspects constitutionnel et pénaux paraît « flou »<sup>165</sup>. Même au plus fort de la cohabitation<sup>166</sup> à la béninoise, intervenue entre 1991-1995 et entre 1999-2003<sup>167</sup>, les députés n'ont jamais été séduits par l'idée d'actionner la procédure d'outrage à l'Assemblée nationale aux dépens du chef de l'État.

Le mécanisme d'outrage à l'Assemblée nationale est donc un objet d'art juridique qui sert à l'ornement de l'architecture constitutionnelle imaginée par les pères fondateurs de la VIème République béninoise. Une telle procédure qui a peut-être vocation « à donner chair à

la démocratie »<sup>168</sup> parlementaire béninoise demeure, encore, une coquille vide.

Il apparaît clairement que l'absence de contrôle politique juridiquement sanctionné développe chez les gouvernants une posture tendant à ne manifester aucun empressement à rendre compte de leur gestion devant le parlement. Dès lors, le souhait du professeur Théodore HOLO de voir « l'organe qui incarne la volonté du peuple (...) être habilité à surveiller la manière dont sont gérées les affaires publiques et sanctionner ceux dont l'action ne répond pas au vœu de la collectivité nationale »<sup>169</sup> devient difficilement réalisable.

Le professeur Babacar GUEYE résume parfaitement la situation du contrôle des activités gouvernementales par les parlements africains. A ce propos, il fait observer que « le Parlement est réduit à n'assurer qu'une fonction de contrôle de l'action du gouvernement, un contrôle au demeurant dépourvu de sanction »<sup>170</sup>.

L'absence des sanctions attachées aux questions orales ne peut expliquer, en totalité, l'inefficacité de cette technique de contrôle. Son inefficacité peut être également imputable à « l'impérialisme

<sup>163</sup> Article 76 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>164</sup> V.P. TOKPANOU, « Quel régime pour quel modèle ? », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÉLÉ*, op. cit., p. 315.

<sup>165</sup> M. NGUÉLÉ ABADA, « La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 et la responsabilité pénale des gouvernants », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLÉLÉ*, op. cit., p. 507.

<sup>166</sup> La cohabitation se caractérise par « la contradiction politique entre les majorités présidentielle et parlementaire », in P. AVRIL, J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, P.U.F, 5<sup>e</sup> édition, 2016, p. 22. Sur la cohabitation, Lire, à titre d'illustration, A.M. COHENDET, *La*

*cohabitation : leçons d'une expérience*, P.U.F, 1993, 343 p ; le numéro spécial de la Revue Pouvoir, *La cohabitation*, Paris, Seuil, n° 91, 1999, 240 p et S. MASSIAS, *La troisième cohabitation : 1997-2002*, thèse de droit, Limoges, 2009, 450 p.

<sup>167</sup> F.J. AÏVO, « Le Bénin à l'épreuve du fait majoritaire », *Revue Juridique et Politique*, n° 1, 2008, pp. 128-131.

<sup>168</sup> P. RONSAVALLON, *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, 1998, p. 27.

<sup>169</sup> Th. HOLO, « Constitution et nouvel ordre politique au Bénin », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n° 13, 1989, p. 6.

<sup>170</sup> B. GUEYE, « Le mandat unique : un mandat pour le Président de la République en Afrique », in *Actualités du droit public et de la science politique en Afrique. Mélanges en l'honneur de Babacar KANTÉ*, op. cit., p. 214.

majoritaire »<sup>171</sup> traduit par le soutien inconditionnel que la majorité parlementaire apporte à l'exécutif.

Dans les démocraties africaines comme dans celles qui pratiquent la démocratie majoritaire, il est constaté que l'exécutif est systématiquement soutenu par une majorité parlementaire<sup>172</sup>. Mais ce soutien n'empêche pas aux parlementaires de recourir à l'interpellation<sup>173</sup> ou aux enquêtes parlementaires <sup>174</sup> portant sur le même objet que les questions orales. Pour les parlementaires, il s'agit d'approfondir les réponses jugées non satisfaisantes des membres du gouvernement ou des gestionnaires des services et établissements publics.

Les questions orales au gouvernement s'apparentent, à l'égard des membres du gouvernement, comme des balles blanches sous lesquelles ils s'exposent. Ils peuvent en souffrir<sup>175</sup> mais pas succomber. Le contrôle parlementaire, dans son ensemble, devient une activité de plus en plus contrôlée par le pouvoir exécutif.

La vitalité démocratique observée dans la décennie 1990 et caractérisée, en

<sup>171</sup> C. BIDÉGARAY et C. EMERI, « Le contrôle parlementaire », *R.D.P.*, n° 6, 1973, p. 633 et s.

<sup>172</sup> I.M. FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, op. cit., p. 272.

<sup>173</sup> En 2011, le Député André OKOUNLOLA-BIAOU, appuyé par 26 parlementaires, pose au Ministre des Affaires Étrangères, Nassirou ARIFARI-BAKO, une question sur le mépris et les humiliations que le protocole d'État inflige aux Députés lors des célébrations du 51<sup>e</sup> anniversaire de l'accession du Bénin à la souveraineté internationale, le 1<sup>er</sup> août 2011 à Natitingou, et de la messe du 29 novembre 2011 par le Pape Benoît VI au stade de Cotonou. A la séance programmée pour la réponse du Ministre, celui-ci se trouve en déplacement hors du territoire national. Ce fait provoque une protestation générale dans l'hémicycle, laquelle aboutit, le 9 décembre 2011, à l'interpellation du Gouvernement. Lire, en ce sens, E.V. ADJOVI, *Réflexion sur le*

droits parlementaires africains, par la censure de moult gouvernements, connaît, aujourd'hui, une baisse drastique. Le temps de l'euphorie parlementaire est donc passé.

Les rôles se sont inversés et le parlementaire devient un surveillant surveillé par l'exécutif. Cela rejaille sur le contrôle politique qui est davantage formel et insuffisant.

## 2. L'insuffisance du contrôle politique

L'insuffisance du contrôle politique des activités gouvernementales n'est pas un vain mot. Elle ne constitue pas une particularité des régimes politiques contemporains essaimant en Afrique dans la mesure où, elle est perceptible dans les démocraties classiques. Raymond CARRÉ DE MALBERG a pu écrire, à ce propos, que « le contrôle parlementaire ne pouvait devenir pleinement effectif qu'à la condition d'être entretenu, d'une façon directe et permanente »<sup>176</sup>. Or, il se trouve que les séances des questions orales ne se tiennent pas de façon permanente mais cyclique.

*fonctionnement du régime politique béninois du renouveau démocratique*, thèse citée, p. 208.

<sup>174</sup> Le 14 novembre 2007, le Sénateur Modeste MUTINGA MUTUISHAYI adresse une question orale au Ministre des Postes, Téléphones et Télécommunications au sujet de la politique gouvernementale dans ce secteur. A la suite de cette question, une commission d'enquête chargée de recueillir les éléments d'information complets sur ce secteur sera constituée le 21 novembre 2007. Cf. SÉNAT, *Le Sénat de la République Démocratique du Congo, de 1960 à nos jours, Contribution à l'histoire politique*, Kinshasa, Palais du Peuple, 2010, pp. 66 et 71.

<sup>175</sup> Clôturant la séance des questions orales au gouvernement avec débat du 3 août 2018, Isidore MVOUBA rappelle au Premier Ministre que « vous avez vocation à souffrir, c'est votre rôle ». Voir *La Semaine Africaine*, n° 3812, du mardi 7 août 2018, p. 4.

<sup>176</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome 2, op. cit., p. 80.

Le ratio séances des questions orales au gouvernement / durée annuelle des sessions parlementaires, pour ne prendre que le cas de la République du Congo, est très déséquilibré. En effet, selon les termes des règlements intérieurs, les séances des questions orales au gouvernement se tiennent, par session ordinaire, une fois<sup>177</sup> au Sénat et deux fois<sup>178</sup>, à l'Assemblée nationale.

Dans les faits, on remarque que c'est à titre exceptionnel que la chambre basse organise deux séances de questions orales au gouvernement au cours d'une session ordinaire<sup>179</sup>. Ainsi, sur les 210 jours que se partagent, annuellement, les trois sessions parlementaires ordinaires<sup>180</sup>, les deux chambres du Parlement de la République du Congo ne consacrent chacune, en moyenne, que trois jours<sup>181</sup> au contrôle de l'action gouvernementale qui correspondent aux trois séances de questions orales au gouvernement avec débat.

La procédure de question orale au gouvernement devrait avoir pour vocation d'irriguer de sa sève un contrôle permanent de l'action gouvernementale. Il n'en est rien puisque la tenue cyclique des séances consacrées à la surveillance des activités du pouvoir gouvernemental empêche la pérennisation de ce type de contrôle. Mieux, pendant les intersessions parlementaires, des pans entiers de l'action gouvernementale, ces espèces d'angles

morts, échappent à la surveillance parlementaire.

A la base de l'insuffisance notable du contrôle parlementaire, il y a les partis ou plates-formes politiques, principaux pourvoyeurs d'emplois politiques. Les partis politiques, ces « enfants de la démocratie » comme les qualifie Max WEBER<sup>182</sup> qui sont appelés à exercer le contrôle politique par le biais des députés ou des groupes parlementaires, ne le font que formellement.

L'une des faiblesses du mécanisme des questions orales réside dans le fait qu'avec le système de séances spécialisées, les réponses gouvernementales sont, parfois, données au moment où la question a perdu tout intérêt, voire toute son actualité. Les parlementaires se contentent des réponses des membres du gouvernement qui sont difficiles à vérifier séance tenante. Ce type de contrôle n'embarrasse presque jamais le gouvernement car, ainsi que l'affirme le professeur Maurice AHANHANZO GLÉLÉ, « aucun pouvoir n'accepte facilement le contrôle »<sup>183</sup> ou d'être contrôlé.

C'est en cela que la procédure de questionnement des membres du gouvernement a une portée limitée. Certes, elle renseigne, parfois utilement, les parlementaires sur la marche des affaires

<sup>177</sup> Article 159 du règlement intérieur du Sénat.

<sup>178</sup> Voir les articles 161 alinéa 1<sup>er</sup> du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 02 septembre 2017.

<sup>179</sup> Sur le court terme, c'est pendant la 4<sup>e</sup> session ordinaire de la quatorzième législature de l'Assemblée nationale que deux séances de questions orales au gouvernement avec débat se sont, successivement, tenues le 22 novembre puis le 14 décembre 2018.

<sup>180</sup> L'article 117 de la Constitution du 25 octobre 2015 prévoit que la première session s'ouvre le 15 octobre et se termine le 23 décembre ; la deuxième session s'ouvre le 1<sup>er</sup> février et se termine le 10 avril et la troisième session s'ouvre le 2 juin et se termine le 13 août.

<sup>181</sup> Ce nombre est revu à la hausse lorsque les deux chambres ou l'une d'elles tient, en sus des séances des questions orales avec débat, les séances d'actualité ou d'interpellation du gouvernement. Aussi, l'exercice des missions de contrôle effectuées par les commissions permanentes améliore-t-il ces statistiques.

<sup>182</sup> M. WEBER, « La vocation d'un politique », in *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, p. 154.

<sup>183</sup> M. AHANHANZO GLÉLÉ, « pour L'État de droit en Afrique », in *L'État moderne. Horizon 2000. Aspects internes et externes. Mélanges offerts à Pierre-François GONIDEC*, Paris, L.G.D.J., 1985, p. 190.

gouvernementales mais, elle ne permet que d'obtenir des informations généralement superficielles.

Au demeurant, s'il est acquis que « les partis politiques sont indispensables à la vie démocratique, ils rationalisent, ils structurent le débat public »<sup>184</sup>, seulement, force est de constater, que lors des questions orales au gouvernement, la notion de parti politique et, surtout celle de discipline majoritaire, ne joue pas toujours. Il arrive que les députés de la majorité parlementaire exercent un contrôle sourcilieux<sup>185</sup> sur les activités gouvernementales. On a pu lire, à ce propos, que « l'attitude du Parlement, notamment celle de la majorité présidentielle a fait s'écrier de dépit le ministre d'État chargé de la coordination de l'action gouvernementale, affirmant que la majorité soutenant l'action gouvernementale était à rechercher avec une torche »<sup>186</sup>.

Une telle posture interroge sur la discipline partisane qui est sensée prévaloir dans les rangs de la majorité parlementaire. Dès lors, il s'opère une dislocation du « double étau de la rationalisation parlementaire et de la discipline majoritaire dans le fonctionnement »<sup>187</sup> des chambres législatives. De même, à travers les questions orales au gouvernement, « l'opposition dispose ainsi d'une tribune d'où elle véhicule son message politique et exceptionnellement, elle peut mettre le gouvernement en difficulté »<sup>188</sup>. Mais l'objectif principal visé par l'opposition parlementaire est de « présenter les limites

de la politique gouvernementale et de faire des contre-propositions et ainsi se positionner comme une alternative crédible »<sup>189</sup> au pouvoir en place. Il faut garder à l'esprit que la mise en difficulté du gouvernement, par moment, ne doit pas s'analyser en un boulevard qui laisse libre court à la montée en puissance de l'« hégémonie parlementaire »<sup>190</sup>.

## CONCLUSION

Utilité admise et contestée, serions-nous tentés de conclure au terme de cette étude sur les questions orales au gouvernement. Sans nul doute les questions orales au gouvernement avec débat constituent, au regard des données statistiques précédemment examinées, le procédé de contrôle politique le plus sollicité dans les États constitutifs du champ spatio-temporel de notre réflexion.

Sa sœur jumelle, la question orale sans débat l'est de moins lorsque qu'elle n'est pas purement et simplement ignorée dans la pratique parlementaire. Il est évident que les parlementaires se refusent à faire usage, de façon récurrente, des questions orales sans débat, alors que ses vertus opératoires sont révélées et n'attendent qu'à être mises en valeur.

La célébration des questions orales avec débat cache mal les déboires qu'elles rencontrent dans leur mise en œuvre et l'incapacité qu'éprouvent les parlementaires à exercer un contrôle permanent sur les activités du pouvoir gouvernemental. Dans ces conditions, la

politiques publiques ? », *R.F.D.C.*, 2018/4, n° 116, p. 850.

<sup>188</sup> D. E. EMMANUEL, « L'institutionnalisation de l'opposition dans les États d'Afrique francophone », *loc. cit.*, p. 64.

<sup>189</sup> D.E. ADOUKI EMMANUEL, « L'opposition politique dans les États africains : Un caméléon », in O. NAREY (dir.), *Séparation des pouvoirs et contre-pouvoirs*, *op. cit.*, p. 300.

<sup>190</sup> G. BURDEAU, « La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958 », *R.F.S.P.*, 9<sup>e</sup> année, n° 1, 1959, p. 88.

<sup>184</sup> S. SUR, « Les sept plaies de la démocratie », in *Penser le droit à partir de l'individu. Mélanges en l'honneur d'Élisabeth ZOLLER*, *op. cit.*, p. 161.

<sup>185</sup> G.J.C. MEBIAMA, « Les premières tendances du régime politique de la République du Congo », *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, n° 1, 59<sup>e</sup> année, 2005, p. 67.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>187</sup> J.-É. GICQUEL, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des

démocratie parlementaire africaine s'apparente à une « démocratie inachevée »<sup>191</sup>.

Et si les parlementaires africains se refusent d'exercer un contrôle réel de l'action gouvernementale ? L'interrogation a valeur de provocation. Pourtant, de plus en plus de voix s'élèvent pour soutenir, sans ambages, que « Ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas les pouvoirs, mais les députés pour les exercer »<sup>192</sup>. Ce n'est pas une surprise, à la lumière de la pratique parlementaire en Afrique et du droit comparé, que la fonction de contrôle soit considérée comme « le parent pauvre des missions incombant au Parlement »<sup>193</sup>.

Au Bénin, la pratique des questions orales au gouvernement divise les auteurs. D'aucuns pensent que « le contrôle de la gestion des affaires publiques par le Gouvernement [y compris par le biais des questions orales a une] efficacité (...) plutôt limitée »<sup>194</sup>, en raison de la « résistance du gouvernement face au contrôle qu'exerce le parlement »<sup>195</sup> sur son action.

D'autres, nuancent ce raisonnement en faisant valoir que « cette forme de contrôle plutôt modeste certes, mais non moins dépourvu d'efficacité (...) que les parlementaires usent de manière impressionnante »<sup>196</sup>. Cette dernière lecture correspond aux périodes de cohabitation

que le Bénin a expérimentées, sous le renouveau démocratique.

En République du Congo, en dépit de la régularité des séances des questions orales au gouvernement, le contrôle politique de l'action gouvernementale qui en résulte est empreint des germes qui le fragilisent. Cette vulnérabilité s'apprécie à l'aune des répliques parlementaires et de la répétition d'une série de questions n'ayant pas trouvé de réponses satisfaisantes aux séances de questions orales antérieures.

En République Démocratique du Congo, la contestation parlementaire des réponses ministérielles apportées aux questions orales débouche sur la mise en œuvre des procédures d'investigation. Dans cet État, comme au Bénin, « les questions orales avec débat (...) préfigurent la plupart du temps les commissions d'enquête »<sup>197</sup>.

Toutes ces constatations parlementaires et politiques n'augurent pas d'un avenir radieux pour les questions orales et, par-dessus tout, pour le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale. Il convient alors de s'interroger sur la manière de rendre, aux questions orales au gouvernement, leur fonction utilitariste originelle. Plusieurs pistes de réflexion peuvent être explorées. Celle de la réactivation ou de la consolidation des questions orales au gouvernement sans débat, dès lors que l'objectif visé au travers

191 P. RONSAVALLON, *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard, 2000, 591 p.

192 Préface à l'ouvrage de René DOSIÈRE, *L'argent caché de l'Élysée*, Paris, Seuil, 2007.

193 J.-É. GICQUEL, « Le contrôle parlementaire sous la V<sup>e</sup> République : entre illusions et faux-semblants », in Ph. BLACHÈRE (dir.), *Constitution de la V<sup>e</sup> République : 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, L.G.D.J., 2018, p. 362.

194 Fondation Konrad ADENAUER, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions*, Cotonou, Éditions COPEF, 2009, p. 194.

195 A.-J. ADELOUI, « Les métamorphoses du Parlement béninois », in *Démocratie en Questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore HOLO*, op. cit., p. 523.

196 F.J. AÏVO, « Le Parlement béninois sous le renouveau démocratique : échec et réussite », in ASSEMBLÉE NATIONALE, CAPAN, *50 ans de vie parlementaire au Bénin. L'histoire du pouvoir législatif des indépendances à nos jours*, Actes du colloque parlementaire du cinquantenaire, Cotonou, FIC, Juin 2011, pp. 151-152.

197 A.-J. ADELOUI, « Les métamorphoses du Parlement béninois », in *Démocratie en Questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore HOLO*, op. cit., p. 513.

de ce procédé de contrôle informatif est la recherche de l'information.

On songe, aussi, à l'institutionnalisation des séances journalières des questions orales au gouvernement en période de sessions parlementaires. Cette formule pratiquée depuis plusieurs siècles en Grande-Bretagne est jugée efficace<sup>198</sup>. Toutefois, les régimes politiques établis dans les États insérés dans l'échantillonnage de notre étude ne sont pas des régimes parlementaires purs. Ce sont plutôt de régimes portés vers le présidentielisme qui se caractérise par une hypertrophie des pouvoirs du Chef de l'État et une subordination du parlement sur l'exécutif. Au vu de la pratique parlementaire observée sur le continent africain, cette approche est temporellement improbable et improductive.

Quant à l'instauration d'un contrôle parlementaire hebdomadaire, cette formule, pourtant réglementée au Bénin ne produit pas de bons fruits.

En France, elle a même été constitutionnalisée depuis 2008<sup>199</sup> et pourtant, sa mise en œuvre se révèle décevante<sup>200</sup>. Ainsi on a pu écrire, à ce propos, que « la restructuration de la semaine de contrôle s'impose. Celle-ci comme on l'a vu, supra, n'a jamais réussi à s'imposer »<sup>201</sup>. C'est pour cela que des propositions « consistant à la supprimer purement et simplement »<sup>202</sup> ou à la substituer par une semaine réservée aux travaux des commissions<sup>203</sup> sont émises.

L'hypothèse d'une légalisation du contrôle hebdomadaire n'est pas, en soi, mauvaise. Cependant, le problème qui se poserait est celui de la disponibilité des gouvernements à répondre, ponctuellement, aux convocations parlementaires en vue de s'acquitter de l'obligation constitutionnelle de rendre compte.

En tout état de cause, la clef d'une revitalisation des procédures des questions orales et, corrélativement, du regain de leur fonction utilitaire, lesquelles conditionnent leur efficacité, se trouvent entre les mains du couple législatif/exécutif.

198 Voir A. ANTOINE, *Droit constitutionnel Britannique, op. cit.*, p. 130.

199 Le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution française réserve une séance par semaine, y compris pendant les sessions extraordinaires, aux questions des parlementaires et aux réponses des membres du gouvernement.

200 Voir G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution, op. cit.*, p. 245.

201 J.-É. GICQUEL, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? », *loc. cit.*, p. 848.

202 *Ibidem*.

203 Cf. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la Démocratie*, Rapport, n° 3100, 2015, p. 110.

