

REVUE BENINOISE DES SCIENCES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES

TIRE A PART

R.B.S.J.A. N° 25

Année 2011

Sommaire

DOCTRINE:

- **Eric DEWEDI**
L'attractivité du Groupement d'Intérêt Economique (GIE) en droit OHADA : nouveau regard. (Page 5)
- **Arsène-Joël ADELOUI**
L'insertion des engagements internationaux en droit interne des Etats africains. (Page 51)
- **Ibrahim D. SALAMI**
Le recours pour excès de pouvoir : contribution à l'efficacité du procès administratif au Bénin (1990-2010). (Page 95)

ANNEXE (Article Ibrahim D. SALAMI)
Affaire : MONTEIRO Célestin c/ Etat Béninois. (Page 143)

- **Koffi Mawunyo AGBENOTO**
La cotitularité de droits. (Page 185)
- **Marie Epiphane SOHOUEYOU**
Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines. (Page 215)

LEGISLATION

Loi Electorale : Loi LEPI (Page 271)

**Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale
d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et
les Facultés de Droit et de Sciences Politiques (FADESP)**

COMITE SCIENTIFIQUE

PRESIDENT D'HONNEUR

Maurice AHANHANZO-GLELE, Professeur
de Droit Public à la retraite

MEMBRES

- Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Fidèle MENGUE ME ENGOUANG : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université de Libreville (Gabon)
- Abdoullah CISSE : Agrégé de Droit Privé, Recteur de l'Université de Bambey (SENEGAL)
- Ahadzi KOFFI : Agrégé de Droit Public, Président de l'Université de Lomé (TOGO)
- Akouété SANTOS : Agrégé de Droit Privé, Université de Lomé (TOGO)
- Dorothe SOSSA : Agrégé de Droit Privé, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Noël GBAGUIDI : Agrégé de Droit Privé, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Jean Baptiste MONSI : Magistrat, Procureur Général près la Cour Suprême du BENIN
- Robert DOSSOU : Ancien Doyen de la Faculté de Droit, Ancien Bâtonnier

COMITE DE REDACTION

- Directeur de Publication : Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire
- Secrétaire Scientifique : Victor TOPANOU, Maître-Assistant au CAMES, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Secrétaire Adjoint : Roger DOSSOU-YOVO, Docteur en Droit, Directeur Général de l'Institut International des Assurances (Yaoundé)
- Membre : Barnabé GBAGO, Agrégé en histoire du Droit, Avocat, Université d'Abomey-Calavi

COMITE DE GESTION

- ◆ **Président** : Professeur Barnabé GBAGO : Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique (FADESP) du Bénin
- ◆ **1^{er} Vice Président** : Mr Etienne AHOUANKA, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) du BENIN
- ◆ **2^e Vice Président** : Gabriel ALLOGNON, Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Parakou (BENIN), Docteur en Droit Public
- ◆ **Responsable à la promotion et à la diffusion** : Mme Elisabeth YEDEDJI épouse GNANVO, Maître assistant du CAMES, Droit Privé, Université d'Abomey-Calavi
- ◆ **Trésorier** : Mr Marius DOSSA, C/SAF, ENAM

**REVUE BENINOISE DES SCIENCES
JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES**

DOCTRINE



**LE STATUT JURIDIQUE DE L'OPPOSITION POLITIQUE
DANS LES NOUVELLES DÉMOCRATIES AFRICAINES**

Par

Marie Épiphanie SOHOUENOU

Docteur en droit public, Assistant à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

LE STATUT JURIDIQUE DE L'OPPOSITION POLITIQUE DANS LES NOUVELLES DÉMOCRATIES AFRICAINES

INTRODUCTION

Le statut juridique de l'opposition politique sera l'un des déterminants de l'évolution des nouvelles démocraties africaines.

La notion d'opposition politique est difficile à cerner¹. Pourtant, des définitions nombreuses et variées en sont données. Celles résultant des législations nationales africaines sont d'inégale valeur. En règle générale, elles présentent l'opposition politique par référence au concept de majorité ou s'inscrivent dans une analyse résolument binaire de la vie politique². Or, il est inexact de présenter l'opposition politique comme étant le contraire de la majorité car les deux notions sont de nature différente : la première correspond à une fonction, alors que la seconde est une notion purement arithmétique³. D'ailleurs, il arrive que l'opposition détienne la majorité arithmétique au sein du Parlement. De

¹ En faisant ce constat, El Hadji DIOP tente de l'expliquer par deux raisons. La première, qui serait « le peu d'intérêt des constitutionnalistes », est infirmée par l'abondance de la littérature sur le sujet. La seconde tient à la « multiplicité des formes de l'opposition » (DIOP, El Hadji Omar.- Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire : recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone.- Paris : Publibook, 2006, p. 287).

² Par exemple :

- dans la loi malienne : « on entend par opposition un ou plusieurs partis représentés ou non à l'Assemblée nationale, distincts du parti ou de la coalition de partis politiques qui soutiennent l'action gouvernementale » (loi malienne n° 00-047 du 13 juillet 2000 portant statut des partis politiques de l'opposition accessible à l'adresse http://www.sante.gov.ml/index.php?option=com_content&task=view&id=485&Itemid=87, art. 2) ;

- aux termes de la loi mauritanienne, « on entend par opposition démocratique une ou plusieurs formations politiques légalement constituée(s) se déclarant opposée(s) au Gouvernement et inscrivant son (leurs) activité(s) dans la perspective d'une alternance démocratique au pouvoir en place... » (loi n° 2008-019 du 8 mai 2008 portant abrogation et remplacement de l'ordonnance n° 2007-024 du 9 avril 2007 portant statut de l'opposition démocratique in Code électoral 1^{ère} édition, 2009 édité par le Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, p. 63 et ss., art. 5) ;

- en RDC, « il faut entendre par opposition politique le parti politique ou le regroupement des partis politiques qui ne participent pas à l'Exécutif et/ou ne soutiennent pas son programme d'action aux niveaux national, provincial, urbain, municipal ou local » (loi congolaise n° 07/008 du 4 décembre 2007 portant statut de l'opposition politique, in Journal officiel de la République démocratique du Congo, n° spécial du 10 décembre 2007 accessible à l'adresse <http://www.leganet.cd/JO.htm#2007>, art. 2 al. 1) ;

- au Burkina Faso, « est considéré comme parti politique de l'opposition, tout parti légalement constitué se déclarant opposé au parti ou au groupement de partis participant au gouvernement ou soutenant l'action gouvernementale » (loi burkinabè n° 009-2009/AN du 14 avril 2009 portant statut de l'opposition politique et promulguée par le décret n° 2009-263/PRES du 4 mai 2009 in Journal officiel du Burkina Faso n° 21 du 21 mai 2009, art. 2).

³ Cf. PORTELLI (Hugues) et SIRINELLI (François).- « La majorité et l'opposition : la démocratie est-elle forcément binaire ? » in Revue de droit public n° 5/6 – 1998, pp. 1640 à 1648.

ce point de vue, la définition retenue au Bénin paraît relativement satisfaisante. L'opposition politique y est conçue comme « l'ensemble des partis, alliances de partis ou groupes de partis politiques qui, dans le cadre juridique existant, ont choisi de professer pour l'essentiel des opinions différentes de celles du gouvernement en place et de donner une expression concrète à leurs idées dans la perspective d'une alternance démocratique »⁴

Les formules proposées par la doctrine pour définir ou caractériser l'opposition politique peuvent être classées en trois groupes. Certaines, tout en apportant des éclairages particuliers et utiles sur le concept, sont d'un niveau d'abstraction qui ne permet pas d'appréhender celui-ci de manière concrète⁵. D'autres ont en commun de faire apparaître l'opposition politique comme une position et une attitude, en créant de surcroît l'illusion que celles-ci sont figées ou immuables⁶. En réalité, l'opposition politique constitue plus une fonction qu'un état. Elle est d'ailleurs si complexe que certains concluent à « l'existence d'oppositions, différentes moins dans leur nature que dans leurs modalités d'exercice et formes d'expression »⁷. Les définitions du

⁴ Loi béninoise n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition in Journal officiel de la République du Bénin, n° 6, 15 mars 2004, pp. 178-180, art. 2.

La définition donnée par le législateur béninois rejoint celle de El Hadji DIOP, qui est présentée infra, p. 2.

⁵ Pour El Hadji DIOP, « l'opposition apparaît [d'une part] comme "un pouvoir organisé", agissant à travers ses organes et acquérant de facto une individualité objective ; celle-ci pouvant être matérialisée par la définition d'un statut [d'autre part] ... comme un foyer de droit » (DIOP, op. cit., p. 284).

Quant à lui, le Professeur Pascal JAN définit l'opposition comme :

- « un phénomène politique juridiquement encadré, le plus souvent a minima » (JAN, Pascal.- « Les oppositions » in la Revue Pouvoirs n° 106 : L'opposition, janvier 2004. p. 28) ;
- étant « autant une action qu'une institution, celle-ci précédant celle-là » (JAN, op. cit. p. 24) ;
- « une position reconnue d'un groupe au sein d'un régime politique en compétition pour l'accession légale au pouvoir et son exercice » (JAN, op. cit. p. 38).

Plusieurs définitions d'autres auteurs que rappelle le Pr JAN, parfois en en faisant une analyse critique, sont de même nature. Elles décrivent l'opposition notamment comme :

- une « force politique représentée au Parlement [et] qui "sans mettre en cause les principes du régime" tentent seulement d'obtenir "un changement d'orientation" » (idée de Georges BURDEAU traduite par Pascal JAN, op. cit., p. 24) ;
- une « force en attente de pouvoir » (BEACHLER cité par JAN, op. cit., p. 30).

⁶ Ces définitions présentent l'opposition comme :

- des « partis ou groupements politiques ...en désaccord avec le gouvernement ou le régime politique » (DUHAMEL, Olivier et MÉNY, Yves.- Dictionnaire de droit constitutionnel.- Paris : PUF, 1992, p. 677) ;
- un « ensemble de forces politiques qui se dressent contre le pouvoir en place... » (SOMALI, Kossi.- Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo.- Thèse, Lille 2 – Droit et santé, mai 2008, p. 66) ;
- « une posture d'hostilité » (VILLIERS, Michel de).- Dictionnaire du droit constitutionnel.- Paris : Armand Colin, 5^{ème} édition, 2005, p. 16).

⁷ JAN, op. cit., p. 26.

troisième groupe opèrent une synthèse et révèlent un sens de la nuance. L'opposition politique y apparaît notamment comme « un groupement organisé d'hommes partageant un certain nombre de critiques sur les gouvernants »⁸ ou l'ensemble des « groupes ayant un but plus ou moins politique et qui, dans le cadre juridique existant, professent des vues différentes de celles du gouvernement en place et donnent une expression concrète à ces idées dans l'intention de conquérir le pouvoir »⁹.

En ce qui concerne le concept juridique de statut¹⁰, que celui-ci soit défini de manière générale¹¹ ou appliqué à l'opposition politique, la doctrine lui attribue deux acceptions distinctes. Au sens étroit, le statut de l'opposition désignerait « un document [consignant] les droits et sujétions, les moyens et responsabilités devant permettre à l'opposition d'assumer sa fonction d'alerte, de critique et d'alternative à la majorité qui exerce le pouvoir d'État »¹². Dans les nouvelles démocraties africaines qui en sont dotées, le statut juridique de l'opposition politique répond à cette définition. Toutefois, il est nécessaire de dépasser ce sens étroit et d'envisager le statut juridique de l'opposition politique dans un sens large où il désigne « toutes les règles... de nature diverse..., écrites ou non écrites,... [qui déterminent] l'ensemble des droits et obligations, prérogatives et sujétions permettant à l'opposition d'exister et d'assumer la mission qui est la sienne »¹³. Le sens large s'impose pour deux raisons. D'une part, la doctrine admet que le sens strict du statut est peu usité aujourd'hui¹⁴. D'autre part, il est rare que les règles régissant un sujet de droit soient exclusivement écrites. Au demeurant, le sens large est celui que finit par retenir le Pr MBODJ.

Quant à la formule « nouvelles démocraties africaines »¹⁵, elle est l'antonyme de « systèmes politiques africains antérieurs à la

⁸ DEBBASCH et al, cités par JAN, op. cit., p. 27.

⁹ DIOP, op. cit., p. 287.

¹⁰ Sur les sens du mot 'statut', voir :

- Gérard CORNU (sous la dir. de).- Vocabulaire juridique.- Paris : Quadrige/PUF, 8^{ème} édition mise à jour, 2007, p. 886 ;

- MBODJ (El Hadj).- « Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique » in Actes de la quatrième réunion préparatoire au symposium de Bamako sur la vie politique, accessible à l'adresse <http://www.elhadjmbodj.com/index.php?2005/11/24/20-les-garanties-et-eventuels-statuts-de-l-opposition-en-afrique>, p. 4 de la copie imprimée à partir de ce site.

¹¹ Sur les autres sens que le concept de statut peut revêtir du simple fait, soit de l'adjonction d'un qualificatif ou d'un groupe de mots, soit de la marque du pluriel, voir CORNU, op. cit., pp. 886-887.

¹² MBODJ, op. cit., p. 4.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Cf. CORNU, op. cit., p. 886.

¹⁵ La formule est utilisée telle quelle par certains auteurs (par exemple DIOP, op. cit., p. 307). Elle apparaît également parfois sous la forme générique « nouvelles démocraties », susceptible d'être appliquée à d'autres régions géographiques, notamment à l'Europe de l'est qui s'est

transition démocratique »¹⁶. Concrètement, elle désigne l'ensemble des pays africains qui, à la faveur des événements géopolitiques majeurs intervenus dans le monde à la fin des années 1980, ont renoué avec la démocratie et le pluralisme, après des décennies de monolithisme. Elle traduit le choix de faire porter la présente recherche sur un espace qui transcende les limites de l'ex Afrique occidentale française (AOF). En effet, les États issus des anciennes colonies d'AOF auraient pu constituer un champ idéal pour une recherche sur le statut juridique de l'opposition politique parce qu'ils ont en commun, non seulement la langue officielle, mais aussi le système juridique¹⁷, et peuvent ainsi faire l'objet de comparaisons. Cependant, ces deux facteurs influent moins sur le thème de la présente étude que le régime politique, la nature du Parlement, le système partisan, etc. Quelques-uns des États de l'ex AOF, notamment le Bénin, le Burkina-Faso, le Mali et le Togo forment, pour des raisons pratiques d'accès aux informations les concernant, le noyau du champ de la présente recherche¹⁸. Il paraît également utile d'enrichir celle-ci d'autres expériences significatives en cours sur le continent sans distinguer entre États anglophones et États francophones, étant entendu que l'opposition politique est aussi vulnérable face au pouvoir dans les premiers que dans les seconds¹⁹. En conséquence, hors d'Afrique noire francophone, l'étude s'intéresse aux expériences du Ghana (pays anglophone), de la Mauritanie (francophone et arabe, entre Afrique noire et Maghreb), de la République démocratique du Congo (ancienne colonie belge située en Afrique centrale) et du Gabon (situé dans la même région). Elle s'élargit par moments à d'autres États offrant des exemples pertinents par rapport à des développements précis (Côte d'Ivoire, Guinée, Rwanda, etc.).

Le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines ainsi délimitées mérite d'être étudié pour trois raisons au moins.

ouverte à la démocratie à la même époque. Dans ce sens, voir notamment GILLES (William). - « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé » in *Revue de droit public* n° 5 - 2006., p. 1363.

¹⁶ DIOP, *op. cit.*, p. 307.

¹⁷ L'unité juridique n'est pas absolue à l'échelle de l'Afrique noire francophone car certains pays de cet espace ont un héritage juridique belge, différent sur quelques points du modèle français, quoique relevant de la même famille romano germanique de droits. Il en est ainsi de la République démocratique du Congo (RDC), du Burundi...

¹⁸ Le Sénégal n'est pas exactement une "nouvelle démocratie" au sens précisé supra. Cependant, son droit écrit apporte un éclairage intéressant pour l'analyse du statut juridique de l'opposition politique. Par ailleurs, malgré ce qui précède, la situation de l'opposition politique dans ce pays présente des similitudes avec celle qui prévaut dans les nouvelles démocraties africaines proprement dites. En conséquence, il paraît utile d'intégrer le Sénégal au champ de la présente étude.

¹⁹ L'issue d'élections récentes au Zimbabwe, au Kenya, etc. en témoigne.

D'abord, l'opposition politique « est à rattacher au mouvement des droits [humains] et des libertés fondamentales : liberté d'opinion, liberté d'expression, libre participation à la gestion des affaires publiques »²⁰. Elle intéresse donc, entre autres disciplines, le droit constitutionnel.

Ensuite, « la reconnaissance de l'opposition... est une préoccupation politique très largement partagée dans le monde »²¹ comme l'attestent les réflexions menées récemment en France²², et le nombre de rencontres organisées à l'échelle internationale sur ce thème. Au nombre de ces rencontres, il convient de citer à titre indicatif le symposium international sur le « bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », tenu à Bamako (Mali) du 1^{er} au 3 novembre 2000 ; la 28^{ème} Conférence de l'Union parlementaire africaine (UPA) qui a eu lieu à Brazzaville (République du Congo) en novembre 2005 ; le séminaire parlementaire sur les relations entre partis majoritaires et minoritaires dans les parlements africains, tenu à Libreville (Gabon) du 17 au 19 mai 1999 ; le séminaire international sur le rôle de l'opposition dans un Parlement démocratique, organisé par le Conseil de l'Europe à Stockholm en décembre 2004.

Enfin, sujet d'actualité dans les États africains, la question n'est pas sans lien avec le développement. En effet, le renouveau démocratique amorcé dans un certain nombre de ces États dans les années 1990 s'est traduit par une diversification des sensibilités politiques et « l'entrée en scène d'un nouvel acteur : l'opposition »²³ alors que le renforcement de la démocratie, qui est « un vecteur essentiel du développement économique »²⁴, passe par la reconnaissance et la protection de l'opposition politique²⁵.

Digne d'intérêt, l'opposition politique peut être étudiée sous plusieurs angles au nombre desquels figure son rôle et son statut. Même s'il a été largement décrit²⁶, le rôle de l'opposition politique aurait mérité d'être analysé dans le contexte spécifique des nouvelles démocraties

²⁰ DIOP, op. cit., p. 284.

²¹ TOURNADRE-PLANCQ (Jérôme) et VERRIER (Benôit).- « Le statut de l'opposition : une perspective internationale » in La note de veille du Centre d'analyse stratégique, n° 65, 2 juillet 2007, p. 1.

²² Ces réflexions ont été annoncées par le Président Nicolas SARKOZY dans un discours prononcé à Epinay le 12 juillet 2007, puis confiées à un Comité.

²³ DIOP, op. cit., p. 285.

²⁴ GILLES op. cit., p. 1349.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Dans la loi béninoise du 14 octobre 2002 déjà citée, l'opposition a pour rôle de « critiquer le programme, les décisions et les actions du gouvernement ; ... proposer des solutions alternatives... [puis] d'œuvrer pour l'alternance par des voies légales » (art. 4). Quelques analyses tendent à montrer que l'émergence de l'opposition bouleverse les typologies traditionnelles du pouvoir. Ainsi, pour le Doyen Vedel, « une démocratie au XX^e siècle, c'est un exécutif appuyé sur la nation et contrôlé par une opposition parlementaire » (cité par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République.-

africaines. Mais, il apparaît que dans les États ainsi qualifiés, le rôle de l'opposition politique reste théorique car la reconnaissance et surtout l'acceptation de cette opposition par la majorité au pouvoir sont loin d'être véritablement acquises. Par conséquent, une recherche consacrée au rôle de l'opposition politique dans la pratique des nouvelles démocraties africaine semble précoce et d'un intérêt limité. En revanche, le statut juridique de l'opposition politique offre plus de matière. Ainsi, il est possible d'observer que « plusieurs États [se] sont engagés dans la voie [de l'] adoption d'un statut de l'opposition »²⁷. Le processus d'élaboration d'un statut juridique formel pour l'opposition politique est encore en cours dans quelques pays. Par exemple, au Togo, les concertations engagées entre les forces politiques depuis la promesse faite par le Président Faure EYADEMA le 1^{er} novembre 2007 n'ont pas débouché, jusqu'à une période récente, sur un texte suffisamment consensuel pour être adopté²⁸. Dans d'autres États, le processus a abouti²⁹ au point qu'existe une deuxième génération de textes nationaux portant statut juridique de l'opposition politique. Il en est ainsi au Burkina Faso, au Mali et en Mauritanie. Au Mali, une troisième génération du statut est d'ores et déjà en préparation³⁰. D'autres États continuent de suivre le mouvement. Tel est le cas du Tchad qui n'a pas été retenu dans l'échantillon de l'étude simplement parce que l'adoption du statut de l'opposition politique y est intervenue trop récemment pour offrir le recul nécessaire à une appréciation objective³¹. Cependant, l'objet de la présente étude constitue encore « un terrain en friche dans la mesure où aucun système politique n'offre l'exemple... d'un statut » entièrement satisfaisant³².

L'analyse du statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines conduit à se poser plusieurs questions. Pour commencer, les divers textes adoptés ici et là dans le cadre de la reconnaissance officielle de l'opposition politique sont-ils le reflet d'une

« Le statut de l'opposition » accessible sur http://www.comite-constitutionnel.fr/documents_de_travail/?id=20&cat_id=2, p. 3).

²⁷ DIOP, op. cit., p. 285.

²⁸ Lire à ce sujet :

- L'International Magazine.- « Le Président togolais promet un statut à l'opposition » sur <http://www.linternationalmagazine.com>;

- « Critiques de l'opposition parlementaire » et « Statut de l'opposition : Agboyibo et Olympio ne sont pas sur la même longueur d'onde » sur www.republicoftogo.com/central.php;

- TSAKADI (Komi).- « Faut-il reconnaître un statut pour l'opposition en France ? » sur <http://www.agoravox.fr/mot/politique>

²⁹ Par exemple, « le Sénégal, le Mali et le Bénin ont fait beaucoup de progrès relatifs à l'insertion [de l'] opposition dans le dispositif normatif » selon DIOP, op. cit., p. 293.

³⁰ Voir à ce sujet DOUMBIA S.- « Relecture des textes – Statut de l'opposition : pas de grands changements » sur http://www.malikounda.com/nouvelle_voir.php?idNouvelle=2654.

³¹ La loi n° 020/PR/2009 du 4 août 2009 portant statut de l'opposition politique au Tchad venait d'être promulguée lorsque les recherches en vue de la présente étude ont commencé.

³² MBODJ, op. cit., p. 2 du texte imprimé.

acceptation de l'opposition comme une donnée de l'ordre politique et garantissent-ils durablement la participation de toutes les composantes de cette opposition à l'animation de la vie politique ? En deuxième lieu, la qualité ainsi que l'application faite des dispositions juridiques relatives aux droits et devoirs de l'opposition politique permettent-elles une alternance crédible c'est-à-dire un « remplacement au pouvoir d'une majorité par une autre »³³ dans des conditions satisfaisantes ? Pour finir, l'attitude de l'opposition politique elle-même est-elle en parfaite adéquation avec ses revendications légitimes ?

La réponse à ces interrogations passe par une étude de droit comparé qui apprécie, non seulement la valeur intrinsèque des textes nationaux portant statut juridique de l'opposition politique, mais aussi leur degré d'effectivité dans les nouvelles démocraties africaines. La démarche conduit à se rendre compte que le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines est comparable à un verre à moitié plein, donc à moitié vide.

Cette observation étant faite, deux logiques peuvent permettre d'en faire la démonstration. La logique la plus courante consisterait à aller du "négatif" vers le "positif". Dans le cas d'espèce, il s'agirait d'analyser "le verre à moitié vide" avant "le verre à moitié plein". Le développement finirait ainsi sur une note d'espoir en valorisant ce que comporte de meilleur le statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines. Aussi astucieuse et recommandable qu'elle puisse être, cette logique s'adapte difficilement au présent sujet. En effet, d'un point de vue chronologique, dans les États africains qui ont récemment renoué avec la démocratie, l'opposition politique a été, pendant plusieurs décennies, niée dans son existence et son utilité de sorte que l'avènement du statut juridique de l'opposition politique correspond à un saut qualitatif qu'il faut apprécier à sa juste valeur avant d'en entreprendre l'analyse critique. Au demeurant, celle-ci n'est ni "négative" ni "désespérante". Au contraire, en montrant ce qui manque au statut juridique de l'opposition politique pour que cette dernière remplisse efficacement sa fonction dans les nouvelles démocraties africaines, l'analyse critique permet précisément d'identifier les conditions auxquelles les perspectives pourraient être plus heureuses. En conséquence, il est préférable de reprendre, dans cet ordre, les deux volets de l'allégorie du "verre à moitié plein, donc à moitié vide".

En réalité, l'image ainsi reprise est le reflet d'un double constat. D'un côté, elle permet d'établir que, dans la mesure où elle institutionnalise, c'est-à-dire, inscrit dans l'ordre juridique et pérennise l'opposition politique, l'existence du statut juridique de l'opposition

³³ VILLIERS, op. cit., p. 7.

politique constitue en soi une avancée incontestable dans les nouvelles démocraties africaines, même si l'institutionnalisation comporte encore quelques limites : c'est le verre à moitié plein (I). D'un autre côté, la même image rend compte des progrès importants qu'il reste à réaliser dans la formulation et l'application de ce statut en vue d'une meilleure protection juridique de l'opposition politique, autrement dit, pour mieux prémunir celle-ci contre le risque de persécution et garantir sa sécurité face au pouvoir en place : c'est le verre à moitié vide (II).

*

* *

I. L'INSTITUTIONNALISATION DE L'OPPOSITION, LE VERRE À MOITIÉ PLEIN

En Afrique, la perception de l'opposition politique a évolué dans le temps. Ainsi, « les premiers gouvernants ont conquis leur pouvoir au fond des urnes après des élections concurrentielles, expression d'un authentique pluralisme politique »³⁴. Cette période fut de courte durée. Les régimes de monolithisme politique, qui ont été instaurés ici et là sur le continent peu après les indépendances, « rejetaient l'opposition, présentée comme un obstacle au développement économique, ... un risque de ralentissement du progrès social, ... un gaspillage d'énergie dans la construction de l'unité nationale »³⁵. Pendant plus de deux décennies, l'opposition politique, considérée comme porteuse de valeurs dangereuses pour le système monolithique a été, soit combattue énergiquement par les pouvoirs en place et condamnée à demeurer souterraine, clandestine et sans reconnaissance officielle, soit reconnue mais maltraitée³⁶. Néanmoins, à la faveur du renouveau de la démocratie sur le continent depuis les années 1990, la reconnaissance de l'opposition politique est devenue la règle, et « l'ébauche d'un ... statut de l'opposition se généralise »³⁷ avec pour effet une institutionnalisation de celle-ci. Par rapport à la situation antérieure, l'institutionnalisation de l'opposition politique est une avancée incontestable (A). Toutefois, elle comporte des limites visibles (B).

³⁴ HOLO (Théodore).- « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du Renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques » in Revue béninoise des sciences juridiques et administratives, n° 16, Année 2006, p. 17.

³⁵ DIOP, op. cit., p. 285. Cette idée est partagée par HOLO, Ibidem.

³⁶ Cf. MBODJ, op. cit., p. 1.

³⁷ DIOP, op. cit., p. 293.

A. UNE AVANCÉE INCONTESTABLE

L'opposition politique est indissociable du multipartisme³⁸. Le Professeur Pascal JAN la présente comme « le critère des régimes constitutionnels pluralistes »³⁹, « le socle de la démocratie pluraliste »⁴⁰ voire « l'alpha et l'oméga [du] régime démocratique pluraliste »⁴¹. Ce lien est confirmé par le Professeur MBODJ qui affirme que « l'opposition [constitue] le gage du pluralisme »⁴². Pourtant, dans les régimes démocratiques pluralistes en général, un statut spécifique de l'opposition politique est plutôt l'exception. À l'opposé, en Afrique, ainsi que cela est déjà apparu dans l'introduction, le nombre d'États s'étant dotés d'un tel statut ne cesse de s'accroître⁴³. Au demeurant, dans le contexte africain, quelles que soient les modalités de l'institutionnalisation de l'opposition politique qu'il opère (1), ce statut constitue une « avancée positive au service d'un renforcement de la démocratie »⁴⁴ et revêt de ce fait une portée particulière (2).

1. Les modalités de l'institutionnalisation

« La reconnaissance, plus ou moins formalisée, de droits voire d'un statut de l'opposition peut... emprunter différentes voies »⁴⁵. Le Professeur MBODJ propose trois formules : d'abord l'amélioration du cadre juridique préexistant c'est-à-dire de textes épars pouvant concerner l'opposition politique, ensuite l'institution formelle d'un statut et, enfin, une formule hybride consistant à concilier les deux précédentes⁴⁶. De ces démarches, seule la deuxième⁴⁷ correspond à la situation prévalant dans les États faisant l'objet de la présente étude et dans lesquels le statut juridique de l'opposition politique est conçu comme un texte formel et spécifique⁴⁸. Dans les nouvelles démocraties africaines qui l'ont choisie⁴⁹, cette formule est mise en œuvre suivant

³⁸ Certes, l'opposition peut exister « dans les régimes autoritaires, les régimes de parti monopolistique » (JAN, op. cit., pp. 23-24.). Mais, le multipartisme est une condition d'effectivité et d'efficacité de l'opposition (Cf. MBODJ, op. cit., pp.1-2).

³⁹ JAN, op. cit., p. 23.

⁴⁰ Idem, pp. 23-24.

⁴¹ Idem, p. 26.

⁴² MBODJ, op. cit., p. 2.

⁴³ Voir supra, p. 4.

⁴⁴ GILLES, op. cit., p. 1363.

⁴⁵ TOURNADRE-PLANCQ et VERRIER, op. cit., p. 4.

⁴⁶ Cf. MBODJ, op. cit., p. 4 du texte imprimé.

⁴⁷ La première voie peut effectivement permettre de reconnaître ou de renforcer les droits de l'opposition politique mais elle ne correspond pas à l'institutionnalisation de celle-ci. La troisième démarche ne peut être envisagée qu'après que la deuxième eut été appliquée.

⁴⁸ Cette formule est présentée par le Pr MBODJ lui-même comme s'inscrivant dans une « dynamique de rupture et d'innovation par rapport à ce qui a cours dans la quasi-totalité des vieilles démocraties » (p. 4).

⁴⁹ Certains États comme le Gabon, la Guinée, le Cameroun..., n'ont conféré de statut formel qu'aux partis politiques : ils ne reconnaissent l'opposition politique qu'implicitement à travers

deux modalités : soit la constitutionnalisation, encore exceptionnelle, de l'opposition politique, soit le recours, plus courant, à la loi comme mode complémentaire ou alternatif.

a. Une constitutionnalisation plutôt rare

S'il persiste encore aujourd'hui, le "mimétisme" constitutionnel n'est ni général ni systématique⁵⁰. « Certains pays francophones, bien qu'ayant copié la Constitution française, ont intégré dans leur législation le statut de l'opposition »⁵¹. Quelques-uns d'entre eux vont plus loin en constitutionnalisant la reconnaissance de l'opposition. Au cas du Sénégal habituellement cité⁵², il convient d'ajouter désormais celui de la République démocratique du Congo (RDC).

La Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 opère l'institutionnalisation de l'opposition politique⁵³. La traduction normative de cette institutionnalisation n'est pas tout à fait satisfaisante. D'abord, elle tient en un seul article. Ensuite, la rédaction du premier alinéa de l'article est quelque peu maladroite⁵⁴. Enfin, le dernier alinéa est

les textes relatifs à ces derniers ou au financement de la vie politique (Cf. DIOP, op. cit., p. 286).

Ce schéma confirme l'idée selon laquelle l'opposition est « un phénomène politique juridiquement encadré, le plus souvent a minima (légalité des partis et des groupements politiques) » (JAN, op. cit., p. 28).

⁵⁰ Après avoir présenté en 1987 le mimétisme constitutionnel comme « une constante de la vie politique en Afrique noire » (voir supra, p. 9), le Pr HOLO montre que « les nouvelles constitutions [africaines mettent] en œuvre des mécanismes originaux » (HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? », op. cit., p. 19).

⁵¹ TSAKADI.- « Faut-il reconnaître un statut pour l'opposition en France ? », déjà cité.

⁵² Voir notamment GILLES, op. cit., pp. 1363 et ss. ; TOURNADRE-PLANCQ et VERRIER, op. cit., p. 2. ; DIOP, op. cit., p. 294 ; SOMALI, op. cit., p. 71.

⁵³ D'une part, dans le préambule qui « est partie intégrante » de cette Constitution, (Extraits de la formule décisive figurant entre le préambule et le dispositif du texte), est affirmée : « la volonté du Sénégal d'être un État moderne qui fonctionne selon le jeu loyal et équitable entre une majorité qui gouverne et une opposition démocratique, et un État qui reconnaît cette opposition comme un pilier fondamental de la démocratie et un rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique » (dernier § du préambule). D'autre part, dans le dispositif de la même Constitution, le Titre V traite spécifiquement « de l'opposition ». Aux termes de l'article 58 formant ce Titre :

« La Constitution garantit aux partis politiques qui s'opposent à la politique du Gouvernement le droit de s'opposer.

La loi définit leur statut et fixe leurs droits et devoirs.

L'opposition parlementaire est celle qui est représentée à l'Assemblée nationale par ses députés ».

⁵⁴ Cf. art. 58 al. 1^{er} de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001. La formule est maladroite car les « partis politiques qui s'opposent à la politique du Gouvernement » exercent déjà, ne serait-ce que de fait, le « droit de s'opposer ». En admettant qu'il s'agisse de conférer une base juridique au fait, le « droit de s'opposer » appartient, non pas seulement à ceux qui l'exercent, mais à tous les partis qui ont la faculté de l'exercer à un moment ou à un autre de la vie politique nationale.

tautologique⁵⁵. Cependant, l'institutionnalisation de l'opposition politique dans la Constitution sénégalaise est conforme à l'idée que s'en fait El Hadj DIOP, celle de « l'intégration [de l'opposition] dans les institutions de telle sorte que l'axe fondamental du système politique soit la rivalité entre le gouvernement et la majorité d'une part et l'opposition d'autre part »⁵⁶. Le caractère exemplaire que revêt, de ce point de vue, la Constitution sénégalaise n'est point surprenant : le multipartisme a été introduit au Sénégal dès 1978⁵⁷.

Rattrapant bien plus tard ce mouvement, la RDC fait mieux⁵⁸. La Constitution congolaise du 18 février 2006 inscrit l'institutionnalisation de l'opposition politique dans un contexte où le pluralisme est garanti, l'institution d'un parti unique qualifiée d'« infraction imprescriptible de haute trahison »⁵⁹ et le principe du pluralisme politique déclaré insusceptible de révision constitutionnelle⁶⁰. Comme la Constitution sénégalaise, elle renvoie au législateur pour la définition du statut juridique de l'opposition politique. Toutefois, elle comporte des avantages comparatifs et des garanties juridiques plus étendues. Ainsi, en matière de formulation, la reconnaissance de l'opposition politique y est plus explicite. Sur le plan juridique, le constituant congolais impose de prendre le statut juridique de l'opposition politique sous la forme d'une loi organique⁶¹. De même, il impose au législateur de respecter l'égalité entre majorité et opposition en ce qui concerne d'éventuelles restrictions des droits.

⁵⁵ Étymologiquement, est parlementaire ce qui est relatif aux Assemblées législatives (Le nouveau Petit Robert de la langue française 2009, version électronique, article « parlementaire ») et, l'opposition politique à l'Assemblée nationale ne peut être représentée que par ses députés (aux termes de l'art. 59 al. 2 de la Constitution sénégalaise, les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de députés). Il en est ainsi parce l'une des réformes introduites par la Constitution du 22 janvier 2001 étant la suppression de la Chambre haute du Parlement, celle-ci ne comprenait plus à l'époque que l'Assemblée nationale. Le Sénat n'a été rétabli qu'en 2007. Le constituant n'a pas cru devoir modifier à l'occasion l'art. 58. Voir à ce sujet BOLLE (Stéphane), « Quand Wade fait réviser sa Constitution », 8 juin 2008, sur le blog La Constitution en Afrique accessible à l'adresse <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>.

⁵⁶ DIOP, op. cit., p. 283.

⁵⁷ Cette année-là, dix-huit députés du Parti démocratique sénégalais (PDS) ont été élus pour siéger aux côtés de ceux du Parti socialiste qui était le seul représenté à l'Assemblée nationale depuis 1960. Voir à ce sujet « Chronologie politique du Sénégal » in GAUDUSSON (Jean du Bois de), CONAC (Gérard) et DESOUCHES (Christine).- Les Constitutions africaines publiées en langue française. Bruxelles : Bruylant. Paris : La Documentation française, tome 2, 1998, p. 312 à 318.

⁵⁸ Cette Constitution, qui est la traduction juridique du nouvel ordre politique découlant de l'Accord global et inclusif signé à Pretoria en Afrique du Sud le 17 décembre 2002, dispose :

« L'opposition politique est reconnue en République Démocratique du Congo. Les droits liés à son existence, à ses activités et à sa lutte pour la conquête démocratique du pouvoir sont sacrés. Ils ne peuvent subir de limites que celles imposées à tous les partis et activités politiques par la présente Constitution et la loi.
Une loi organique détermine le statut de l'opposition politique ».
(Constitution congolaise du 18 février 2006, art. 8.)

⁵⁹ Idem, art. 7.

⁶⁰ Idem, art. 220.

⁶¹ Aux termes de la Constitution congolaise :

Enfin, le Constituant congolais affirme le caractère sacré des droits de l'opposition politique, presque comme le préconise le Pr MBODJ⁶².

Si de rares États comme le Sénégal et la RDC ont choisi de faire de leur Constitution le point de départ de l'institutionnalisation de l'opposition politique, de nombreux autres États poursuivent le même objectif exclusivement à travers des lois⁶³.

b. Un recours plus courant à la loi comme mode complémentaire ou alternatif

Dans les États où la reconnaissance officielle primaire de l'opposition politique procède de la Constitution, le statut juridique de l'opposition politique complète et précise les dispositions constitutionnelles. Il revêt alors logiquement la forme d'une loi organique⁶⁴. Néanmoins, dans la plupart des nouvelles démocraties africaines⁶⁵, le statut juridique de l'opposition politique résulte exclusivement d'une loi ordinaire : celle-ci consacre donc à la fois la reconnaissance et le statut juridique de l'opposition politique. Il en est ainsi notamment au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et en Mauritanie. La loi portant statut juridique de l'opposition politique prescrit la prise d'un ou plusieurs décret(s) d'application au Bénin et en Mauritanie⁶⁶. Au Burkina Faso, la loi portant statut de l'opposition politique renvoie à une autre loi pour la définition des modalités de financement public des partis⁶⁷. Toutefois, cette dernière loi concerne également les partis de la majorité. Dans l'ensemble, les lois nationales portant statut de l'opposition politique ont été promulguées dans les États considérés entre 1995 et 2009⁶⁸. C'est dire que la prise de conscience de la

« Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de loi organique, sont votées et modifiées à la majorité absolue des membres composant chaque Chambre dans les conditions suivantes :

1.;
2. ... faute d'accord entre les deux Chambres, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres;
3. les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par la Cour constitutionnelle obligatoirement saisie par le président de la République, de leur conformité à la Constitution dans un délai de quinze jours » (art. 124).

⁶² Dans la deuxième formule qu'il propose pour l'institutionnalisation de l'opposition politique, le Pr MBODJ indique que la Constitution pourrait déclarer les droits de l'opposition « sacrés, inaliénables et imprescriptibles » (Cf. MBODJ, op. cit., p. 4 du document imprimé).

⁶³ La distinction entre voie constitutionnelle et voie législative est utilisée simplement pour sa commodité. En réalité, la différence entre la Constitution et la loi est généralement une question, non pas de nature mais de degré. La Constitution est fondamentalement une loi. Mais, du fait de ses procédures d'élaboration et de révision, elle se situe au-dessus de toutes les sources formelles de droit, donc de toutes les autres catégories de loi.

⁶⁴ C'est le cas en RDC.

⁶⁵ Dans quelques rares pays, elle a pu être prise sous la forme d'une ordonnance (Mauritanie jusqu'en 2008, Niger jusqu'au coup d'État du 18 février 2010 notamment).

⁶⁶ Le décret d'application prévu par la loi béninoise du 14 octobre 2002 en son article 15 ne concerne que les avantages des chefs de l'opposition. Aux termes de la loi mauritanienne du

nécessité d'un tel statut est postérieure à l'avènement du nouveau démocratique. Il est possible d'y voir une explication du nombre réduit d'États où la Constitution institutionnalise l'opposition politique.

D'un point de vue théorique, la loi est la forme idéale pour l'élaboration du statut juridique de l'opposition politique, c'est-à-dire, des règles spécifiques relatives à celle-ci : quoique générale, la loi permet d'aller plus loin que la Constitution ; même si elle est plus exigeante que celle d'un acte réglementaire, la procédure d'élaboration de la loi offre par rapport à celle de révision de la Constitution suffisamment de souplesse pour la nécessaire adaptation des droits et devoirs de l'opposition à l'évolution de la vie politique. Mais, toujours en théorie, comme mode d'institutionnalisation primaire de l'opposition politique, la Constitution est plus rassurante que la loi. D'une part, en raison de la complexité des procédures de sa révision, lorsque la Constitution opère l'institutionnalisation de l'opposition, il est plus difficile de remettre en cause cette institutionnalisation. D'autre part, vu la place qu'elle occupe dans la hiérarchie des sources formelles du droit, la Constitution offre une garantie juridique plus solide que celle attachée à une loi organique ou ordinaire, même si, au regard de la pratique, la Constitution n'est pas toujours la "citadelle inexpugnable" dont les principes juridiques permettent de rêver⁶⁹. Mais, cela ne réduit pas la portée de l'institutionnalisation.

2. La portée de l'institutionnalisation

Conférer à l'opposition politique un statut juridique, c'est lui reconnaître sa vocation de « sel »⁷⁰ ou de « socle de la démocratie pluraliste »⁷¹. La reconnaissance du rôle et de l'importance de l'opposition politique est rarement formulée dans le statut proprement dit comme si elle en était consubstantielle. Lorsqu'elle apparaît formellement dans le texte, elle s'exprime en termes significatifs⁷².

8 mai 2008, « des décrets fixeront, en tant que de besoin, les modalités d'application... » (art. 18).

⁶⁷ Cf. loi burkinabé du 14 avril 2009, déjà citée, art. 9 al. 2.

⁶⁸ Même si le statut juridique de l'opposition politique actuellement en vigueur au Mali date de 2000, le texte précédent remonte à l'année 1995. Au Burkina Faso, la loi du 14 avril 2009 déjà citée a abrogé la loi n° 007-2000/AN du 25 avril 2000.

⁶⁹ Le cas du Sénégal est, de ce point de vue, particulièrement révélateur. La fréquence (par exemple, sept révisions entre juin 2003 et mai 2007), l'orientation des révisions dont la rationalité n'apparaît pas clairement, ainsi que les conditions expéditives dans lesquelles elles interviennent parfois autorisent à penser « qu'au Sénégal, la Constitution est à la merci du pouvoir de révision » (BOLLE - « La Constitution du Sénégal après la révision d'octobre 2008 » sur le blog déjà cité). En réalité, ce révisionnisme chronique n'est que l'amplification d'une tendance déjà observée avec la précédente Constitution du 7 mars 1963 qui avait été modifiée une vingtaine de fois.

⁷⁰ Conseil de l'Europe, cité par GILLES, op. cit., p. 1350.

⁷¹ JAN, op. cit., p. 24.

⁷² Voir par exemple la loi béninoise n° 2001-36 du 14 octobre 2002, déjà citée, art. 4.

L'institutionnalisation de l'opposition politique vise à faire passer celle-ci de la position d'« élément du décor, sinon [d'] ennemi à abattre »⁷³ à celle de véritable institution c'est-à-dire de « structure sociale jouant un rôle reconnu comme important »⁷⁴. Elle « se matérialise par un ensemble de dispositions normatives... »⁷⁵. Dans les nouvelles démocraties africaines, elle procède d'un "mimétisme" ou d'un libre arbitre qui se révèlent tous avantageux.

a. Un "mimétisme" juridique positif

« Le mimétisme constitutionnel est une constante de la vie politique en Afrique noire »⁷⁶. Le terme "mimétisme" a une connotation péjorative. Appliqué à l'Afrique, il retentit comme une critique⁷⁷. Celle-ci doit être nuancée en matière constitutionnelle pour plusieurs raisons. En premier lieu, « les réalités institutionnelles sont bien souvent différentes des modèles formels empruntés à l'Occident. De plus, les modèles constitutionnels ne sont pas disponibles à l'infini. Ils se sont universalisés... les Asiatiques et les Sud-Américains s'en inspirent aussi... Enfin, lorsque dans les années 1970, les Africains se sont essayés à l'authenticité politique,... les résultats catastrophiques » ont également donné lieu à des railleries⁷⁸. Toujours est-il que la perception négative du "mimétisme" est infirmée, en ce qui concerne la question précise du statut juridique de l'opposition politique, au regard de l'expérience d'une ancienne colonie britannique comme le Ghana.

Devenu indépendant en 1957, le Ghana a connu une période d'instabilité politique à partir de 1966, année où le régime du président Kwamé N'KRUMAH a été renversé. En 1992, le Ghana a renoué avec

⁷³ Anonyme « Opposition africaine : un cumul d'incompréhensions » in le quotidien burkinabè Le Pays n° 2548 du 16 janvier 2001, accessible à l'adresse <http://lepangolin.afrikblog.com/archives/2007/08/26/6001294.html>.

⁷⁴ CABRILLAC, Rémy (sous la dir. de). Dictionnaire du vocabulaire juridique.- Paris : Éditions du Juris-classeur, 2002., p. 215.

⁷⁵ CABRILLAC, op. cit., p. 283.

⁷⁶ HOLO, Théodore. « La présidence impériale : du Potomac au Sahel » in Revue béninoise des sciences juridiques et administratives, n° 9, décembre 1987, p. 1. On replacera l'idée dans son contexte (avant 1990). Sur la dynamique ultérieure, voir infra, p. 6.

⁷⁷ Dans une étude couvrant, entre autres, des États du grand Maghreb, CABANIS (André) et MARTIN (Louis) affirment que la première phase du cycle constitutionnel africain « s'ouvre par l'adoption de chartes naturellement inspirées du texte français d'octobre 1958... » (Les constitutions d'Afrique francophone.- Paris : Karthala, 1999, pp. 15-16).

Presque tous ceux qui réfléchissent au (sous-) développement du continent dénoncent la tendance des Africains à imiter les Occidentaux dans tous les domaines de la vie. Ainsi, M. Albert TEVOEDJRE consacre un paragraphe d'un de ses ouvrages à ce qu'il qualifie de « déraison du mimétisme » (Le bonheur de servir : Réflexions et repères.- Paris : L'Archipel, 2009, pp. 108 et ss.).

⁷⁸ Pr Koffi AHADZI.- Observations inédites sur le projet du présent article. Ces observations sont confirmées par certains développements de NATCHABA (O.F.)-

le multipartisme. Depuis lors, il a organisé cinq élections présidentielles jugées exemplaires⁷⁹ et qui ont favorisé deux fois l'alternance démocratique en huit ans⁸⁰. L'opposition politique y est institutionnalisée⁸¹. Même si la Constitution actuelle est 'inspirée' de celle des États-Unis d'Amérique⁸², le Ghana à l'instar des « colonies anglaises d'Afrique [n'est devenue indépendante] qu'après avoir adhéré au Westminster model »⁸³ qui constitue une référence en matière de statut juridique de l'opposition politique parce qu'il correspond à la reconnaissance institutionnelle la plus formalisée de cette opposition⁸⁴.

En s'alignant sur l'ancienne puissance coloniale, le Ghana fait preuve d'un "mimétisme" plutôt vertueux. « Le pays a non seulement réussi à organiser des élections libres et transparentes, mais son économie est dans une spirale ascendante, avec un taux de croissance qui s'élève à 7 % »⁸⁵. Le Ghana est donc aujourd'hui un « modèle de démocratie et de développement économique »⁸⁶. La double réussite du Ghana n'est pas sans lien avec le statut qu'il a conféré à l'opposition politique et qui est le produit d'un "mimétisme" juridique. À l'opposé du Ghana, plusieurs États d'Afrique francophone parviennent, dans une moindre mesure, au même résultat précisément en renonçant au "mimétisme".

« Réflexion sur l'adhésion des pays africains du modèle constitutionnel occidental de type libéral ».- in RBSJA n° 23 Année 2010, pp. 85 et ss.

⁷⁹ En 1992, 1996, 2000, 2004 et 2008.

Sur le caractère exemplaire du processus électoral, qui a valu au Ghana d'être choisi comme destination pour la première visite du Président Barak OBAMA en Afrique, voir par exemple :

- France 24. OBAMA au Ghana pour promouvoir la démocratie en Afrique. <http://www.france24.com/fr/20090710-premiere-visite-afrique-subsaharienne-barack-michelle-obama-ghana-traite-negriere>;

- Ghana. <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

⁸⁰ En 2000, Jerry RAWLINGS, qui a pris le pouvoir par la force en 1981, avant d'être élu démocratiquement en 1992 puis réélu en 1996, se retire conformément à la Constitution limitant à deux le nombre de mandats. Il est remplacé par John KUFUOR du New Patriotic Party, vainqueur face à John ATTA MILLS du National Democratic Congress de RAWLINGS. En 2008, John ATTA MILLS succède à KUFUOR.

⁸¹ Au Parlement, il existe à côté du Majority Leader, un Minority leader (Cf. TSAKADI.- « Faut-il reconnaître un statut pour l'opposition en France », déjà cité).

⁸² Aux États-Unis d'Amérique, le statut juridique de l'opposition politique est relativement peu formalisé parce que le système met face à face, non pas la majorité et l'opposition, mais plutôt l'Exécutif et le Congrès lequel n'est pas dans une opposition permanente et systématique (Voir à ce sujet TOURNADRE-PLANCQ et VERRIER, *op. cit.* p. 1).

⁸⁴ TOURNADRE-PLANCQ et VERRIER, *op. cit.* p. 1. Dans le même sens, voir aussi MÉNY (Yves) et SUREL (Yves).- *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*.- Paris : Montchrestien, 2009, pp. 257 et ss. ; GILLES, *op. cit.*, pp. 1350 et ss.

⁸⁵ France 24, déjà cité.

⁸⁶ France 24, déjà cité.

b. Un libre arbitre également bénéfique

Ni la Belgique ni la France ne se sont dotées d'un statut juridique formel de l'opposition politique. En France⁸⁷, le statut de l'opposition est d'abord apparu comme inutile. En effet, pendant longtemps, « les combats ont porté davantage sur les garanties de la bonne marche du débat démocratique que sur un statut de l'opposition [parce que] sous les IIIème et IVème Républiques, majorité et opposition n'étaient pas fixées pour une législature entière et étaient au contraire à géométrie variable. Conférer un statut [à] l'opposition aurait été comme donner un cadre fixe à un objet mobile ou, plus précisément, plastique»⁸⁸. Par la suite, dans un contexte international où le statut juridique de l'opposition politique est devenu, sinon une exigence, du moins un effet de mode tel que les États qui n'en disposent pas ont le sentiment de ne pas répondre au profil d'une démocratie authentique et émancipée, la France a aspiré à se doter d'un statut juridique de l'opposition politique⁸⁹. Cependant, il a paru peu probable⁹⁰ qu'elle y parvienne car « l'octroi de droits spécifiques à l'opposition suppose... de déroger au principe constitutionnel d'égalité de traitement entre groupes politiques »⁹¹. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ouvert la voie à la reconnaissance par « ...le règlement de chaque Assemblée ... des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'Assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires »⁹². Mais, le principe ainsi posé n'a pas encore conduit jusqu'à l'adoption d'une loi portant spécifiquement statut de l'opposition politique. Au demeurant, pour une partie de la doctrine, le statut de l'opposition reste en France « un feuilleton inachevé »⁹³.

⁸⁷ Le cas de la France est plus intéressant à analyser parce que cet État est celui qui compte le plus d'anciennes colonies d'expression française sur le continent en allant de l'ex Afrique équatoriale française (AEF) au Grand Maghreb en passant par l'ex Afrique occidentale française (AOF).

⁸⁸ SIRINELLI, dans le débat avec PORTELLI, déjà cité, p. 1642.

⁸⁹ L'initiative de Jean-Louis DEBRÉ tendant à introduire ce statut dans le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale a échoué en 2006 en raison de l'hostilité de l'Union pour la majorité présidentielle (UMP) et surtout d'une décision du Conseil constitutionnel (Décision 537 DC du 22 juin 2006 sur le Règlement de l'Assemblée nationale). Nicolas SARKOZY n'a pas pour autant renoncé à l'idée puisqu'un an après il plaidait toujours pour l'élaboration d'un statut juridique de l'opposition politique (Cf. Discours d'Epinay, déjà cité).

⁹⁰ Cf. AVRIL.- « L'improbable statut de l'opposition » in Les *Petites Affiches*, 12 juillet 2006, n° 138, p. 7.

⁹¹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vè République, déjà cité.

Dans le même sens, le Pr Pierre AVRIL constatait, dans son article cité dans la note précédente, que « la conception égalitaire traditionnelle du droit parlementaire français à laquelle le Conseil constitutionnel apporte ... une consécration [rend impossible la réforme] sauf à emprunter une autre voie que la codification formelle ».

⁹² Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, art 51-1 accessible à <http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/role/constitution.pdf>.

⁹³ Cf. AVRIL (Pierre).- « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé » in Les *Petites Affiches*, n° 254 du 19 décembre 2008, pp. 9 et s.

Sans attendre ce mouvement, plusieurs États africains, précédemment sous domination belge ou française ont, ne serait-ce que momentanément, osé « penser et agir par [eux]-mêmes »⁹⁴, renoncé à prendre comme référence l'ancienne puissance coloniale puis conféré une reconnaissance officielle à l'opposition politique. Le libre arbitre ainsi exercé en la matière se justifie car le contexte de ces États est radicalement différent de celui des anciennes métropoles. Dans les vieilles démocraties occidentales en général et en France en particulier, « l'absence de statut [de l'opposition a pu ou] est largement compensée par l'existence de nombreux droits qui, certes, ne concernent pas uniquement l'opposition... mais sont ... orientés vers la protection de celle-ci »⁹⁵. En Afrique, la formule « nouvelles démocraties » désigne précisément une nouvelle ère succédant à une période de monolithisme au cours de laquelle l'opposition politique était niée, jusque dans son existence et son utilité. Malgré quelques difficultés⁹⁶, le choix courageux qu'ont fait des États africains de se doter d'un statut juridique formel de l'opposition politique qui n'existe pas dans l'ancienne métropole a quelques effets probants : certains d'entre eux⁹⁷ ont régulièrement connu depuis une vingtaine d'années une alternance pacifique et sont considérés, à tort ou à raison, comme d'autres modèles sur le continent. Toutefois, ces avancées ne doivent pas faire perdre de vue les limites⁹⁸ de l'institutionnalisation de l'opposition politique.

B. DES LIMITES VISIBLES

Les lois nationales relatives au statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines sont de consistance variable : le nombre d'articles y formant le dispositif varie de dix-neuf⁹⁹ à trente et un¹⁰⁰. En revanche, elles portent des titres qui sont peu

⁹⁴ SENGHOR (Léopold Sédar) cité par TEVOEDJRE, *op. cit.*, p. 85.

⁹⁵ GILLES, *op. cit.*, p. 1352.

On verra infra p. 21 et s. que, dans les nouvelles démocraties africaines, les avantages conférés par le statut de l'opposition ne sont pas tous véritablement spécifiques à celle-ci.

⁹⁶ Voir les exemples de violation des droits de l'opposition politique au Sénégal, au Mali, au Bénin, etc., infra, p. 25 et ss.

⁹⁷ Il s'agit notamment du Mali et du Bénin.

⁹⁸ L'image du "verre à moitié plein, donc à moitié vide" véhicule en réalité deux idées contradictoires mais inséparables. En considérant le verre à moitié plein, l'on pense à la dimension de la question par rapport à laquelle les aspects positifs l'emportent sur les aspects négatifs sans nier ceux-ci. Dans cette logique, les limites évoquées ici concernent essentiellement la démarche de l'institutionnalisation de l'opposition politique. Elles se distinguent ainsi de celles développées dans la deuxième partie et qui se rapportent davantage au contenu et à l'application du statut, analysés sous l'angle de la protection de l'opposition.

⁹⁹ Au Mali et en Mauritanie.

¹⁰⁰ En RDC.

Au Burkina Faso et au Bénin, les lois portant statut juridique de l'opposition politique comportent respectivement vingt et un et vingt-deux articles. Le nombre d'articles dans les décrets d'application est de huit au Bénin et dix en Mauritanie.

différents d'un État à un autre¹⁰¹. Elles comportent toutes une définition de l'opposition politique¹⁰² et un énoncé des droits et devoirs de celle-ci¹⁰³. En règle générale, elles organisent la représentation de l'opposition politique et précisent, pour la plupart, les conditions d'application du statut juridique qu'elles instituent. Quoique traduisant une avancée par rapport à l'état du droit préexistant¹⁰⁴, ces lois présentent des insuffisances. Celles-ci résultent principalement du contenu du statut lui-même qui apparaît comme restrictif (1). Une autre limite importante des lois portant statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines réside dans le caractère non intégré de la démarche normative que traduisent ces lois (2).

1. La nature restrictive du statut

Dans plusieurs États africains, le législateur établit dans le statut juridique de l'opposition politique une typologie de celle-ci¹⁰⁵, qui distingue généralement l'opposition parlementaire et l'opposition extraparlamentaire. D'un pays à l'autre, la typologie de l'opposition s'exprime en des termes qui rappellent ceux de la Constitution sénégalaise¹⁰⁶ et laissent penser a priori que toutes les composantes de l'opposition démocratique entrent dans le champ d'application du statut¹⁰⁷. Le défaut de typologie¹⁰⁸ doit être également interprété dans le même sens puisque, dans cette hypothèse, le statut s'applique à

¹⁰¹ Ainsi, le titre « Statut de l'opposition » retenu au Bénin est court et simple mais peu précis ; celui des lois burkinabé et congolaise est un peu plus explicite : « Statut de l'opposition politique » ; au Mali, il s'agit du « Statut des partis politiques de l'opposition » ; le législateur mauritanien préfère la formule « Statut de l'opposition démocratique » qui exclut du champ d'application de la loi l'opposition armée.

Les ressemblances entre les textes sont encore plus nettes dans la formulation des dispositions juridiques proprement dites. Elles laissent penser que les statuts des uns ont servi de source d'inspiration aux autres, certains articles étant repris in extenso. D'ailleurs, le législateur congolais reconnaît explicitement s'être « inspiré... des expériences observées dans d'autres pays » (Exposé des motifs de la loi du 4 décembre 2007).

¹⁰² Sur ces définitions et leur analyse, voir supra, p. 1 et s.

¹⁰³ Les droits et devoirs de l'opposition politique tels qu'ils résultent des lois nationales sont analysés infra pp. 18 et ss. ; 23 et ss.

¹⁰⁴ Voir supra, pp. 6 et ss.

¹⁰⁵ Intégrée dans certains États à la définition du concept d'opposition politique, la typologie est présentée comme une suite logique de cette définition ailleurs.

¹⁰⁶ « L'opposition parlementaire est celle qui est représentée à l'Assemblée nationale par ses députés » (art. 58 in fine).

¹⁰⁷ Ainsi l'opposition « peut être parlementaire ou extraparlamentaire » (loi mauritanienne du 8 mai 2008 déjà citée, art. 5 al. 1) ; « l'opposition politique est parlementaire quand elle est représentée à l'Assemblée nationale et extraparlamentaire lorsqu'elle n'y est pas représentée » (loi burkinabé du 14 avril 2009, art. 3) ; « l'opposition politique est parlementaire ou extraparlamentaire selon qu'elle exerce au sein ou en dehors d'une Assemblée délibérante » (loi congolaise du 4 décembre 2007 déjà citée, art. 2 in fine).

La formule retenue par le législateur burkinabé est une lapalissade. Celle du législateur congolais n'est pas très rigoureuse car une « Assemblée délibérante » n'est pas forcément parlementaire.

¹⁰⁸ Par exemple, la loi béninoise ne comporte pas de typologie de l'opposition.

l'opposition politique, en principe sans exclusive. En réalité, les dispositions concrètes du statut juridique de l'opposition politique consacrent, dans la plupart des États du champ de la présente étude, une marginalisation de l'opposition extraparlamentaire. Par ailleurs, alors que le statut juridique de l'opposition politique est censé être un instrument de promotion de la liberté, elle porte souvent atteinte à celle des partis politiques.

a. Une marginalisation de l'opposition extraparlamentaire

Dans un régime représentatif, le Parlement est le « cadre privilégié d'expression de la souveraineté nationale ... par les élus du peuple »¹⁰⁹, « le lieu où le gouvernement est obligé de dialoguer avec l'opposition »¹¹⁰. En raison de son appartenance à une telle institution, l'opposition parlementaire est facilement identifiable et a une grande visibilité¹¹¹. L'opposition parlementaire constitue de ce fait le champ prioritaire d'application du statut juridique de l'opposition politique. Dans les nouvelles démocraties africaines, elle en constitue même le champ exclusif car, tout en donnant l'impression de mettre en place un statut juridique pour l'ensemble de l'opposition politique, le législateur écarte implicitement l'opposition extraparlamentaire soit du champ d'application du statut soit du bénéfice de certaines de ses dispositions. L'organisation de l'opposition politique est l'une des matières dans lesquelles l'exclusion de l'opposition extraparlamentaire s'exprime. L'organisation de l'opposition politique comporte deux dimensions essentielles, à savoir la définition des règles de fonctionnement interne d'une part, la détermination des modalités de représentation d'autre part.

Par rapport à la première dimension, ayant prescrit l'élaboration d'un Règlement intérieur de l'opposition politique tant au niveau national qu'aux différents échelons territoriaux¹¹², le législateur congolais confère la compétence pour l'élaboration de ce Règlement aux députés et sénateurs, en ce qui concerne le niveau national¹¹³, et aux membres de l'opposition siégeant dans les Assemblées territoriales pour ce qui est des échelons infra étatiques (art. 22). Ce faisant, il exclut l'opposition non institutionnelle de la prise d'une décision qui la concerne.

Par rapport à la représentation de l'opposition politique¹¹⁴, certaines législations nationales imposent de choisir au sein de la seule opposition parlementaire les personnes ou structures chargées de représenter toute l'opposition politique. Il en est notamment ainsi au Burkina Faso¹¹⁵

¹⁰⁹ DIOP, *op. cit.*, p. 288.

¹¹⁰ *Idem*, p. 290.

¹¹¹ Cf. MBODJ, *op. cit.*, p. 3.

¹¹² Loi du 4 décembre 2007, déjà citée, art. 17.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ La question de la représentation de l'opposition politique est également traitée infra, p. 13 et s. du point de vue du respect de la liberté des partis politiques.

¹¹⁵ Loi du 14 avril 2009, art. 15.

et en Mauritanie¹¹⁶. En RDC, ces personnes ou structures peuvent être choisies en dehors du Parlement. Cependant, elles le sont exclusivement par les parlementaires¹¹⁷. Au Bénin, où il n'y a pas de procédure particulière de désignation des représentants de l'opposition politique, est aussi¹¹⁸ « considéré comme l'un des chefs de l'opposition, tout chef de parti, alliance de partis ou groupe de partis de l'opposition représentés ou non à l'Assemblée nationale mais ayant totalisé à l'issue des dernières élections législatives, 10 % des suffrages exprimés »¹¹⁹. L'ouverture n'est qu'apparente. Dans les faits, peu de partis ou groupements de partis atteignent ce score.

Quoiqu'une partie de la doctrine semble justifier l'exclusion de l'opposition extraparlamentaire du champ d'application du statut juridique de l'opposition politique¹²⁰, il est possible de montrer que, logiquement, le statut de l'opposition doit s'appliquer à toutes les composantes de celle-ci. Ainsi, le Professeur Pascal JAN affirme que « le débat sur le statut de l'opposition intéresse en priorité l'opposition parlementaire... »¹²¹. Or, il admet lui-même que cette dernière « dispose ... [déjà] de moyens et de droits »¹²². Dans ces conditions, l'opposition extraparlamentaire, qui est plus vulnérable, mérite davantage d'être protégée pour espérer accéder au Parlement. Un statut juridique de l'opposition politique ne prenant pas en considération l'opposition extraparlamentaire reste incomplet.

L'opposition extraparlamentaire, à laquelle il importe d'étendre le bénéfice du statut juridique de l'opposition politique, est en soi plurielle. Primo, l'opposition extraparlamentaire comprend l'opposition institutionnelle représentée dans les organes de prise de décision à divers échelons infra étatiques. Cette composante de l'opposition extraparlamentaire n'apparaît dans le statut juridique de l'opposition politique que dans des États comme la RDC¹²³ et le Burkina Faso¹²⁴.

¹¹⁶ Cf. loi du 24 février 2008, art. 7 et 8.

¹¹⁷ Cf. loi du 4 décembre 2007, art. 19.

¹¹⁸ Le législateur définit trois profils pour les chefs de l'opposition. Celui présenté ici est en réalité le dernier dans l'ordre du texte et est introduit par la formule « est enfin considéré comme ... ». Mais, cette formule reprise telle quelle en dehors de son contexte risque d'être inintelligible pour le lecteur.

¹¹⁹ Loi du 14 octobre 2002, art. 7 al. 3.

¹²⁰ Cf. MBODJ, *op. cit.*, p. 3 ; DUHAMEL et MÉNY cités par JAN, *op. cit.*, p. 27.

¹²¹ JAN, *op. cit.*, p. 38.

¹²² *Idem*, p. 28.

¹²³ En vertu de la définition déjà citée en note 2, l'opposition politique est considérée à tous les échelons de l'Administration territoriale congolaise.

¹²⁴ Au Burkina Faso, « l'Assemblée nationale et les Assemblées locales sont les lieux de cohabitation entre la majorité et l'opposition politique... » (loi du 14 avril 2009, art. 6).

Secundo, l'opposition extraparlamentaire recouvre les partis qui ne sont représentés ni au Parlement ni dans les Assemblées délibérantes infra étatiques. Même dans certains des États où l'opposition politique est institutionnalisée aux différents échelons de l'Administration territoriale, cette deuxième composante est exclue de la prise de certaines décisions¹²⁵. Tertio enfin, quoique l'animation de la vie politique incombe principalement aux partis, il existe des femmes et des hommes qui participent activement à cette tâche en proposant une alternative au pouvoir sans être rattachés à un parti : ils forment la troisième composante de l'opposition extraparlamentaire. Le fait d'occulter ou d'écarter du bénéfice de telle ou telle disposition certaines composantes de l'opposition politique réduit la portée des lois nationales portant statut juridique l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines. Il en va de même pour les dispositions de ces lois qui portent atteinte à la liberté des partis.

b. Une atteinte à la liberté des partis politiques

Les partis politiques sont « juridiquement, ... des associations de droit privé »¹²⁶. En tant que tels, ils jouissent de la liberté d'association qui est, en droit français, un principe fondamental reconnu par les lois de la République, c'est-à-dire ayant une valeur constitutionnelle¹²⁷. Dans les nouvelles démocraties africaines, le statut juridique de l'opposition politique viole plus ou moins gravement cette liberté en fonction des modalités de représentation qu'il définit. En la matière, quatre schémas transparaissent à travers les lois nationales.

Le premier schéma est celui d'un État comme le Mali où la loi ne comporte aucune disposition relative à la représentation de l'opposition politique. Tout en étant absolument respectueux de la liberté d'organisation des partis de l'opposition, ce schéma laisse libre cours aux tractations des états-majors politiques et peut engendrer des difficultés¹²⁸.

¹²⁵ Ainsi, en RDC, le principe inique suivant lequel la compétence pour élaborer le Règlement intérieur régissant l'opposition politique au niveau national (loi du 4 décembre 2007, art. 22) s'applique « mutadis mutandis, ... aux niveaux provincial, urbain, municipal et local » (art. 22) : c'est dire que seuls les Conseillers siégeant dans les Assemblées territoriales élaborent le règlement intérieur applicable à toute l'opposition politique à ces échelons.

¹²⁶ VILLIERS. *op. cit.*, p. 174, article « Parti politique ». Dans le même sens, voir AVRIL (Pierre) et GICQUEL (Jean).- *Lexique de droit constitutionnel*.- Paris : PUF, Collection Que sais-je ?, 2003, p. 87, article « Partis politiques » ; CABRILLAC, *op. cit.*, p. 282, Article « Parti politique » ; LACOMBE (Michel). *Dictionnaire de droit constitutionnel*.- Article « Partis politiques » § II, accessible à <http://pagesperso-orange.fr/Michel-Lascombe/CDicoP-W.html>

¹²⁷ Voir au sujet de ce concept, AVRIL et GICQUEL, *op. cit.*, p. 93, article « Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » ; VILLIERS, *op. cit.*, p. 190, article « Principe(s) ».

¹²⁸ Par exemple, au Bénin, au début des 2^{ème} et 3^{ème} législatures, donc avant l'adoption du statut de l'opposition et la définition des règles d'organisation de la représentation de l'opposition, M^{re} Rosine VIEYRA SOGLO s'est autoproclamée chef de l'opposition sur la base du nombre de députés obtenu par son parti, et cela sans concertation préalable avec les autres partis de l'opposition. Il y eut des contestations (Cf. SOMALI, *op. cit.*, p. 74).

Dans un deuxième schéma, dont le Bénin et le Ghana sont représentatifs, le législateur définit de manière suffisamment précise le profil des personnes devant assurer la représentation de l'opposition politique de sorte que leur identification puisse se faire automatiquement. Les critères utilisés à cet effet sont relativement objectifs et découlent, directement ou indirectement, des choix exprimés par le peuple souverain lors des dernières élections législatives¹²⁹.

Dans le troisième schéma, après avoir défini à partir de critères objectifs le profil des représentants de l'opposition, le statut de l'opposition politique institue une procédure de "désignation"¹³⁰ ou de "proclamation"¹³¹ qui n'est en principe que la simple constatation d'un fait accompli. Pourtant, ce schéma finit par consacrer une immixtion de l'État dans les affaires internes de l'opposition politique. Ainsi, en Mauritanie, le législateur habilite le Chef de l'État, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, au même titre que les membres du Conseil de supervision, à saisir le Conseil constitutionnel des contestations relatives à l'organisation de l'opposition politique¹³² puis confère compétence au gouvernement pour fixer, par décret, l'organisation et le fonctionnement du Conseil de supervision¹³³. De même en RDC, d'une part, le législateur prescrit d'office « une facilitation conjointe des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat »¹³⁴ pour la désignation du porte-parole de l'opposition; d'autre part, dans l'impossibilité pour l'opposition politique de parvenir à un consensus, il impose un scrutin majoritaire à deux tours¹³⁵.

Dans le quatrième schéma, qui prévaut au Sénégal, la nomination est pratiquement laissée à la discrétion du Chef de l'État¹³⁶.

Portant ainsi, en certaines de ses dispositions, atteinte à la liberté de l'opposition politique, le statut juridique de l'opposition politique participe globalement d'une démarche normative non intégrée.

¹²⁹ Voir par exemple la loi béninoise du 14 octobre 2002, art. 7.

¹³⁰ Ainsi, aux termes de la législation burkinabè, « le chef de file de l'opposition est désigné par résolution du Bureau de l'Assemblée nationale » (loi du 14 avril 2009, déjà citée, art. 16 al. 1).

¹³¹ En Mauritanie, les noms des membres du « Conseil de supervision » et du « Leader principal » de l'opposition démocratique sont proclamés par le Conseil constitutionnel (loi du 8 mai 2008, déjà citée, art. 8 al. 3).

¹³² Loi du 8 mai 2008, déjà citée, art. 8 al. 5.

¹³³ *Idem*, art. 8 in fine.

¹³⁴ Loi du 4 décembre 2007, art. 19.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Après les élections d'avril 2001, M. Moustapha NIASSE dont le parti (Alliance des forces du progrès) a obtenu dix députés, devait être nommé. Mais, le président de la République a préféré M. Ousmane Tanor DIENG du Parti socialiste au prétexte que celui-ci a obtenu plus de suffrages. Les deux leaders concernés ayant fait front, la nomination n'a pas eu lieu (Cf. DIOP, *op. cit.*, p. 291 et s.).

2. Le caractère non intégré de l'approche normative

Le Comité français de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République affirme que « la forme concrète que pourrait prendre le statut de l'opposition n'est pas aisée à déterminer »¹³⁷. Il envisage implicitement que le statut juridique de l'opposition politique puisse être soit un texte récapitulatif soit un texte normatif¹³⁸. Dans les nouvelles démocraties africaines, le statut juridique de l'opposition politique revêt l'apparence d'un texte normatif. Cependant, les droits et obligations qu'il édicte sont, pour une large part, tirés de textes épars. En raison de son caractère relativement court¹³⁹, le statut ne peut pas reprendre toutes les normes juridiques préexistantes et susceptibles de s'appliquer à l'opposition politique. Il est donc possible d'affirmer que le législateur présente à tort une partie du statut comme étant tout le statut. Une démarche alternative peut résider dans la codification.

a. Une partie du statut présentée comme tout le statut

Au regard de son contenu dans les nouvelles démocraties africaines, le statut juridique de l'opposition politique apparaît comme une œuvre de consolidation du droit existant : d'un côté, il détermine les droits et obligations spécifiques à l'opposition politique prise en tant que telle indépendamment d'une éventuelle représentation au sein du Parlement et sans considérer la nature de partis politiques de ses principales composantes ; de l'autre côté, il renvoie, sans en reprendre les dispositions, à certains textes préexistants et contenant des normes susceptibles de s'appliquer à l'opposition politique. Or, il est déjà apparu dans la présente étude que le statut juridique de l'opposition politique doit être considéré comme l'ensemble de toutes les règles de droit applicables à celle-ci¹⁴⁰. Dans ces conditions, les lois nationales présentées ici et là en Afrique sous le titre de statut juridique de l'opposition politique ne sont qu'une partie de ce statut dont elles occultent deux volets essentiels : les règles générales et les règles non écrites.

Les règles générales sont celles qui ne sont pas spécialement élaborées pour la protection de l'opposition politique mais qui concourent à cette protection. S'appliquant aussi bien à la majorité qu'à l'opposition ou simplement aux partis politiques, elles relèvent tant du droit externe que du droit interne. Leurs fondements externes résident dans

¹³⁷ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *op. cit.*, p. 11.

¹³⁸ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *op. cit.*, p. 2.

¹³⁹ Voir supra, p. 11

¹⁴⁰ Voir supra, p. 2

différentes Déclarations¹⁴¹. En dehors de sa « suprématie... sur le droit interne, ... sanctionnée par les juges nationaux et supranationaux »¹⁴², le droit externe constitue la base pour une certaine harmonisation des textes nationaux, qui ne doit pas être confondue avec une standardisation¹⁴³. Sur le plan interne, « le statut de l'opposition trouve sa source dans un ensemble de [normes] qui organisent la conquête du pouvoir et le statut des titulaires des mandats électifs »¹⁴⁴. Ces normes résultent de la Constitution, de la Charte des partis politiques, des lois électorales, des Règlements des Assemblées, des textes concernant l'accès aux médias de service public, le protocole d'État, le financement public des partis politiques, etc.

Le statut juridique de l'opposition politique ne relève pas que du droit écrit¹⁴⁵. Par exemple au Bénin, alors que la lettre du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale ne permet pas d'envisager une question orale posée par plusieurs députés, celle-ci est la règle du fait d'une interprétation unanime du texte dans ce sens ; de même, les questions d'actualité donnent lieu dans la pratique à un débat qui n'est pas formellement prévu par le Règlement intérieur¹⁴⁶. De telles pratiques existent également dans d'autres États¹⁴⁷. La pratique peut donc contribuer à renforcer les droits de l'opposition politique¹⁴⁸. En tant que telle, elle ne peut pas être occultée dans la délimitation du statut juridique de l'opposition politique. Il n'est pour autant ni utile ni pertinent et parfois même simplement possible¹⁴⁹ de transformer les conventions¹⁵⁰ ou les pratiques en droit écrit¹⁵¹ car elles perdent alors la flexibilité qui est leur

¹⁴¹ Il s'agit notamment de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (Nations Unies, 1948), du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (Nations Unies, 1966), de la *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières* (Union interparlementaire, 1994) et de la *Déclaration universelle sur la démocratie* (Union interparlementaire, 1997) cités dans le *Projet de statut-type de l'opposition au parlement* de l'UIP.

¹⁴² JAN, *op. cit.*, p. 23.

¹⁴³ Le Pr Pascal JAN écrit que « les prétentions et les normes internationales ... appellent des solutions qui laissent peu de place à l'originalité » (*Ibidem*). Mais, malgré de nombreuses convergences, il existe ici et là dans les lois nationales africaines portant statut de l'opposition, des différences de démarche et de contenu qui traduisent une véritable originalité de certains États.

¹⁴⁴ SOMALI, *op. cit.*, p. 66.

¹⁴⁵ Sur les exemples de droit non écrit dans les vieilles démocraties, voir par exemple GILLES, *op. cit.*, 1377 ; TOURNADRE-PLANCQ et VERRIER, *op. cit.*, p. 2.

¹⁴⁶ Sur les pratiques en droit parlementaire béninois, voir CELLULE D'ANALYSE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE. *Guide pratique du contrôle de l'action gouvernementale*. Version finale, janvier 2010.

¹⁴⁷ Concernant le Gabon, cf. ONDO (Télesphore), *Le droit parlementaire gabonais*.- Paris : L'Harmattan, 2008.

¹⁴⁸ Cf. GILLES, *op. cit.*, p. 1354.

¹⁴⁹ En France, l'interprétation du principe d'égalité par le Conseil constitutionnel fait obstacle, non seulement à l'adoption de nouvelles règles écrites, mais aussi probablement à la transformation en règles écrites de pratiques traduisant une discrimination positive au profit de l'opposition.

¹⁵⁰ Au sens de ce qui est convenu et non d'accord formel.

¹⁵¹ Cf. AVRIL, « L'improbable statut de l'opposition », déjà cité, p. 3.

principal avantage. Au demeurant, alors même que des droits seront consignés dans des textes, l'opposition n'en jouirait que dans la mesure où le pouvoir y consentirait d'une manière ou d'une autre. C'est dire qu'il s'agit fondamentalement d'une question de culture politique. Précisément parce qu'il en est ainsi, en Afrique plus qu'ailleurs, la formalisation est nécessaire pour matérialiser le passage de la négation à la l'acceptation de l'opposition. Elle offre une base plus solide pour l'exercice et la revendication, au besoin devant les juridictions, des droits de l'opposition. Toutefois, le statut juridique ne peut constituer l'unique cadre de référence pour la protection de l'opposition politique, que si l'on adopte une logique de codification.

b. Une voie alternative : la codification

Le législateur burkinabé manifeste la volonté de « codifier le statut de l'opposition démocratique »¹⁵². Néanmoins, le texte qu'il prend à cet effet ne correspond pas à l'objectif annoncé¹⁵³ car codifier, c'est « rassembler en un corps de droit...les règles qui gouvernent une matière, les réunir en un code »¹⁵⁴. La codification pourrait être, selon le cas, soit formelle soit réelle¹⁵⁵.

Par rapport au statut juridique de l'opposition politique, la codification formelle ne peut être envisagée que dans les États où existe déjà un texte édictant les normes juridiques spécifiques à l'opposition politique¹⁵⁶. L'objectif serait dans cette hypothèse de réunir en un document unique les règles spécifiques et les règles générales auxquelles renvoient les premières. Entreprise à droit constant¹⁵⁷ c'est-à-dire sans amélioration de fond affectant les textes préexistants, la codification formelle des règles concourant à la protection de l'opposition politique constituera en soi un progrès. Elle aura le mérite de « faciliter, par leur regroupement, la connaissance de règles nombreuses, éparses et ... diverses par leur origine, tantôt législative, tantôt réglementaire »¹⁵⁸.

¹⁵² Loi burkinabé du 14 avril 2009 déjà citée, art. 1.

¹⁵³ Dans les autres États, le législateur prétend « fixer les dispositions relatives au statut de l'opposition (Bénin, art. 1^{er}), « instituer un statut juridique de l'opposition démocratique » (Mauritanie, art. 1), « conférer à l'opposition un statut juridique » (Mali, art. 1^{er}), « déterminer le statut juridique de l'opposition politique » (RDC, art. 1^{er}). Même s'il n'y est pas question de codification, ces formules induisent la fausse impression que le statut de l'opposition recouvre toutes les règles applicables à l'opposition.

¹⁵⁴ CORNU, *op. cit.*, p. 166, article « codifier ».

¹⁵⁵ À propos des deux concepts, cf. CORNU, *op. cit.*, p. 166, article « codification ».

¹⁵⁶ Il s'agit des lois portant statut de l'opposition mais dont le titre est, ainsi que cela a été démontré, trop large par rapport au contenu réel.

¹⁵⁷ CORNU, *op. cit.*, p. 166, article « codification ».

¹⁵⁸ TERRÉ (François).- *Introduction générale au droit*. - 4^{ème} édition, Paris : Dalloz, 1998, p. 380.

Certains textes auxquels renvoie le statut de l'opposition sont généralement de nature réglementaire. Dans cette catégorie, il est possible de citer ceux relatifs à la déontologie dans les médias (voir loi congolaise, art. 13 al. 2), au protocole d'État, etc.

Quoique théoriquement possible par voie réglementaire¹⁵⁹, elle sera de préférence entreprise par voie législative afin de rendre possible la modification ultérieure des dispositions relevant du domaine de la loi. En définitive, le seul inconvénient de la codification formelle résiderait dans la non intégration des pratiques. Cependant, pour les raisons déjà avancées, la formalisation des pratiques n'est pas davantage souhaitable dans la codification réelle.

Dans les États où les droits et devoirs spécifiques de l'opposition politique ne sont pas encore définis, la compilation des textes existants ne saurait déboucher sur un statut juridique de l'opposition politique puisque ces textes ne traitent pas spécifiquement de l'opposition mais définissent des règles générales susceptibles de s'appliquer aussi bien à l'opposition qu'à la majorité. Dans cette hypothèse, la codification implique au minimum la modification de l'ordonnancement juridique par l'introduction de normes nouvelles destinées à institutionnaliser l'opposition politique puis à définir ses prérogatives et obligations spécifiques. Toutefois, pour éviter de rééditer l'erreur consistant à présenter une partie du statut juridique de l'opposition politique comme tout le statut, il serait préférable de réunir en un Code de l'opposition politique ces règles nouvelles à caractère spécifique ainsi que les règles à caractère général préexistantes. Il sera possible de « profiter de l'occasion pour améliorer les règles antérieures »¹⁶⁰. Il s'agira en somme de donner « naissance à une œuvre nouvelle destinée à rassembler, fixer, clarifier, rénover, systématiser, unifier les règles [anciennes et nouvelles] relatives à [la] matière en les ordonnant en un nouveau corps de droit ayant valeur de loi »¹⁶¹. Cette codification réelle est celle qui offre le plus de chances d'agir en profondeur sur la protection juridique de l'opposition politique qui, pour l'instant, projette du statut de l'opposition l'image d'un verre à moitié vide.

II. LA PROTECTION JURIDIQUE DE L'OPPOSITION, LE VERRE À MOITIÉ VIDE

L'opposition parlementaire jouit en principe de certaines prérogatives établies par les Règlements des Assemblées, voire, par la Constitution de l'État. Ces prérogatives sont communes à l'opposition politique et aux partis qui soutiennent le pouvoir et qui sont également

¹⁵⁹ Selon TERRÉ, « on a pu employer, pour la désigner, l'expression de codification administrative..., dans la mesure où l'absence de modification de fond apportée aux dispositions législatives existantes permet en principe de procéder à la codification par voie réglementaire » (*Ibidem*). Mais, cette expression n'est pas reprise ici car elle pourrait être confondue avec "la codification en matière administrative" qui, pour la Pr Yves GAUDEMET, recouvre « la codification à droit constant » et la « codification étendue au fond » entre autres (*Traité de droit administratif*.- Tome 1, 16^{ème} édition, paris : LGDJ, p. 8 et s.)

¹⁶⁰ TERRÉ, *op. cit.*, p. 379.

¹⁶¹ CORNU, *op. cit.*, p. 166, article « codification ».

représentés au Parlement. Exercées par les parlementaires, elles sont notamment le pouvoir d'initiative de la loi, le droit d'amendement, les libertés de parole et de vote, la faculté de saisir la juridiction constitutionnelle, le pouvoir de contrôler l'action gouvernementale et d'influer sur l'ordre du jour des sessions ainsi que le droit de participer aux organes des Assemblées et à ceux au sein desquels siègent des représentants de ces dernières¹⁶². En pratique, les prérogatives en question ne sont pas jugées suffisamment protectrices pour leurs bénéficiaires en général et pour l'opposition politique en particulier en raison de différentes limitations ou entraves analysées en détail par la doctrine¹⁶³. Quant à l'opposition extraparlamentaire, elle ne jouit que rarement d'une reconnaissance officielle. Le statut juridique de l'opposition politique est donc principalement envisagé comme un moyen permettant d'assurer la protection de celle-ci. En réalité, les garanties qu'il met en place ne sont que faiblement rassurantes (A) et les droits qu'il établit restent peu effectifs (B).

A. UN STATUT FAIBLEMENT RASSURANT

Le statut juridique de l'opposition politique est indissociable de la reconnaissance du rôle et de l'importance de cette opposition¹⁶⁴. Pourtant, même reconnue officiellement, l'opposition politique peut continuer de subir « l'oppression constante et les brimades des majorités au pouvoir »¹⁶⁵. Le statut juridique de l'opposition politique vise précisément à protéger celle-ci « dans son existence et dans son action »¹⁶⁶, à lui garantir « les moyens politiques, juridiques et financiers [lui permettant] de se conduire comme un contre-pouvoir réel face à la majorité »¹⁶⁷. Dans les nouvelles démocraties africaines, un pas est franchi dans cette direction grâce à la reconnaissance formelle de droits et d'avantages en faveur de l'opposition politique (1). Néanmoins, au regard de son contenu et indépendamment de son application, le statut juridique dont procède cette reconnaissance comporte généralement des limites qui le rendent intrinsèquement inapte à garantir la protection efficace recherchée pour l'opposition politique (2).

¹⁶² Sur la présentation de ces prérogatives générales, voir par exemple GILLES, *op. cit.*, pp. 1374 et ss. ; DIOP, *op. cit.* ; pp. 289 et ss.

¹⁶³ Voir à ce sujet AVRIL.- « L'improbable statut de l'opposition », déjà cité, p. 2 ; DIOP, *op. cit.*, pp. 298 et ss. ; ONDO, *op. cit.*, pp. 130-131, 160, 181 et ss. ; SOMALI, *op. cit.*, p. 268, etc.

¹⁶⁴ Sur le rôle de l'opposition, voir 18.

¹⁶⁵ DIOP, *op. cit.*, p. 285.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ SARKOZY, Discours d'Épinay, cité par TSAKADI.- « Faut-il reconnaître un statut pour l'opposition en France » déjà cité.

1. La reconnaissance formelle de droits¹⁶⁸ et d'avantages

Aujourd'hui, l'importance de l'opposition dans un régime politique est reconnue de tous : même si l'opposition politique défend probablement des intérêts particuliers¹⁶⁹, elle a « un rôle d'intérêt général »¹⁷⁰ et « une mission de service public »¹⁷¹ qui la font apparaître comme la marque distinctive d'« une démocratie moderne »¹⁷², la « garantie d'une démocratie irréprochable »¹⁷³. En tant que telle et pour sa protection, elle doit jouir de certaines prérogatives. Dans les nouvelles démocraties africaines, les droits et avantages conférés à l'opposition politique par le législateur sont susceptibles de s'exercer, les uns collectivement, les autres individuellement. Les droits collectifs de l'opposition politique sont numériquement prépondérants, mais les droits individuels n'en sont pas moins significatifs, du moins à première vue.

a. Des droits collectifs numériquement prépondérants

Les textes nationaux portant statut juridique de l'opposition politique proclament¹⁷⁴ systématiquement certains droits au profit de celle-ci dans toutes les nouvelles démocraties africaines sous étude. À l'opposé, les autres droits ne sont consacrés par les mêmes textes que pour un, deux ou trois des États retenus dans l'échantillon. Quoique appartenant fondamentalement à la seconde catégorie, quelques droits méritent d'être analysés en priorité parce qu'ils sont plus de l'ordre des principes¹⁷⁵.

Les droits collectifs apparaissant comme de véritables principes dans le statut juridique de l'opposition politique des pays couverts par la présente étude sont l'égalité juridique entre l'opposition et la majorité, la sacralité des droits de l'opposition ainsi que le droit à l'opposition. Sans être formulé comme tel de manière générale, le principe de l'égalité entre l'opposition et la majorité est clairement appliqué à des matières particulières : la restriction exceptionnelle des droits¹⁷⁶, l'accès aux

¹⁶⁸ Analysant la révision constitutionnelle de juillet 2008 en France, le Pr Pierre AVRIL estime que, s'agissant de l'opposition, « le mot "droits" ... comporte quelque chose de contentieux et de revendicatif » il qu'il serait plus opportun de parler de prérogatives (dans l'article « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », déjà cité).

¹⁶⁹ Cf. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ MBODJ, *op. cit.*, p. 2.

¹⁷² TSAKADI (Komi).- « Quel statut de l'opposition pour prévenir les conflits en Afrique ? » sur le site du Réseau d'analyse et d'information sur l'actualité internationale <http://blog.multipol.org/post/2008/10/01/NOTE>.

¹⁷³ SARKOZY (Nicolas).- Discours prononcé à Epinay le 12 juillet 2007.

¹⁷⁴ Une analyse des limites des droits proclamés figure plus loin, pp. 21 et ss.

¹⁷⁵ La distinction ainsi établie est valable a priori aussi bien pour les droits collectifs que pour les droits individuels. Il ne sera pas utile de la reprendre pour ceux-ci car leur nombre limité permet de les analyser sans classification particulière.

¹⁷⁶ En RDC, « lorsque l'état d'urgence ou l'état de siège est proclamé... , les droits de l'opposition politique... ne peuvent être suspendus ou restreints que dans les mêmes conditions que ceux

médias de service public ou à la presse¹⁷⁷ ainsi que l'accès au financement public¹⁷⁸. Aussi généreuses qu'elles puissent paraître, les lois nationales traduisent une égalité plutôt juridique, la réalité arithmétique et politique ne pouvant pas être niée. Le principe d'égalité entre majorité et opposition se double en RDC du principe d'égalité entre partis de l'opposition politique¹⁷⁹. Quant au principe de la sacralité des droits de l'opposition politique, déjà affirmé dans la Constitution¹⁸⁰, il est repris dans le statut juridique de l'opposition politique en RDC¹⁸¹. Au Mali et en Mauritanie « les droits de l'opposition ... sont inaliénables et imprescriptibles. Ils sont d'ordre public »¹⁸². Cette formule donne une traduction juridique plus concrète à la notion de sacralité¹⁸³. Le droit à l'opposition, formulé de manière peu satisfaisante dans la Constitution sénégalaise¹⁸⁴, est reconnu de façon plus pertinente par les législateurs congolais¹⁸⁵ et mauritanien¹⁸⁶.

Les droits consacrés au profit de l'opposition politique dans tous les pays de l'échantillon concernent l'accès aux médias de service public, la consultation par le gouvernement et la représentation au sein de diverses institutions¹⁸⁷. Le droit pour l'opposition politique d'accéder aux médias de service public est formulé de manière variable d'un État à l'autre¹⁸⁸. Au Mali, il est présenté comme le corollaire de la liberté

des partis politiques ou des regroupements politiques qui composent ou soutiennent... l'Exécutif... » (loi congolaise du 4 décembre 2007 déjà citée, art. 6 al. 3).

¹⁷⁷ Au Burkina Faso, « l'accès à la presse d'État est reconnu aux partis politiques de l'opposition dans les mêmes conditions [qu'aux] partis de la majorité... » (loi burkinabè du 14 avril 2009 déjà citée, art. 12) tout comme, au Mali, « les partis politiques de l'opposition... ont accès aux médias d'État dans les mêmes conditions que les partis de la majorité » (loi malienne du 13 juillet 2000 déjà citée, art. 12 al. 1).

¹⁷⁸ Au Burkina Faso, « les partis membres de l'opposition bénéficient, au même titre que ceux de la majorité, du financement public dans le cadre de leur mission d'animation de la vie politique » (loi du 14 avril 2009 déjà citée, art. 9 al. 1^{er}).

¹⁷⁹ Aux termes de la loi du 4 décembre 2007, déjà citée, « les partis politiques et regroupements politiques membres de l'opposition politique jouissent des mêmes droits et sont assujettis aux mêmes devoirs... » (art. 7).

¹⁸⁰ Sur la constitutionnalisation du principe de sacralité des droits de l'opposition dans certaines nouvelles démocraties africaines, voir supra, p. 6 et s.

¹⁸¹ Loi congolaise du 4 décembre 2007 déjà citée, art. 6 al. 1^{er}.

¹⁸² Loi mauritanienne du 8 mai 2008, déjà citée, art. 3 et loi malienne du 13 juillet 2000 déjà citée, art. 13.

¹⁸³ Quoique entrée dans le vocabulaire juridique, la notion de sacralité a une tonalité plus mystique.

¹⁸⁴ Voir les développements relatifs à ce point, supra, p. 6 et s.

¹⁸⁵ « Le droit d'appartenir à l'opposition politique est reconnu à tout parti ou regroupement politique » (loi du 4 décembre 2007 déjà citée, art. 5).

Ce droit collectif correspond dans d'autres États à un droit individuel présenté infra p. 20.

¹⁸⁶ « Il est reconnu à chaque formation politique le droit d'appartenir à l'opposition » (loi du 8 mai 2008 déjà citée, art. 5 al. 2).

¹⁸⁷ À ne pas confondre avec la représentation de l'opposition politique vis-à-vis du gouvernement.

¹⁸⁸ Les formules retenues par les législateurs malien et burkinabè figurent supra, p. 18. Au Bénin, « les partis politiques de l'opposition bénéficient d'un accès équitable aux moyens officiels d'information et de communication » (loi du 14 octobre 2002 déjà citée, art. 8 al. 1). En Mauritanie : « la couverture des activités des formations politiques de l'opposition démocratique

d'expression¹⁸⁹. En Mauritanie, il est prolongé par un droit original, celui de « juste répartie ou de réponse » qui est lui-même la conséquence du principe dit de « généralité et d'équité » de la couverture médiatique des activités de l'opposition politique¹⁹⁰. Une consultation de l'opposition politique par le gouvernement est prescrite par les textes¹⁹¹. En RDC, le droit de consultation se réduit à un simple droit d'audience¹⁹² également consacré comme tel au Mali indépendamment du droit de consultation. Pourtant, le droit des responsables de l'opposition politique d'être « reçus » par les autorités ne peut être analysé comme le droit pour eux d'être consultés que dans la mesure où l'initiative de l'audience est prise par les autorités¹⁹³.

Les autres droits collectifs, qui ne sont consacrés par les textes portant statut juridique de l'opposition politique que pour quelques-uns des États objet de la recherche, sont notamment les libertés d'expression, de réunion et de manifestation, le droit à l'information et au financement public ainsi que le contact avec les missions étrangères. Quoique reconnue a priori à tous les citoyens et à leurs groupements organisés, la liberté publique d'expression prend, dans le statut juridique de l'opposition politique, la forme particulière d'un droit de critique de l'action gouvernementale. Il en est ainsi en RDC¹⁹⁴, au Bénin¹⁹⁵ et en Mauritanie¹⁹⁶. Les libertés de réunion et de manifestation ne sont reconnues qu'implicitement dans le statut juridique de l'opposition politique au Bénin¹⁹⁷. Toutefois, elles sont assorties de plusieurs droits dérivés¹⁹⁸. Le « droit à l'information sur toutes les questions relatives à

par les médias publics est assurée conformément à la législation en vigueur » (loi du 8 mai 2008, art. 14 al. 1).

¹⁸⁹ Loi du 13 juillet 2000 déjà citée, art. 12.

¹⁹⁰ Loi du 8 mai 2008, art. 14 al. 2.

¹⁹¹ La consultation porte sur « les questions importantes engageant la vie de la nation ... [ou] toute autre question d'intérêt national et international » (loi béninoise du 14 octobre 2002 déjà citée, art. 10), « les questions majeures concernant la vie de la nation » (loi mauritanienne du 8 mai 2008 déjà citée, art. 12), « les grandes préoccupations nationales » (loi malienne du 13 juillet 2000 déjà citée, art. 7) ou « des questions d'intérêt national ou de politique étrangère » (loi burkinabè du 14 avril 2009 déjà citée, art. 10).

¹⁹² Loi congolaise du 4 décembre 2007 déjà citée, art. 10.

¹⁹³ Le texte congolais prévoit également que les responsables de l'opposition puissent être reçus à leur demande.

¹⁹⁴ Loi du 4 décembre 2007 déjà citée, art. 8 point 2.

¹⁹⁵ Loi du 14 octobre 2002 déjà citée, art. 9 et surtout 4.

¹⁹⁶ Loi du 8 mai 2008 déjà citée, art. 10.

¹⁹⁷ L'article 17 al. 1^{er} de la loi du 14 octobre 2002 déjà citée commence par ces termes : « À l'occasion des réunions et manifestations qu'ils organisent, le parti, l'alliance de partis ou le groupe de partis politiques de l'opposition... ». Il est donc sous-entendu qu'ils jouissent du droit d'organiser des réunions et des manifestations. Même si l'article 5 et l'article 8 al. 2 garantissent la jouissance de toutes les libertés publiques, certaines de ces libertés sont explicitement reprises dans le statut.

¹⁹⁸ Le législateur impose à l'Administration une obligation de motivation spéciale des décisions d'interdiction de réunion ou de manifestation et ouvre à l'opposition un droit de recours contre ces décisions devant le juge des référés (loi du 14 octobre 2002 déjà citée, art. 17 al. 2 à 4).

la vie de la nation »¹⁹⁹, correspondant au droit de « libre accès aux informations » au Mali²⁰⁰, est en général lié au droit d'audience déjà traité²⁰¹. Hormis sa dimension individuelle²⁰², le droit au financement public est souvent formulé comme un principe²⁰³ avec un renvoi à des textes particuliers. Même anodins à première vue, les contacts de l'opposition politique avec des autorités étrangères semblent inquiéter le pouvoir dans les États africains²⁰⁴. Ainsi, en décembre 2009, des contacts prétendument trop suivis du Premier secrétaire à l'Ambassade de France à Lomé avec M. Kofi YANGNANE, candidat à l'élection présidentielle de 2010²⁰⁵ ont provoqué une crise diplomatique entre le Togo et son ancienne métropole. De même, en novembre 2010, le gouvernement ivoirien a rappelé son Ambassadeur au Sénégal après que le Président Wade eut reçu M. Allasane OUATTARA, adversaire du Président GBAGBO pour le second tour de l'élection présidentielle²⁰⁶. Dans ces affaires, un droit théoriquement collectif revêt une portée individuelle marquée.

b. Des droits individuels assez significatifs

Au droit collectif à l'opposition, précédemment analysé²⁰⁷, correspond en Mauritanie et au Mali un droit individuel qui est celui du libre arbitre politique : « l'État reconnaît que le choix politique est une affaire strictement personnelle »²⁰⁸. Prolongeant le droit de libre arbitre politique, le statut juridique de l'opposition politique établit, dans chacun des pays sous étude, une protection contre toute discrimination en raison de l'appartenance à un parti, fût-il de l'opposition politique²⁰⁹. Cette

¹⁹⁹ Loi mauritanienne du 8 mai 2008 déjà citée, art. 11. La formule « droit à l'information » est également reprise, sans précision de l'objet, dans la loi congolaise du 4 décembre 2007 déjà citée, art. 8 et 9.

²⁰⁰ Loi du 13 juillet 2000 déjà citée, art. 8.

²⁰¹ Voir le paragraphe précédent.

²⁰² Voir infra, p. 21.

²⁰³ Sur ce point, voir la loi congolaise du 4 décembre 2007, déjà citée, art. 23 ; la loi béninoise du 14 octobre 2002 déjà citée, art. 13 ; la loi burkinabè en son art. 9 al. 1^{er} déjà rappelé supra.

²⁰⁴ Le droit de l'opposition politique d'avoir des contacts avec des missions étrangères, permanentes ou de passage, n'est formellement reconnu que dans un seul État, le Mali (loi du 13 juillet 2000 déjà citée, art. 9 et 11 étendant le principe aux relations avec des partis étrangers). Au Burkina Faso, ce droit reconnu dans le précédent statut de l'opposition (loi n° 007-2000/AN du 25 avril 2000 – JO n° 30 2000, art. 10) est finalement passé sous silence dans la loi du 14 avril 2009 déjà citée.

²⁰⁵ « Crise entre le Togo et la France : Lomé expulse un diplomate français, Paris prend une mesure de réciprocité » sur <http://www.lexpressiondz.com/article/5/2009-12-09/70527.html>.

²⁰⁶ Voir BOISBOUVIER (Christophe).- « Wade vote Ouattara » in Jeune Afrique n° 2601, du 14 au 20 novembre 2010, p. 35.

²⁰⁷ Voir supra, p. 19.

²⁰⁸ Loi mauritanienne du 8 mai 2008 déjà citée, art. 2 et loi malienne du 13 juillet 2000 déjà citée, art. 16 qui en fait de surcroît un « droit inaliénable ».

²⁰⁹ Voir loi congolaise du 4 décembre 2007 déjà citée, art. 14 ; loi béninoise du 14 octobre 2002, art. 12 ; loi malienne du

13 juillet 2000, art. 17 ; loi mauritanienne du 8 mai 2008 déjà citée, art. 4 ; loi burkinabè du 14 avril 2009 déjà citée, art. 11.

protection est très large. Elle s'étend notamment à l'accès aux emplois publics en RDC²¹⁰, aux activités culturelles, sociales, économiques, professionnelles et administratives au Bénin²¹¹. Par ailleurs, la liberté d'aller et de venir, en principe garantie aux militants et dirigeants de l'opposition politique au Burkina Faso²¹², est renforcée dans d'autres États par un droit à la sécurité personnelle. Au Bénin, le droit à la sécurité personnelle ne profite qu'aux « responsables nationaux »²¹³ de l'opposition politique ; il se traduit par une double obligation pour l'État : prendre, avec l'accord des intéressés, des mesures de protection puis les garantir contre toute atteinte « à leur intégrité et à leur sécurité personnelle »²¹⁴. En RDC, « aucun membre de l'opposition politique ne peut être interpellé, poursuivi, recherché, détenu ou jugé en raison de ses opinions politiques exprimées dans le respect de la Constitution, des lois et règlements de la République »²¹⁵. La protection affirmée en ces termes correspond pratiquement à l'inviolabilité et à l'irresponsabilité reconnues aux titulaires de certains mandats représentatifs²¹⁶.

Les représentants officiels de l'opposition politique jouissent en outre d'avantages protocolaires et matériels. Ces avantages sont directement définis dans la loi congolaise²¹⁷. Ailleurs, le statut juridique de l'opposition politique renvoie, pour la définition des avantages matériels et protocolaires des représentants officiels de l'opposition politique, à des textes particuliers²¹⁸. Ceux-ci sont des décrets²¹⁹, sauf au Burkina Faso où « les avantages et privilèges [matériels] du chef de file de l'opposition sont fixés par résolution du Bureau de l'Assemblée nationale »²²⁰. Tout en s'inscrivant dans cette démarche globale, le législateur mauritanien se contente de fixer dans le statut juridique de

²¹⁰ Loi du 4 décembre 2007, déjà citée, art. 14.

²¹¹ Loi du 14 octobre 2002, art. 12.

²¹² Loi du 14 avril 2009 déjà citée, art. 11 al. 2.

²¹³ Loi du 14 octobre 2002 déjà citée, art. 11 al. 1^{er}.

²¹⁴ *Idem*, al. 2.

²¹⁵ Loi du 4 décembre 2007, déjà citée, art. 15.

²¹⁶ Sur la distinction entre ces deux volets de l'immunité parlementaire ou présidentielle, cf. ONDO, *op. cit.*, pp. 75 et ss. ; SOMALI, *op. cit.*, pp. 105-106 ; VILLIERS (Michel de), *op. cit.*, p. 125, article « Immunité ».

²¹⁷ « Le porte-parole de l'opposition politique a rang de ministre d'État au niveau national et de ministre provincial au niveau provincial. Il jouit des avantages et immunités y afférents » (loi du 4 décembre 2007 déjà citée, art. 21).

²¹⁸ Il en est ainsi au Mali en ce qui concerne les considérations protocolaires traitées dans les « textes en vigueur » (loi du 13 juillet 2000 déjà citée, art. 10) ; au Burkina Faso pour les avantages protocolaires (loi du 14 avril 2009 déjà citée, art. 18) ; au Bénin (loi du 14 octobre 2002 déjà citée, art. 15) ; en Mauritanie (loi du 8 mai 2008 déjà citée, art. 8 al. 6).

²¹⁹ Voir par exemple le décret mauritanien n° 2007-122 du 19 juin 2007 portant application des dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 2007-024 du 9 avril 2007 portant statut de l'opposition démocratique ; le décret béninois n° 2008-649 du 20 novembre 2008 portant modalités d'application de la loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition.

²²⁰ Loi du 12 avril 2009 déjà citée, art. 19.

l'opposition politique un simple principe²²¹. Toujours est-il que le statut paraît accorder, dans les nouvelles démocraties africaines, des garanties étendues à l'opposition politique. En réalité, il comporte des insuffisances intrinsèques qui réduisent son aptitude à garantir une protection efficace à l'opposition politique.

2. L'aptitude réduite du statut à garantir une protection efficace

L'objectif visé à travers le statut juridique de l'opposition politique est de conférer à celle-ci « une protection rigoureuse qui en [fasse] un rouage important de [la] démocratie »²²². Il s'agit « non seulement de reconnaître les prérogatives de l'opposition ainsi que ses obligations mais aussi de lui assurer une protection permanente »²²³, de « lui garantir un espace de liberté, de sécurité ainsi que le respect et la considération nécessaires à sa pleine participation à l'animation de la vie politique nationale »²²⁴. Néanmoins, les lois nationales portant statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines se révèlent intrinsèquement inaptes à garantir une protection efficace à l'opposition politique pour deux séries de raisons. D'un côté, le caractère spécifique des droits conférés à l'opposition politique n'est qu'apparent et leurs modalités d'exercice restent généralement imprécises. Sur un autre plan, les obligations imposées à l'opposition politique paraissent contraignantes par rapport aux droits qui lui sont reconnus.

a. Des droits apparemment spécifiques et des modalités généralement imprécises

L'idée d'un statut juridique de l'opposition politique s'est imposée parce que les règles générales paraissaient inaptes à assurer une protection satisfaisante de l'opposition. Le statut juridique de l'opposition politique est donc théoriquement envisagé comme un texte spécifique²²⁵ qui « implique nécessairement une 'discrimination positive' »²²⁶ par rapport au principe d'égalité²²⁷. En réalité, plusieurs

²²¹ « Pour le leader principal de l'opposition démocratique, les avantages protocolaires et matériels ne peuvent être inférieurs à ceux reconnus aux membres du gouvernement » (loi du 8 mai 2008 déjà citée, art. 8 al. 7).

²²² Loi congolaise n° 07/008 du 4 décembre 2007 déjà citée, Exposé des motifs, p. 1.

²²³ CABRILLAC, *op. cit.*, p. 283.

²²⁴ Termes d'une lettre adressée par l'Union des Forces du Changement (UFC) au Ministre togolais chargé de l'Intérieur au sujet du projet de statut de l'opposition. Voir le texte intégral de la lettre sur <http://www.linternationalmagazine.com>.

²²⁵ Dans sa lettre au Ministre chargé de l'Intérieur, déjà citée, l'Union des Forces du Changement (UFC) insiste sur la nécessité de conférer « un statut juridique spécifique... à l'opposition... ».

²²⁶ AVRIL.- « L'improbable statut de l'opposition », déjà cité, p. 1.

²²⁷ Le principe d'égalité interprété de manière stricte par le Conseil constitutionnel a été, jusqu'en juillet 2008, un obstacle à la quête d'un statut de l'opposition en France en ce qu'il s'oppose à une telle discrimination.

droits conférés à l'opposition politique dans les lois nationales portant statut juridique de celle-ci sont reconnus dans d'autres textes ou sont susceptibles de s'appliquer à tous les partis politiques. Ce constat concerne notamment l'accès aux médias de service public, la consultation par le gouvernement, la représentation au sein de diverses institutions, le droit au financement public et le contact avec les missions étrangères. Certains droits prétendument spécifiques de l'opposition politique sont simplement communs à tous les citoyens ou groupements de citoyens²²⁸. Il s'agit, entre autres, du libre arbitre politique impliquant la liberté d'adhésion à telle ou telle formation politique, de la liberté d'expression impliquant le droit de critiquer l'action gouvernementale, de la protection contre toute discrimination tirée de l'appartenance à un parti, des libertés de réunion, de manifestation, d'aller et de venir ainsi que du droit à la sécurité personnelle.

La réfutation du caractère spécifique des droits reconnus à l'opposition politique par les lois nationales qui en définissent le statut juridique peut être fondée sur plusieurs arguments. Ainsi, le champ d'application de ces droits peut avoir été défini plus largement dans d'autres textes. De même, ces droits peuvent ne constituer que des conséquences logiques de principes généraux du droit (égalité entre opposition et majorité ou entre partis de l'opposition). Par ailleurs, ils constituent dans certains cas des « droits naturels, inaliénables et sacrés »²²⁹ de la personne humaine. Enfin, ils peuvent correspondre simplement à des exigences démocratiques élémentaires (droit à l'information sur toutes les questions relatives à la vie de la nation, libre accès à l'information, etc.).

En définitive, en leur état actuel, les lois nationales portant statut juridique de l'opposition politique appliquent simplement au groupe vulnérable que constitue celle-ci des droits généraux qui lui sont de toutes les façons acquises en vertu d'autres textes. La démarche s'apparente, non pas à une discrimination, mais à une stigmatisation positive. Toutefois, cette stigmatisation ne peut pas avoir un impact concret car les lois nationales portant statut juridique de l'opposition politique ne définissent que rarement les modalités d'exercice des droits généraux appliqués à l'opposition politique²³⁰. Au demeurant, les lois en question souffrent généralement de trois principaux types d'insuffisance.

²²⁸ Quelques-uns des droits prétendument spécifiques de l'opposition tirés des lois nationales ne sont communs, ni à l'ensemble des citoyens ou groupements de citoyens, ni aux partis politiques. Il s'agit principalement de l'inviolabilité et de l'irresponsabilité reconnues aux titulaires d'un mandat représentatif ainsi que des avantages protocolaires et matériels. Ils n'en constituent pas pour autant des droits spécifiques car ils sont également reconnus à d'autres catégories (députés de la majorité par exemple).

²²⁹ Preamble de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

²³⁰ Un exemple des garanties de jouissance effective des droits de l'opposition politique dans les lois nationales réside dans l'institution des rencontres périodiques qui constituent, en

D'abord, la formulation des droits de l'opposition politique n'est pas suffisamment impérative pour rendre ceux-ci opposables au pouvoir en place. Au Burkina Faso, le droit de représentation de l'opposition parlementaire « au sein des organes et institutions où siège l'Assemblée nationale »²³¹ ainsi que le droit de l'opposition politique d'être consultée par le gouvernement²³² ne sont que de simples facultés²³³. Il en est de même en Mauritanie pour le bénéfice par les autres membres du Conseil de supervision des avantages accordés au Leader principal²³⁴. Dans ces cas, la jouissance du droit conféré à l'opposition politique est laissée à la discrétion du pouvoir en place. Ensuite, les lois nationales renvoient le plus souvent à d'autres textes pour la définition de mécanismes de mise en œuvre des droits reconnus à l'opposition politique. Tel est le cas pour le financement public et la représentation au sein des organes de l'Assemblée nationale au Bénin²³⁵, pour les avantages et privilèges du Chef de file de l'opposition politique au Burkina Faso²³⁶, etc. Lorsque les textes auxquels renvoie le statut sont des décrets d'application²³⁷ de celui-ci, ces textes peuvent intervenir avec un certain retard²³⁸. D'ailleurs, ces décrets d'application n'apportent pas toujours des

Mauritanie, des modalités concrètes d'exercice du droit pour l'opposition politique d'être consultée par le gouvernement (loi mauritanienne du 8 mai 2008 déjà citée, art. 12). Le statut de l'opposition béninoise offre également en la matière quelques exemples de garanties concernant notamment les libertés de réunion et de manifestation, le libre exercice des droits ou activités de l'opposition politique ainsi que la protection contre les discriminations (loi béninoise du 14 octobre 2002, déjà citée, art. 17 al. 3 et 4 ; art. 19...).

²³¹ Loi du 14 avril 2009, déjà citée, art. 7.

²³² *Idem*, art. 10.

²³³ Il en est ainsi parce que le législateur utilise dans les normes édictées le verbe « pouvoir » avec un infinitif comme complément lui conférant ainsi la valeur d'« 'auxiliaire d'aspect', servant à exprimer la modalité du possible, l'hypothèse, le souhait, etc. » (Le nouveau Petit le Robert déjà cité). Cette formulation tranche nettement avec les textes où sont utilisés des verbes d'action conjugués au présent de l'indicatif, lequel a, comme on le sait, en matière juridique valeur d'impératif.

Au Mali, une révision du statut en préparation tend à corriger cette situation. Ainsi, il est envisagé de remplacer : «les partis politiques peuvent être consultés sur les grandes préoccupations nationales sur lesquelles ils doivent se prononcer», par : «ies partis politiques de l'opposition sont consultés sur les grandes préoccupations nationales sur lesquelles ils doivent se prononcer» (DOUMBIA, dans l'article déjà cité).

²³⁴ Loi du 8 mai 2008, art. 8 al. 6.

²³⁵ Loi du 14 octobre 2002, déjà citée, art. 13 et 14.

²³⁶ Loi du 14 avril 2009, déjà citée, art. 18 et 19.

²³⁷ Dans certains cas, il s'agit :

- de textes préexistants comme les Règlements des Assemblées, le décret relatif au protocole d'État et aux préséances, etc. (Cf. loi béninoise du 14 octobre 2002, art. 14 ; loi burkinabè du 14 avril 2009, art. 18 ; loi mauritanienne du 8 mai 2008, art. 13 ; loi malienne du 13 juillet 2000, art. 10 ; loi congolaise du 4 décembre 2007, art. 11) ;
- de mesures particulières à prendre (loi burkinabè du 4 mai 2009, art. 19 renvoyant à une résolution de l'Assemblée nationale pour la fixation des avantages et privilèges du Chef de file de l'opposition).

²³⁸ Au Bénin, le décret d'application prévu par la loi du 14 octobre 2002 relativement aux avantages des chefs de l'opposition politique n'a été pris que six ans plus tard (décret n° 2008-649 du 20 novembre 2008 portant modalités d'application de la loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition). En Mauritanie, jusqu'à une période récente, le décret d'application de la loi du 8 mai 2008 n'était pas paru. En conséquence, le

réponses satisfaisantes aux questions laissées en suspens par les lois²³⁹. Enfin, les lois nationales portant statut juridique de l'opposition politique n'énoncent généralement pas les sanctions encourues²⁴⁰ par l'Administration ou le pouvoir politique en cas de violation des droits de l'opposition politique.

Non spécifiques et peu précises sur les droits, les lois nationales portant statut juridique de l'opposition politique imposent à celle-ci des devoirs relativement contraignants.

b. Des obligations relativement contraignantes

Les lois nationales portant statut juridique de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines fixent également les devoirs de l'opposition politique dans un souci affirmé d'« équilibre entre les devoirs et les droits de l'opposition »²⁴¹.

À première vue, le pari est tenu. Les devoirs imposés à l'opposition politique sont relativement peu nombreux. Mieux, pour la plupart, ces devoirs sont par nature tout aussi applicables à la majorité et paraissent logiques voire anodins : obligations de se conformer à la Constitution, aux lois et règlements²⁴², de respecter les autorités ou institutions légalement établies²⁴³ ainsi que certains principes ou fondements de l'État²⁴⁴, de contribuer à l'information/éducation des citoyens en général et de leurs militants en particulier²⁴⁵, de promouvoir les valeurs républicaines et démocratiques²⁴⁶. Les lois nationales de

décret n° 2007-122 du 19 juin 2007 portant application des dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 2007-024 du 9 avril 2007 portant statut de l'opposition démocratique continuait d'être appliqué. Voir à ce sujet le Code électoral, 1^{ère} édition, 2009, publié par le Ministère chargé de l'Intérieur et de la décentralisation, pp. 67 et s.

²³⁹ Sur les critiques dont a fait l'objet au Bénin le décret n° 2008-649 du 20 novembre 2008, voir notamment HOUNKPÈ (Mathias).- « Statut de l'opposition : du décret d'application à la réalité » in *La croix du Bénin* n° 970 du 28 novembre 2008 http://lacroixdubenin.com/970_Constitution.html ; MAOUSSI (Jules Yaovi).- « Débat sur l'an 3 de la gestion politique de Yayi Boni : Sacca Lafia, Lazare Sèhouéto et Urbain Amégbédji apprécient » in www.lanouvelletribune.info.

²⁴⁰ Une règle juridique est caractérisée, entre autres, par le fait que sa violation est susceptible d'être sanctionnée par la contrainte publique organisée. La 'peur du gendarme' étant le commencement de la sagesse, une norme dépourvue de sanction n'est contraignante pour personne et ne peut atteindre son but de régulation sociale.

²⁴¹ Exposé des motifs de la loi congolaise du 4 décembre 2007 déjà citée.

Sauf dans la loi malienne où ils font l'objet d'une Section distincte, les devoirs sont traités en même temps que les droits dans une même rubrique des textes nationaux portant statut de l'opposition.

²⁴² Cf. loi congolaise du 4 décembre 2007, déjà citée, art. 16 ; loi béninoise du 14 octobre 2002, déjà citée, art. 16 ; loi mauritanienne du 8 mai 2008, déjà citée, art. 10 al. 3, art. 15 ; loi burkinabè du 4 mai 2009, déjà citée, art. 13 ; loi malienne du 13 juillet 2000, déjà citée, art. 12.

²⁴³ Loi congolaise du 4 décembre 2007, art. 16 ; loi malienne du 13 juillet 2000, art. 14.

²⁴⁴ Il s'agit de la souveraineté nationale, de l'intégrité du territoire, de la forme républicaine de l'État, de l'unité nationale, etc. (loi malienne du 13 juillet 2000, art. 14).

²⁴⁵ Loi malienne du 13 juillet 2000, art. 14 ; loi congolaise du 4 décembre 2007, art. 16.

²⁴⁶ Citons, entre autres, la tolérance, le dialogue et la concertation (loi burkinabè du 14 avril 2009, art. 13 ; loi congolaise du 4 décembre 2007, art. 14 ; loi béninoise du 14 octobre 2002, art. 18 al. 1 et 2, etc.).

tous les pays du champ de l'étude prescrivent en particulier à l'opposition politique le respect du droit de la majorité à gouverner et le renoncement à la violence comme moyen de conquête du pouvoir²⁴⁷. Dans les textes nationaux, l'interdiction de recourir à la violence comme forme d'expression est généralement assortie de sanctions relativement lourdes²⁴⁸.

Cependant, quelques devoirs mis à la charge de l'opposition politique sont étranges²⁴⁹. Certains d'entre eux sont franchement contraignants. Il s'agit principalement de l'obligation de déclaration de l'appartenance à l'opposition, imposée sous une forme ou une autre, sauf dans la législation malienne, aux partis se réclamant de l'opposition politique²⁵⁰.

En dehors des insuffisances relevées dans sa formulation²⁵¹, cette obligation pose une série de problèmes de fond.

²⁴⁷ Loi béninoise du 14 octobre 2002, art. 17 ; loi congolaise du 4 décembre 2007, art. 14 ; loi malienne du 13 juillet 2000, art. 14 ; loi mauritanienne du 8 mai 2008, art. 15 ; loi burkinabè du 14 avril 2009, art. 13.

Il s'agit de deux principes auxquels la doctrine accorde un grand intérêt. Ainsi pour le Professeur JAN, « l'opposition se présente comme une position reconnue d'un groupe au sein d'un régime politique en compétition pour l'accession légale au pouvoir et son exercice pacifique » puis « la minorité ne doit pas empêcher d'agir les gouvernants qui ont reçu mandat d'appliquer une politique par une majorité de citoyens électeurs... » (JAN, *op. cit.*, pp. 31 et 38).

²⁴⁸ Au Bénin, ces sanctions vont d'une amende pouvant atteindre un million de FCFA à la suspension ou à la dissolution du parti en passant par une peine d'emprisonnement (1 à 5 ans) : cf. loi du 14 octobre 2002, art. 18 al. 3.

²⁴⁹ Dans cette catégorie, il faut mettre à part l'obligation de « respecter les préceptes de l'islam » (loi mauritanienne précitée, art. 15). En effet, contraire au principe de laïcité prévalant dans les autres États (voir par exemple la loi malienne, art. 14), elle se justifie dans le contexte mauritanien où l'islam est religion d'État. Comme autre obligation curieuse, il est possible de citer celle de « défendre les intérêts supérieurs de la Nation » (loi congolaise, art. 14 ; loi burkinabè, art. 8 al. 2, art. 13 et art. 17.)

²⁵⁰ En Mauritanie et au Burkina Faso par exemple, la déclaration d'appartenance à l'opposition est un élément de la définition de l'opposition politique (voir les définitions reproduites supra, p. 2). Au Bénin comme en RDC, la déclaration d'appartenance à l'opposition est une obligation formulée comme telle (loi béninoise du 14 octobre 2002, art. 6 ; loi congolaise du 4 décembre 2007, art. 3). Elle constitue une sorte de préalable à la reconnaissance de la qualité de composante de l'opposition politique et, par conséquent, une condition de bénéfice du statut juridique de l'opposition politique. Elle pourrait apparaître comme une contrainte spécifiquement imposée à l'opposition politique car dans les lois mauritanienne, béninoise et burkinabè, les dispositions dont résulte l'obligation de déclaration ne concernent que l'opposition. En réalité, elle n'est que l'expression d'une option ouverte à tout parti : « les partis politiques et les regroupements politiques... font une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition politique... » (loi congolaise du 4 décembre 2007, art. 3).

²⁵¹ Sur un autre plan, l'obligation de déclaration confirme, par sa formulation, l'exclusion des opposants individuels du bénéfice de la loi. De même, en dehors des quelques États où les autorités compétentes pour recevoir la déclaration (Bénin et RDC) et/ou la forme que doit revêtir celle-ci (Bénin) sont connues, les modalités de la déclaration ne sont pas précisées. Enfin, en RDC par exemple, le parallélisme des formes n'est pas respecté car si, le bénéfice du statut dépend d'une déclaration formelle, la perte du bénéfice du statut se déduit de certaines attitudes de l'opposition (loi congolaise, art. 4).

En contraignant à choisir entre majorité et opposition, l'obligation de déclaration d'appartenance restreint le choix des partis politiques²⁵² car, ainsi que cela est déjà apparu²⁵³, la réalité politique n'est pas forcément bipolaire : entre la mouvance et l'opposition, il y a de la place pour un positionnement médian permettant une appréciation plus objective et circonstanciée des faits politiques²⁵⁴. De même, la déclaration d'appartenance à l'opposition concourt à la stigmatisation²⁵⁵ des composantes de celle-ci : même si les partis soutenant le pouvoir déclarent généralement leur adhésion à la politique de ce dernier, la position d'opposant est beaucoup moins confortable que celle de membre de la majorité car, un peu partout, les opposants sont « à détruire, la différence ne résidant que dans le procédé »²⁵⁶. Dans ces conditions, se déclarer de l'opposition politique, c'est s'afficher comme une cible privilégiée du pouvoir et s'exposer au martyre.

Par ailleurs, en raison du lien établi entre la déclaration d'appartenance et le bénéfice du statut d'une part, entre la renonciation à l'opposition politique et la perte du bénéfice du statut d'autre part, ce dernier est moins le cadre juridique garantissant l'alternance que l'instrument d'un chantage qui pourrait se résumer comme suit : "si vous souhaitez jouir des avantages prévus dans le statut juridique de l'opposition politique, ayez le courage de vous afficher clairement comme des opposants, étant entendu que vous devrez en subir les conséquences ; si vous vous désolidarisez de l'opposition, vous perdez les quelques avantages prévus par le statut juridique de l'opposition politique mais vous savez que le meilleur vous attend du côté du pouvoir".

Enfin, le principe de la déclaration d'appartenance à l'opposition est inacceptable²⁵⁷. Si la déclaration d'appartenance à l'opposition est une condition pour bénéficier du statut juridique de l'opposition politique, il faut admettre que, pour autant qu'elles soient efficaces, les garanties attachées à ce statut ne profitent qu'à ceux qui se soumettent à l'obligation de déclaration. En conséquence, il faudrait étendre indéfiniment le champ d'application de cette obligation. Autrement,

²⁵² Plus fondamentalement, elle constitue une atteinte à la liberté des partis comme l'a relevé le Conseil constitutionnel français dans la décision 537 DC du 22 juin 2006 déjà citée. En tant que telle, elle aurait pu être analysée supra p. 13 et s. Mais, elle est formellement un devoir et relève de ce fait davantage de la présente rubrique.

²⁵³ Voir supra, p. 1.

²⁵⁴ Au sein du parlement, ce positionnement correspond à celui des députés non inscrits.

²⁵⁵ Il s'agit ici de la stigmatisation, dans son sens habituel, avec une connotation négative.

²⁵⁶ Anonyme « Opposition africaine : un cumul d'incompréhensions » déjà cité.

En France, les tribulations de l'ex Premier ministre, Dominique de Villepin depuis l'élection de Nicolas SARKOZY prouvent qu'il ne fait bon vivre nulle part pour les opposants.

²⁵⁷ En France, l'idée de retenir « le critère de la déclaration de soutien (ou non) au gouvernement pour définir l'opposition a été finalement abandonnée dans la révision constitutionnelle de juillet 2008 (Cf. *Petites Affiches*, 19 décembre 2008, n° 254, p. 9).

aucun de ceux qui, journalistes ou simples citoyens, critiquent le gouvernement ne peut jouir d'une protection quelconque. En réalité, par-delà le statut juridique de l'opposition politique, il est fondamental d'instaurer dans les États africains une véritable culture démocratique impliquant l'acceptation de l'idée d'opposition politique, la reconnaissance de l'importance de celle-ci et la garantie de la liberté d'opinion. À défaut, le statut juridique de l'opposition politique serait sans intérêt. Confirmant cette interprétation, les partis de l'opposition s'abstiennent pour la plupart de faire la déclaration d'appartenance, renonçant du même coup au bénéfice d'un statut au demeurant peu effectifs.

B. UN STATUT PEU EFFECTIF

En institutionnalisant l'opposition politique, le législateur crée les conditions pour « renforcer et... consolider la démocratie pluraliste[,]... favoriser la participation de l'ensemble des forces politiques à la construction nationale[,]... assurer l'alternance acceptée, pacifique et apaisée du pouvoir »²⁵⁸. Toutefois, le statut juridique de l'opposition politique n'est pas une panacée car il est possible que « l'acceptation du pluralisme oblige certains pays à se doter d'un statut de l'opposition sans pour autant l'appliquer par la suite »²⁵⁹. L'effectivité du statut juridique de l'opposition politique dépend largement de l'esprit dans lequel les acteurs l'appliquent. Cet esprit est révélateur du degré d'acceptation de l'opposition politique et du niveau de prise de conscience de l'importance de sa participation au jeu politique. Dans les nouvelles démocraties africaines, les droits de l'opposition politique sont peu effectifs. La situation ainsi décrite, qui engage principalement la responsabilité des gouvernements (1), est aussi la conséquence d'une certaine démission de l'opposition politique elle-même (2).

²⁵⁸ Loi mauritanienne du 8 mai 2008, déjà citée, art. 1er.

²⁵⁹ GILLES, *op. cit.*, p. 1363.

1. La responsabilité des gouvernements

En tant que garants de l'application des lois et règlements, les gouvernements nationaux sont les principaux responsables de la mise en œuvre du statut juridique de l'opposition politique. Leur responsabilité en la matière est double. En premier lieu, il leur appartient de veiller à l'exécution par l'opposition politique de ses obligations. Aussi banale qu'elle puisse paraître, cette responsabilité est délicate : sous le prétexte de faire observer la loi, les gouvernements peuvent être tentés de museler l'opposition politique. En deuxième lieu, les gouvernements doivent, non seulement prendre des mesures concrètes afin de rendre possible l'exercice des droits conférés à l'opposition politique, mais aussi s'abstenir des actes pouvant faire obstacle à la jouissance de ces droits. Dans la pratique, l'attitude adoptée par les gouvernements africains est plutôt négative. Elle se traduit notamment par une persécution quasi permanente et une discrimination regrettable.

a. Une persécution quasi permanente

Dans les nouvelles démocraties africaines, l'opposition politique fait l'objet d'une persécution quasi permanente. Celle-ci se traduit par une remise en cause des libertés de réunion et de manifestation, de la liberté d'aller et de venir, de l'intégrité physique et du droit à la vie. Elle revêt des formes variées : espionnage, pressions diverses²⁶⁰, arrestations arbitraires voire meurtres ou tentatives d'assassinat. Par exemple, au Mali en 1998, les militants de l'opposition réunis à l'occasion d'un meeting ont démasqué un sous-officier en civil qui s'était infiltré dans leurs rangs²⁶¹. Ici et là, les leaders de l'opposition démocratique sont interdits de manifestations publiques²⁶². Même lorsqu'ils ont un mandat parlementaire leur conférant l'immunité et l'inviolabilité, les opposants sont arrêtés et emprisonnés un peu partout sur le continent sans la mise en œuvre des procédures prévues par les Règlements des Assemblées. Ce fut le cas pour M. Laurent GBAGBO, leader du Front Patriotique Ivoirien (FPI) suite à une marche en février 1992. L'arrestation des opposants est parfois utilisée pour empêcher ceux-ci

²⁶⁰ Au Bénin, ces dernières années, certains ont pu reprocher au régime du Président Boni Yayi d'utiliser le harcèlement fiscal et d'instrumentaliser l'Inspection générale d'État contre les opposants.

²⁶¹ Consulter dans ce sens www.afrique-express.com/afrique/mali/mali-1998.html.

²⁶² Sur des cas récents d'interdiction de manifestations de l'opposition au Burkina Faso et au Bénin, voir :

- Georges Akpo.- « BENIN - Tournée de l'UN dans le Zou: le gouvernement interdit les manifestations et militarise Zogbodomey » sur <http://illassa-benoit-over-blog.com/article-benin---tournee-de-l-un-dans-le-zou-le-gouvernement-interdit-les-manifestations-et-militarise-zogbodomey-54338790.html>;

- Togo - Opposition : manifestation interdite sur le site http://www.zonedev.net/actualites_php?rubrique=2&actu=3

d'exercer leurs droits électoraux. Ainsi, en Guinée-Conakry, après l'élection présidentielle de décembre 1998, M. Alpha CONDÉ, leader du Rassemblement du Peuple de Guinée (RPG), arrêté et condamné est devenu momentanément inéligible²⁶³. Poussée à l'extrême, la persécution vise l'élimination physique pure et simple des opposants. Au Togo, M. Joseph Kokou KOFFIGO, Premier ministre de la transition, a fait l'objet de tentatives répétées d'assassinat dont le point d'orgue a été l'assaut contre la primature le 3 décembre 1991. L'année suivante, l'opposant historique Gilchrist OLYMPIO fut grièvement blessé dans un attentat avant que M. Taviu AMORIN, président du Parti Socialiste Panafricain (PSP) succombe des suites d'une agression dans laquelle il a été blessé par balles²⁶⁴. En juillet 2010, au Rwanda, André Kagwa RWISEREKA, vice président du Parti Vert Démocratique, et critique véhément du gouvernement a été retrouvé décapité²⁶⁵ peu avant l'élection présidentielle.

Touchant également les opposants en raison de leur appartenance politique, la discrimination introduit entre ceux-ci et d'autres personnes placées dans la même situation juridique un traitement inégal injustifié.

b. Une discrimination regrettable

La protection contre les discriminations fondées sur l'opinion politique que le législateur prétend garantir à travers le statut juridique de l'opposition politique est un leurre. Dans la pratique, « la cadence et l'importance des changements intervenus parmi les titulaires [des] différentes catégories d'emplois »²⁶⁶ à la discrétion du gouvernement après une alternance témoignent d'une forte politisation de l'Administration publique. Souvent, ces changements affectent même des postes théoriquement techniques, y compris jusqu'à l'échelon des services ou des divisions. Ainsi, « l'arrivée d'une nouvelle équipe au pouvoir se caractérise par une grande valse au sein de l'Administration »²⁶⁷. Il en découle une « forte marginalisation de l'opposition... [une] exclusion [qui] consiste à dégager de l'administration publique des cadres ... soupçonnés, à tort ou à raison, [d'être proches] de l'opposition pour les remplacer par ceux qui sont fidèles au parti au

²⁶³ Cf. DIOP, *op. cit.*, pp. 308-309.

²⁶⁴ Cf. SOMALI, *op. cit.*, p. 78 ; Ékué Satchivi.- « Cinquantenaire de la naissance de Taviu Amorin : l'espoir assassiné d'une jeunesse opprimée sur <http://www.ufctogo.com/L-espoir-assassine-d-une-jeunesse-1982.html>.

²⁶⁵ Cf. Rwanda tribune Ibukabose.- « Rwanda : le gouvernement devrait autoriser une autopsie indépendante du corps d'un opposant politique » sur le site <http://ndagijimana.rmc.fr/546206/HRW-ET-LA-FIDH-DEN>.

²⁶⁶ MASSOT (Jean).- « L'État et l'opposition : affrontement polémique ou face à face républicain ? » in Revue *Pouvoirs*, n° 108, 2004, *op. cit.*, p. 130.

²⁶⁷ DIOP, *op. cit.*, p. 310.

pouvoir... aussi bien à des postes stratégiques [qu'à] des postes mineurs »²⁶⁸. Dans ce contexte, les révocations traduisent la méfiance par rapport aux militants de l'opposition et les nominations constituent une récompense pour les courtisans, autrement dit, une modalité de "gestion de la victoire électorale".

La discrimination peut également revêtir la forme d'affectations abusives touchant des leaders de l'opposition politique. Comme la presse l'a fait observer, même si les agents de l'État peuvent être mutés en fonction des besoins du service, lorsque, fonctionnaire des douanes, le président du NEP Mixalodo, premier parti à s'être déclaré formellement de l'opposition au Bénin, subit en trois mois deux affectations dont une vers l'intérieur du pays alors qu'il est en fin de carrière, l'on ne peut y voir que la volonté du pouvoir politique « d'éloigner l'intéressé de [la capitale] afin que ses activités politiques en pâtissent [parce qu'il] est devenu trop gênant »²⁶⁹.

Tandis que les gouvernements violent les droits de l'opposition politique, celle-ci semble abdiquer son rôle.

2. La démission de l'opposition

Les droits en général sont le résultat d'une lutte. Conquis, ils ne sont jamais définitivement acquis. Leur remise en cause est d'autant plus facile qu'ils ne sont pas exercés. En ce qui concerne l'opposition politique, les droits qui lui sont reconnus à travers son statut juridique sont au service de l'alternance, c'est-à-dire, de la conquête par elle du pouvoir. L'opposition politique est prompte à revendiquer ce statut et à en dénoncer les insuffisances ou la violation par les gouvernants. Toutefois, le statut juridique étant édicté, l'opposition politique adopte une posture étrange. D'une part, elle semble renoncer à l'exercice des droits et des responsabilités qui constituent la substance du statut. D'autre part, elle se livre à une véritable compromission avec le pouvoir par rapport auquel elle devrait constituer une alternative crédible.

a. Une renonciation aux droits et responsabilités

En s'alignant sur leurs homologues de certaines vieilles démocraties²⁷⁰, les parlementaires africains, toutes tendances confondues, se font remarquer par leur absentéisme au sein de l'hémicycle²⁷¹. Si « l'opposition au Parlement est un rouage nécessaire

²⁶⁸ DIOP, *op. cit.*, p. 310 et SOMALI, *op. cit.*, p. 80.

²⁶⁹ Voir par exemple MÉTONOU (Benoît).- « Douane béninoise : deux affectations en trois mois pour Paul Gnimagnon » in *La nouvelle tribune* du 8 octobre 2009 sur le site <http://blesshnet.com/heberg/laraignee/lesw2>.

²⁷⁰ En France par exemple, « toutes les tentatives... depuis 1958 pour mettre un terme à l'absentéisme parlementaire se sont soldées par de cuisants échecs » (SOMALI, *op. cit.*, p. 163).

²⁷¹ SOMALI rapporte des statistiques sur l'absentéisme des députés au Bénin, au Burkina Faso et au Togo, *op. cit.*, p. 159 et s.

et indispensable de la démocratie »²⁷², elle ne peut pas remplir sa « fonction tribunitienne de critique... et de surveillance »²⁷³ en désertant les bancs de l'Assemblée²⁷⁴. Il convient d'envisager des études sérieuses sur le phénomène et ses causes afin d'y remédier efficacement en n'occultant pas la nécessaire promotion de la culture de la ponctualité et de l'assiduité dont les institutions doivent donner l'exemple. En France, les mesures de limitation des mandats s'étant révélées insuffisantes pour freiner l'absentéisme, la tendance est aux sanctions pécuniaires, apparemment dissuasives²⁷⁵. D'autres solutions peuvent passer par un contrôle social²⁷⁶ ou une réorganisation du calendrier parlementaire²⁷⁷.

Par ailleurs alors que, officiellement reconnue, l'opposition politique a le droit et le devoir de participer à l'animation de la vie politique, certains responsables de l'opposition politique sont absents du territoire jusqu'à l'ouverture de la campagne électorale confirmant l'idée selon laquelle « l'opposition veut le pouvoir sans être disposée à se battre sur le terrain »²⁷⁸ pour le conquérir. En conséquence, même si la condition de résidence peut être utilisée pour exclure de manière antidémocratique des candidatures gênantes, il est absolument nécessaire d'imposer aux personnes briguant un mandat électif de résider sur place un certain temps avant le scrutin.

Enfin, sans paraître se soucier des conséquences qui peuvent en résulter, l'opposition politique pose en Afrique des actes susceptibles d'engendrer « un blocage des institutions, une instabilité politique ou... une guerre civile »²⁷⁹. Face à la profusion de tels actes²⁸⁰, il est à

²⁷² UNION INTERPARLEMENTAIRE. - *Projet de statut-type de l'opposition politique au parlement*, § 6.

²⁷³ MBODJ, *op. cit.*, p. 3.

²⁷⁴ L'absentéisme, dont il est question ici, n'est pas à confondre avec les actions concertées de boycott organisées par des députés en signe de protestation contre des actes de gestion de l'Assemblée qu'ils réprouvent.

²⁷⁵ Mylène RENOULT. - « absentéisme : les députés mis à l'amende » sur le site <http://www.lepoint.fr/politique/les-deputes-mis-a-l-amende-2>.

²⁷⁶ L'idée du contrôle social est d'organiser la communication au public des données relatives à l'absentéisme au sein de l'hémicycle en espérant que la presse, les organisations de la société civile puis les électeurs en tirent les conséquences.

²⁷⁷ En matière de réorganisation du calendrier parlementaire, il s'agit de s'inspirer de l'expérience d'États comme la Grande-Bretagne et le Danemark où les travaux du parlement ne sont programmés que sur une partie de la journée ou de la semaine. À propos de ces expériences, voir MÉNY et SUREL, *op. cit.*, p. 257 ; GILLES, *op. cit.*, pp. 1368 et 1369.

²⁷⁸ DIOP, *op. cit.*, p. 316.

²⁷⁹ DIOP, *op. cit.*, p. 318.

²⁸⁰ Au Mali, l'opposition a refusé de participer aux élections d'août 1997, exigé le gel du processus électoral et la démission du gouvernement, cherché à empêcher les citoyens d'aller aux urnes et lâché ses partisans dans les rues. De même, au Bénin, la Cour constitutionnelle n'ayant pas fait droit à son recours en invalidation du premier tour, M. Nicéphore SOGLO a mis à exécution sa menace de ne pas prendre part au second tour de l'élection présidentielle de 2001. Il a été suivi dans cette voie par les autres candidats appelés à suppléer. Si M. Bruno AMOUSSOU, alors ministre d'État n'avait pas accepté d'affronter le candidat Mathieu KÉRÉKOU, le pays

souhaiter que « ... les opposants en Afrique assument leur statut pour faire de l'opposition une institution stable ... pour une démocratie faite de tolérance, d'acceptation de l'autre et du débat, sur fond d'un pacte républicain garantissant effectivement l'alternance démocratique »²⁸¹. Cela passe également par le refus de toute compromission avec le pouvoir.

b. Une compromission avec le pouvoir

Les "armes" dont usent les gouvernements africains contre l'opposition politique sont de plusieurs types²⁸². En dehors du "bâton", qui correspond aux méthodes de persécution décrites supra, et de la manipulation, plus subtile²⁸³, le pouvoir utilise également la "carotte", c'est-à-dire, des techniques de séduction et de récupération. Quoique étant le fait du pouvoir, la récupération est la conséquence d'une irresponsabilité²⁸⁴ de l'opposition politique : le pouvoir atteint son but parce que « le degré de conscience que les oppositions africaines ont de leur utilité dans le bon fonctionnement des processus démocratiques »²⁸⁵ est faible. Les opposants succombent aux sirènes du pouvoir par défaut de conviction solide. La récupération peut revêtir

aurait été plongé dans une impasse (Cf. RFI.- « Bénin : Kérékou réélu sans surprise » accessible à la page http://www.rfi.fr/actufr/articles/015/article_7620.asp). Dans le même État, aussi légitimes que puissent être ses revendications d'un consensus et de correction des insuffisances relevées, l'opposition politique s'est enfermée dans une attitude laissant penser à une volonté délibérée de bloquer le processus d'élaboration d'une liste électorale permanente informatisée. Voir à ce sujet :

- Léonel EBO.- « Abrogation de la loi sur la Lépi 46 députés ont voté pour » in Quotidien Le Matin du 19 mars 2010 accessible à l'adresse <http://www.actubenin.com/?Abrogation-de-la-loi-sur-la-Lepi.20242> ;

- Cour constitutionnelle du Bénin.- Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010 <http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/courconsbj.htm>;

- « Modification de la loi sur la LEPI par les députés : le sens du vote selon la mouvance et l'opposition » sur <http://www.etudiantdubenin.com/contenu/modification-de-la-loi-sur-la-l%C3%A9pi-par-les-d%C3%A9put%C3%A9s-le-sens-du-vote-selon-la-mouvance-et>.

²⁸¹ TSAKADI, « Quel statut de l'opposition pour prévenir les conflits en Afrique ? » déjà cité.

²⁸² La typologie reprise ici est tirée du quotidien burkinabè *Le Pays* n° 2548 du 16 janvier 2002, déjà cité.

²⁸³ Elle consiste par exemple à « créer des partis dits d'opposition dans le but de biaiser le jeu politique » (Quotidien *Le pays*, déjà cité) ou à susciter des candidatures multiples pour favoriser l'émiettement des voix de l'opposition lors d'une élection.

²⁸⁴ La même irresponsabilité de l'opposition se manifeste en matière électorale où les oppositions africaines, incapables de trouver un candidat unique, y compris pour des scrutins à un tour comme la présidentielle au Togo, crient à la fraude dès la proclamation des résultats. De ce point de vue, il convient de suivre l'expérience en cours au Bénin où la coalition « l'Union fait la Nation » a réussi à dégager une candidature unique dans la perspective de la présidentielle de mars 2011 (Médard GANDONOU.- « candidature unique à la présidentielle : le Bénin donne l'exemple aux oppositions africaines » sur <http://levenementprecis.com/index.php/2010/04/10/candidature-unique-pour-la-presidentielle-le-benin-donne-l%E2%80%99exemple-aux-oppositions-africaines/>). Toutefois, même si elle constitue un événement en Afrique, cette candidature unique doit être relativisée dans la mesure où l'« Union fait la Nation » ne regroupe pas toutes les forces d'opposition.

²⁸⁵ Anonyme « Opposition africaine : un cumul d'incompréhensions », déjà cité.

la forme d'une mise sous "tutelle" financière²⁸⁶. Cependant, en Afrique, le principal instrument de la récupération est le "gouvernement d'ouverture"²⁸⁷.

Le gouvernement d'ouverture se caractérise par une association « de l'opposition à la gestion du pouvoir sur la base du programme politique du parti ayant remporté les élections »²⁸⁸. Même s'il n'est pas totalement inconnu en occident²⁸⁹, le gouvernement d'ouverture trouve en Afrique un champ de prédilection²⁹⁰. Dans la pratique, « certains opposants élaborent des stratégies de collaboration, de partage du pouvoir... »²⁹¹. Le gouvernement d'ouverture, consacré par la pratique, tend même à être institutionnalisé, à la fois par le législateur²⁹² et par une partie de la doctrine ou de la classe politique²⁹³. Pourtant, il a l'inconvénient de ne pas présenter d'homogénéité suffisante pour être stable et efficace²⁹⁴, de ne pas respecter le vote émis par le peuple

²⁸⁶ Il est ainsi arrivé que le Président Omar BONGO paye la caution électorale de candidats de l'opposition (Cf. DIOP, *op. cit.*, p. 308).

²⁸⁷ Encore appelé "gouvernement de majorité présidentielle élargie" ou encore "gouvernement d'union nationale", il est qualifié d'« entrisme » par SOMALI, *op. cit.* 81.

²⁸⁸ SOMALI, *op. cit.*, p. 81.

²⁸⁹ À la différence de la coalition qui s'impose parce que aucun parti n'obtient la majorité requise pour gouverner seul, la politique d'ouverture consiste pour une autorité disposant d'une majorité confortable à appeler des membres de l'opposition au gouvernement ou à de hautes charges de l'État. Le Président français Nicolas SARKOZY y a eu recours, donnant le sentiment de vouloir déstabiliser les camps adverses (parti socialiste, Mouvement "République solidaire", etc.) par des "débauchages".

²⁹⁰ DIOP, *op. cit.*, pp. 312 et ss., rapporte les exemples du Cameroun, de la Centrafrique, du Mali, du Sénégal et du Gabon. Au Bénin, la constitution des derniers gouvernements du Président Yayi Boni a donné lieu à des débauchages ou tentatives de débauchage d'opposants (Dieudonnée KATAKOULA.- Refus d'entrée au Gouvernement de Houdé et de Comlan AHOSSI : De la dictature de groupe <http://lepaysemergent.com/2008/10/27/refus-d%E2%80%99entree-au-gouvernement-de-houde-et-de-comlan-ahossi-de-la-dictature-de-groupe/>). Au Togo, l'Union des Forces du changement (UFC) de Gilchrist OLYMPIO est entrée au gouvernement en mai 2010 au prix de graves déchirements internes (Cf. RFI.- L'entrée de l'UFC au gouvernement au Togo fait des vagues au sein du parti <http://www.rfi.fr/contenu/20100528-entree-ufc-gouvernement-togo-fait-vagues-sein-parti>).

²⁹¹ SY (Demba). « Le rôle et les droits de la minorité parlementaire au sein des assemblées nationales africaines » in *Actes du séminaire parlementaire régional sur « Rôle, droits et responsabilité de l'opposition dans les parlements africains »*, Ouagadougou, 15-16 novembre 1996 cité par DIOP, *op. cit.*, p. 316.

²⁹² Certaines lois nationales proclament une sorte de droit de l'opposition politique à entrer au gouvernement : « ... tout parti politique appartenant à l'opposition peut participer à la formation du gouvernement. Dans ce cas, il perd d'office sa qualité de parti de l'opposition » (loi malienne du 13 juillet 2000, déjà citée, art. 5). Aussi logique qu'elle puisse paraître, la conséquence tirée de l'entrée au gouvernement de l'opposition est révélatrice : l'ouverture affaiblit l'opposition.

²⁹³ La doctrine et la classe politique élaborent des concepts visant à systématiser le gouvernement d'ouverture. Au nombre de ces concepts figurent la « démocratie consociationnelle » de M. Arend LIJPHART (cité par DIOP, *op. cit.*, p. 320), la « démocratie consociationnelle » de M. Christophe KOUIGNAZONDÉ (cité par DIOP, *op. cit.*, p. 322 et s.), « le coefficient ministrable parlementaire » envisagé au Bénin par M. Irenée AGOSSA (Hospice Alladayé.- « Sortie médiatique : Irenée Agossa expose le « Cmp » sur Rfi » in *Le matinal* du 8 juillet 2010 accessible sur <http://www.actubenin.com/?Sortie-mediatique-Irene-Agossa>) et la « cogestion » revendiquée par une partie de l'opposition politique au Togo, (Cf. lettre de Me AGBOYIBO, déjà citée).

²⁹⁴ HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? », déjà cité, p. 41.

souverain, d'introduire « un élément majeur de discorde au sein de l'opposition politique tout en jetant la confusion entre la majorité et l'opposition à l'heure du bilan de l'action gouvernementale »²⁹⁵ puis d'exclure toute perspective d'alternance alors qu'en l'absence « de chances réelles d'accession au pouvoir, [l'opposition] est tentée d'utiliser des moyens antidémocratiques pour [le] conquérir »²⁹⁶.

Il apparaît ainsi que, contrairement à ce que laisse penser l'adoption du statut juridique de l'opposition politique, il n'existe pas encore de véritable culture de l'opposition au sein de la classe politique dans les nouvelles démocraties africaines. Or, sans cette culture, caractérisée notamment par ce que le Pr MELEDJE qualifie de « consensus minimal autour du pluralisme »²⁹⁷, le statut juridique de l'opposition reste artificiel et celle-ci ne peut pas jouer effectivement le rôle qui lui est théoriquement reconnu. Il est donc souhaitable que s'opère une prise conscience collective de l'utilité de l'opposition pour le renforcement de la démocratie. Ainsi, le gouvernement et ses alliés accepteront et respecteront comme telle l'opposition politique, laquelle pourra, par les critiques et contrepropositions qu'elle est appelée à formuler, contribuer à améliorer les politiques publiques, limiter les risques de dérive, éclairer l'opinion publique et proposer une alternative à la politique de la majorité au pouvoir. Au demeurant, pour devenir une coupe pleine, le statut juridique de l'opposition politique gagnerait à être un texte plus complet, plus précis et plus contraignant dont les dispositions donnent aux juridictions et aux institutions de contrepouvoir les moyens d'une intervention efficace en cas de violation des droits et obligations de l'opposition politique. Enfin, dans la mesure où l'alternance est à la fois « l'oxygène de toute démocratie pluraliste »²⁹⁸ et la raison d'être de l'opposition, les nouvelles démocraties africaines ont intérêt à promouvoir un système d'élections libres et transparentes garantissant, non seulement une légitimité suffisante aux vainqueurs pour gouverner sans avoir besoin de la caution de l'opposition, mais aussi de réelles chances d'accession au pouvoir à l'opposition afin que celle-ci cesse de se compromettre, par désespoir, avec la majorité.

*

* * *

²⁹⁵ DIOP, *op. cit.* pp. 314-315.

²⁹⁶ *Idem*, p. 292.

²⁹⁷ MELEDJE (Djedro).- *Principe majoritaire et démocratie en Afrique* » in *Revue ivoirienne de droit*, n° 39, 2008.

²⁹⁸ JAN, *op. cit.*, p. 23.

Dans les États africains ayant renoué avec la démocratie et le pluralisme au cours des années 1990, l'institutionnalisation de l'opposition politique constitue un revirement car, pendant les décennies de monolithisme qui ont succédé aux indépendances, la même opposition était niée purement et simplement. La portée de l'institutionnalisation de l'opposition politique à travers un statut juridique se révèle dans la comparaison entre la situation des nouvelles démocraties africaines sous étude et celle des anciennes puissances coloniales. Pour les pays africains qui ont adhéré, du fait de la colonisation, au modèle de Westminster, l'établissement du statut juridique de l'opposition politique relève du "mimétisme" juridique. Mais, celui-ci doit être relativisé en raison notamment du nombre limité et de l'universalité des modèles constitutionnels. Toujours est-il que, par rapport au sujet de la présente étude et contrairement aux idées reçues, le "mimétisme" est vertueux en ce que le statut de l'opposition favorise l'alternance politique et la prospérité économique. Dans les pays d'expression française, le statut juridique de l'opposition politique est, plus que le reflet d'un libre arbitre, le signe d'une "avance" relative des anciennes colonies par rapport à la métropole puisqu'en France la quête d'un tel statut demeure encore un « feuilleton inachevé ». Du point de vue des modalités, l'institutionnalisation de l'opposition politique emprunte dans les nouvelles démocraties africaines la voie constitutionnelle ou la voie législative. La constitutionnalisation de l'opposition est encore rare : dans le champ de l'étude, elle ne concerne que le Sénégal et la RDC. En revanche, dans tous les autres États de l'échantillon, la loi est le principal support du statut juridique de l'opposition politique, que celui-ci ait été prescrit ou non par le constituant en amont.

Quelque avancée qu'elle puisse représenter, l'institutionnalisation de l'opposition politique dans les nouvelles démocraties africaines n'est qu'un verre à moitié plein en raison de ses limites. Celles-ci résident essentiellement dans la nature restrictive du statut juridique de l'opposition politique et dans le caractère non intégré de l'approche normative dont il procède. Le statut juridique de l'opposition politique est restrictif en ce qu'il exclut l'opposition extraparlamentaire de son champ d'application ou du bénéfice de certaines de ses dispositions puis viole la liberté des partis politiques de l'opposition en leur imposant parfois des règles qui consacrent une immixtion plus ou moins grave de l'État dans l'organisation de leur représentation. Quant à l'approche normative consistant à faire du statut juridique de l'opposition politique un texte formel et unique, elle n'intègre ni les autres normes écrites ni les pratiques concernant cette opposition.

Pour rendre plus complet le statut juridique de l'opposition politique, il convient d'envisager une véritable codification, soit formelle soit réelle.

Du point de vue de la protection de l'opposition politique, le statut juridique reconnu à celle-ci dans les nouvelles démocraties africaines apparaît même comme un verre à moitié vide parce que les garanties qu'il est à la fois faiblement rassurant et peu effectif. En effet, le statut juridique de l'opposition politique opère en principe la reconnaissance de nombreux droits collectifs ainsi que de droits individuels apparemment significatifs. Pourtant, il est intrinsèquement inapte à assurer une protection efficace pour trois raisons. D'abord, il présente comme étant spécifiques à l'opposition politique des droits qui sont en réalité communs à tous les partis, voire, à tous les citoyens. Ensuite, il ne définit pas de manière suffisamment précise les modalités d'exercice de ces droits. Enfin, il impose à l'opposition politique des obligations trop contraignantes. Au nombre de celles-ci figure l'obligation de déclaration d'appartenance à l'opposition, qui limite la liberté de choix des partis politiques tout en constituant un moyen de chantage et de stigmatisation. Par ailleurs, les droits définis dans le statut sont peu effectifs, non seulement du fait de gouvernants coupables de persécution et de discriminations fondées sur l'opinion politique, mais aussi en raison de l'attitude des opposants eux-mêmes qui, sans espoir réel d'accession au pouvoir, se compromettent gravement dans des gouvernements dits d'ouverture s'ils ne basculent pas dans la violence. Il importe donc d'améliorer les lois nationales portant statut juridique de l'opposition politique et de créer les conditions de leur application effective afin de restaurer l'espoir de l'alternance dans les nouvelles démocraties africaines.

Certaines initiatives prises sur le plan régional²⁹⁹ sont de nature à impulser cette quête de performance du droit interne. Il en est ainsi du Projet de Statut-type de l'opposition au parlement, adopté par les participants au séminaire sur les relations entre partis majoritaires et minoritaires dans les parlements africains tenu à Libreville (Gabon) du 17 au 19 mai 1999³⁰⁰. Même si, « dans sa présentation, le document apparaît plus comme une déclaration de droits et devoirs de l'opposition que comme un statut formel »³⁰¹, il est meilleur que les lois nationales sur au moins deux points. D'une part, il réalise un effort appréciable de récapitulation des règles éparses relatives à l'opposition politique dont

²⁹⁹ Le Conseil de l'Europe a pris l'initiative de l'élaboration de « Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique » dont le texte est accessible à <http://assembly.coe.int>.

³⁰⁰ Accessible à l'adresse <http://www.ipu.org/spiz-f/gabon.html>.

³⁰¹ DiOP, *op. cit.*, p. 286.

elle prescrit d'ailleurs clairement « une codification appropriée »³⁰². D'autre part, il cerne l'opposition dans toutes ses composantes : les parlementaires africains y définissent l'opposition politique comme l'ensemble des « partis ou formations politiques *et individus* qui ne font pas partie de la majorité au pouvoir » puis recommandent de faire évoluer le document vers un statut-type de l'opposition « tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement »³⁰³. De ce point de vue, il constitue une référence et une source d'inspiration pour les États./.

³⁰² *Projet de statut-type de l'opposition au parlement*, déjà cité, § 9.

³⁰³ Texte de présentation du projet.

RENSEIGNEMENTS

1 - REDACTION / ADMINISTRATION

Diffusion / Abonnements
S'adresser à Théodore HOLO
B.P. 990 COTONOU
(République du Bénin)

2 - CONDITIONS DE VENTE

Prix du numéro : 1.500 F CFA
Abonnement annuel : - Bénin 3.000 F CFA
Etranger (AVION) :
 . Afrique Noire : 6.000 F CFA
 . France : 10.000 F CFA
 . Europe : 12.000 F CFA
 . Autres pays : 15.000 F CFA

3 - COMPTE BANCAIRE DE LA REVUE

BANK OF AFRICA
Compte : N° 015 11 72948
Cotonou (République du Bénin)

Directeur de la Publication : Théodore HOLO

Dépôt Légal N° 2831
2ème trimestre 2005

