

## DOCTRINE

### *Les rapports du Parlement et de la Commission dans le système communautaire de la CEMAC et de la CEDEAO*

*Par*

*Ambroise M. Adandéjan*

*Assistant-FADESP-UAC*

#### **Plan**

##### Introduction

#### **I- L'intermittence des rapports de collaboration apaisée**

A- La participation rationnée de la Commission aux travaux parlementaires

1. Le droit d'entrée dans le Parlement
2. Le droit de parole dans l'assemblée élue

B- L'exercice d'un droit de conseils dérisoire du Parlement

1. La formulation des recommandations en matière de politiques existantes
2. La formulation des recommandations visant à initier de nouvelles politiques

#### **II- La dépendance accrue de la Commission à l'égard du Parlement**

A- La dynamique du contrôle aux fins de renseignement

1. Le droit de poser des questions et de présenter des pétitions
2. Le contrôle par les commissions d'enquête et l'examen des rapports

B- La mécanique du contrôle-sanction : le vote de la motion de censure spontanée

1. La rigidité des conditions du vote
2. L'effet dual

##### Conclusion

## Résumé

Le dynamisme communautaire né de la pratique des institutions en CEMAC et à la CEDEAO est irréfragable. En effet, quelle que soit leur position respective dans le système communautaire, le Parlement et la Commission sont contraints de coopérer pour permettre aux communautés susvisées de fonctionner. Ainsi, dans le système représentatif qui est celui de la CEMAC et de la CEDEAO, la collaboration est fondamentale dans la mesure où, confiner dans ses prérogatives, le Parlement ou la Commission ne pourrait pas grand-chose et si chacun tire de son sens, le char de la Communauté risque d'être neutralisé. Il faut néanmoins reconnaître que ces deux acteurs institutionnels moteurs entretiennent, dans le cadre de la CEMAC et de la CEDEAO des rapports étroits, très proches de ceux de type fondamentalement parlementaire. Il s'agit normalement de rapports de collaboration, qui se manifestent tout particulièrement à l'occasion du processus décisionnel de la communauté. Il peut s'agir aussi de l'accroissement de la dépendance de la Commission à l'égard du Parlement, aboutissant le cas échéant, à la mise en jeu de la responsabilité politique de cette dernière devant l'assemblée élue.

**Mots-clés :** Commission, Parlement communautaire, régime parlementaire, système communautaire, CEMAC et CEDEAO.

D'emblée, le modèle de référence de l'organisation constitutionnelle<sup>1</sup> dans les Etats membres de la CEMAC et de la CEDEAO, repose sur le sacro saint principe de la séparation des pouvoirs<sup>2</sup>. Il s'agit selon la terminologie de Maria KORDEVA, d'un « *dogme constitutionnel* »<sup>3</sup> qui s'attache nonobstant les confusions, à préserver les adjectifs « souple » et « rigide » sinon, on déclare juste qu'il est question d'un « *sanctuaire vide* »<sup>4</sup>. Seulement, la vision classique de la séparation des pouvoirs en tant qu'« *un principe de technique constitutionnelle destiné à éviter le despotisme et à garantir la liberté* »<sup>5</sup> ne permet pas vraiment d'expliquer la contexture institutionnelle aussi bien de la CEMAC que de la CEDEAO. Cette dernière en effet, repose sur des « *principes structurels propres* »<sup>6</sup>, c'est-à-dire ceux qui sont destinés à s'appliquer aux relations interinstitutionnelles<sup>7</sup>. D'essence prétorienne, ces principes gouvernent l'organisation constitutionnelle<sup>8</sup> des communautés et s'appliquent en tant que principes généraux du droit<sup>9</sup>. Il s'agit entres autres des principes de « *l'équilibre institutionnel* »<sup>10</sup>, de « *l'autonomie des institutions* »<sup>11</sup>, de celui de « *coopération loyale entre les institutions* »<sup>12</sup> et enfin de compte, de la « *transparence et l'accès aux documents* »<sup>13</sup>.

<sup>1</sup> J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2006, p. 209.

<sup>2</sup> D'après le professeur Georges Jellinek, « *seules sont importantes les divisions qui pénètrent au cœur de l'Etat et ne s'en tiennent pas à l'extérieur. Mais aucune division ne saurait présenter le caractère d'une logique rigoureuse, parce qu'il s'agit d'embrasser la vie et non pas une matière morte* » (G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, tr.fr. Georges Fardis, vol., 2, LGDJ. Diffuseur, 2005, p. 313).

<sup>3</sup> M. Kordeva, *Le principe de la séparation des pouvoirs en droit allemand : étude doctrinale et jurisprudentielle*, Thèse en cotutelle. Droit public/Droit constitutionnel, Université de Strasbourg. Ecole doctorale 101, Institut de recherches Carré de Malberg, 2014, p. 11.

<sup>4</sup> C.-M. Pimennel, « le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, 2002, n°102, p. 119 : « (...) il s'agit de voir si la séparation des pouvoirs (...) n'est pas tout simplement une notion vide de contenu ».

<sup>5</sup> M. Kordeva, *op.cit.*, p. 8.

<sup>6</sup> Cf. J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 217.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Pour le professeur Jean Paul Jacqué, « (...) les traités communautaires devraient être considérés comme des chartes constitutives d'organisations internationales sur le modèle de la charte de la charte de l'Organisation des Nations unies » (J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 90).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> La première référence à ce principe est faite par la Cour de Justice européenne dans l'arrêt *Meroni* du 13 juin 1958, affaire 9/56, rec. 11 dans lequel la Cour voit, « *dans l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté, une garantie fondamentale accordée par le traité aux entreprises et associations d'entreprises auxquelles il s'applique* » (J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 218).

<sup>11</sup> Ce principe a été posé par la Cour dans l'arrêt *Lord Bruce of Donnington*, affaire 208/80, rec. 2205 : n°334, 396 et 398.

<sup>12</sup> Cf. Arrêt du 27 septembre 1988, affaire 302/87, *Parlement européen c/ Conseil*, rec. 5615.

<sup>13</sup> Dans un arrêt essentiel, le Tribunal de première instance a estimé qu'avant de refuser l'accès, le Conseil devait : « *mettre réellement en balance, d'une part l'intérêt du citoyen à obtenir l'accès à ses documents, et,*

La présente étude ne peut guère prétendre à un exposé ou une explication exhaustive du principe de la séparation des pouvoirs. Mais, elle permet seulement de faire constater qu'il s'agit aussi d'une forme de distribution des fonctions et d'organisation de l'exercice du pouvoir aussi bien de la CEMAC que de la CEDEAO. On pourrait même le considérer comme la véritable « *pièce maîtresse du récit mythologique du droit communautaire* »<sup>14</sup>. Pour preuve, ces organisations internationales sous-régionales d'Afrique obéissent à la logique de la séparation souple des pouvoirs qui est la caractéristique essentielle du régime parlementaire<sup>15</sup> parce que fondé sur « *l'accord des divers pouvoirs (...)* »<sup>16</sup>. Le choix du modèle parlementaire<sup>17</sup> par le législateur communautaire tient au fait que, les mécanismes de ce régime libéral semblent les plus aptes à exprimer le nouveau pluralisme et surtout, à neutraliser tout risque de déviance vers une prégnance de l'exécutif communautaire.

Au préalable, une clarification des notions-clés du sujet est nécessaire. L'expression « *Commission* » suffisamment connue pour ne la rappeler ici qu'à grands traits, est la représentante, de manière neutre, de l'intérêt communautaire<sup>18</sup> que comme la porteuse d'un projet politique. Cette « *Institution qui symbolise l'originalité du processus d'intégration mené selon la méthode communautaire*<sup>19</sup> »<sup>20</sup> est selon M. PRODI, « *un collègue et les*

---

*d'autre part, son intérêt éventuel à sauvegarder le secret des délibérations* » (Cf. Arrêt du 19 octobre 1995, affaire T-194/94, *Carvel and Guardian Newspapers Ltd c/ Conseil*, rec. II-2765).

<sup>14</sup> C'est nous qui l'affirmons.

<sup>15</sup> D'après Olivier Costa, « *la logique parlementaire, si elle est a priori étrangère à un système institutionnel voulu et réputé « sui generis », constitue en effet, depuis l'origine, la toile de fond des débats sur son avenir et son évolution, et la grille de lecture qu'utilisent les citoyens, une large part des classes politiques et certains scientifiques pour évaluer sa légitimité* » (O. Costa, « Les relations entre la Commission et le Parlement européen au prisme du parlementarisme », L'Harmattan, « Politique européenne », 2002/1 n°5, pp. 21-42. Article disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cain.info/revue-politique-europeenne-2002-1-pages-25.htm> (spéc. p. 26).

<sup>16</sup> P. Matter, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Etude de droit public et d'histoire, Paris, Ancienne Librairie Germer Baillière et Cie Félix-Alcan, Editeur, 1898, p. 267.

<sup>17</sup> Le régime parlementaire peut être défini de manière opératoire tel « *un régime à base de séparation souple des pouvoirs sous-tendue par des interférences qui traduisent une collaboration des pouvoirs* ». (El Hadj Mbodji, *Cours de théorie constitutionnelle*, 1<sup>ère</sup> année sciences juridiques, Université catholique de l'Afrique de l'Ouest (UCAO), Faculté Catholique de Bamako, disponible en ligne). En effet, ce régime repose sur une séparation souple des pouvoirs exécutifs et législatifs qui doivent toujours « aller de concert ». La collaboration des pouvoirs et l'existence des moyens d'actions réciproques entre les pouvoirs juridiquement différenciés sont les principaux traits marqueurs du régime parlementaire.

<sup>18</sup> V. Article 35 du traité CEMAC révisé du 15 juin 2008. En tant qu'une institution de conception, il revient à la Commission de la CEMAC, le pouvoir de conduire la politique de la Communauté dont il endosse la responsabilité devant les mandataires des intérêts communautaires.

<sup>19</sup> Selon Olivier Costa, la « *méthode communautaire* » est celle qui mêle intimement des éléments issus du droit international et du constitutionnalisme contemporain, agrémentés d'une croyance aux vertus pacificatrices et à l'efficacité de la technocratie et de l'expertise (O. Costa, *op.cit.*, p. 26).

<sup>20</sup> J. Pertek, *Droit des institutions de l'Union européenne*, 3<sup>e</sup> éd., revue et augmentée, PUF, Paris, 2011, p. 246.

*commissaires ne sont pas plus que des prolongements des groupes politiques qu'ils ne sont des représentants des gouvernements nationaux »<sup>21</sup>.*

Par « *Parlement Communautaire* » on entend : « (...) *L'institution représentative sous régionale qui fait preuve de beaucoup de perspicacité pour aider la Commission à favoriser l'aboutissement des principaux objectifs visés par son programme d'action* »<sup>22</sup>. Il ne s'agit actuellement que de simples « *Conseils législatifs* »<sup>23</sup>, c'est-à-dire des « *institutions non dotées du pouvoir législatif (...) mais principalement consultatif* »<sup>24</sup>. Mais, il se comporte en « *instances majeures de délibérations capables de proposer des stratégies concrètes pour faire avancer pays et régions* »<sup>25</sup>. L'institution parlementaire<sup>26</sup> est à l'état actuel du développement des Communautés comme la CEMAC et la CEDEAO, presque un impératif afin de leur assurer une légitimité démocratique.

En général, les rapports entre les organes et Institutions dans les systèmes communautaires sont déterminées par les « *traités constitutifs*<sup>27</sup> et la *complexité institutionnelle* »<sup>28</sup> de la CEMAC et de la CEDEAO. Il importe alors de se demander, ***quel est le type de rapports qu'entretiennent la Commission et le Parlement dans le système communautaire de la CEMAC et de la CEDEAO ?*** La question mérite d'être posée parce qu'elle permet de vérifier à travers la configuration des rapports qu'ils entretiennent au sein desdites Communautés, l'ensemble de tous les aspects qui relèvent de la philosophie du régime parlementaire<sup>29</sup>.

Mais au-delà de la participation à un débat plus qu'actuel, une telle analyse participe à la recherche d'une plus-value aux études jusque là faites sur les rapports du Parlement communautaire et de la Commission. Ainsi, au plan théorique, l'intérêt d'une telle étude devrait permettre d'apporter une contribution au développement du droit institutionnel communautaire appliqué. Au plan pratique, elle peut offrir des canaux utiles aux théoriciens

<sup>21</sup> Prodi, cité par J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 363.

<sup>22</sup> Mavoungou Bouyou, in la *Voix du Parlement*, N°002, du 30 avril 2012.

<sup>23</sup> E. Pierre, *Traité de Droit Politique, Electoral et parlementaire*, Editions Loysel, Paris, 1989, p. 53.

<sup>24</sup> G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris, PUF/Association Henri Capitant, 2000, pp. 615-616.

<sup>25</sup> S. Waweru Ndindiri, cité par Y. Nanga Ebanga, *Les Parlements communautaires africains. Réflexion à partir du cas de la CEMAC*, Thèse Droit public, Université de Yaoundé II, FSJP, 2020, p. 31.

<sup>26</sup> L'institution parlementaire peut être envisagée comme « *tout organe dénommé comme tel par une organisation internationale et dont les règles qui gouvernent son fonctionnement peuvent lui assigner la mission de contrôle de l'exécutif de l'organisation et/ou la fonction de légiférer* » (C.-C. Ndzana Mbouni, *L'institution parlementaire dans les organisations internationales africaines : les raisons d'une réalité multiple*. Presses Universitaires Européennes, 2015, p. 7.)

<sup>27</sup> Voir, p. ex., le traité de base du 16 mars 1994 instituant la CEMAC et le traité révisé CEMAC du 15 juin 2008.

<sup>28</sup> T. Zogbelemou, *op. cit.*, p. 133.

<sup>29</sup> Cf. P. Ardant et B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 20<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2008, p. 223.

du droit communautaire africain, en empruntant quelques exemples au droit communautaire comparé, notamment le droit institutionnel de l'Union européenne.

C'est à la tentative de réponse à la question de droit soulevée que s'attèle la présente étude qui se structure autour de deux axes de réflexions : l'intermittence des rapports de collaboration apaisée (I) d'une part, et la dépendance accrue de la Commission à l'égard du Parlement (II) d'autre part.

## I- L'intermittence des rapports de collaboration apaisée

Par la théorie de la séparation des pouvoirs, le Parlement et la Commission en tant qu'acteurs clés du système communautaire de la CEMAC et de la CEDEAO, restent opposés<sup>30</sup>. Mais, la présence de l'un chez l'autre laisse à envisager qu'ils sont en train de faire corps. Cette situation d'apparence banale, est pourtant porteuse de bon nombre de symboles et leçons sur les positions et pouvoirs du Parlement et de la Commission dans lesdits systèmes. Non seulement qu'il est constant que par à-coups, la Commission participe de façon rationnée aux travaux parlementaires (A), mais également le Parlement jouit d'un droit de conseils dérisoire envers la Commission (B).

### A- La participation rationnée de la Commission aux travaux parlementaires

Dans le cadre du processus décisionnel, les Commissions de la CEMAC et de la CEDEAO prennent effectivement part aux travaux des « *mandataires des intérêts communautaires* »<sup>31</sup>. Leur immixtion dans le domaine législatif, permet au mieux l'expression de la volonté politique du pouvoir communautaire.

En parcourant l'ordre juridique<sup>32</sup> communautaire<sup>33</sup> de la CEMAC et de la CEDEAO, il apparaît bien que la Commission bénéficie aussi bien d'un droit d'entrée dans l' « *assemblée élue* »<sup>34</sup>(1), qu'un droit de parole (2).

<sup>30</sup> Selon le prescrit de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

<sup>31</sup> Cette expression est de nous.

<sup>32</sup> J. Kenfack dans sa thèse de doctorat intitulée, *Les actes juridiques des Communautés et organisations d'intégration en Afrique Centrale et Orientale*, Université de Yaoundé II, 2003, p. 26, relève les principales composantes de l'ordre juridique, notamment : un ensemble articulé de normes, l'existence d'organes chargés de les produire et d'en garantir l'exécution, l'autonomie de ces normes et des organes comme gage de leur existence. Toutefois, il ne faut pas manquer de souligner que cette analyse s'inspire de la définition de l'ordre juridique que propose le professeur Guy Isaac : « *un ensemble organisé et structuré de normes juridiques*

### 1. Le droit d'entrée dans le Parlement

Selon le prescrit de l'article 44 (1) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC: « *Hormis les Députés (...), les membres de la Commission de la CEMAC (...), nul ne peut pénétrer dans la salle des séances* ». L'article 47 (1) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO contient des dispositions analogues<sup>35</sup>.

La reconnaissance textuelle d'une telle éventualité suscite dès lors une interrogation majeure ; à savoir, quelle est la portée de la présence des membres de la Commission au Parlement communautaire ? Bien que compatible avec la fameuse théorie de la séparation des pouvoirs qui suppose un fonctionnement de concert des institutions et organes constitués, il y a une attitude de prééminence de la Commission sur le Parlement notamment, à travers ce droit de pénétration dans l'assemblée élue. En la matière, les Commissions entretiennent des rapports médiats et immédiats avec les assemblées politiques<sup>36</sup>.

Au sujet des rapports médiats, le Président de la Commission peut faire entre autre faire des déclarations au Parlement<sup>37</sup>, transmettre le projet de budget de la Communauté arrêté par le Conseil des Ministres au Parlement<sup>38</sup>, présente au Parlement réuni en séance plénière, le programme d'actions de la Communauté<sup>39</sup>. En ce qui concerne les rapports immédiats, le Président de la Commission traverse le Rubicon et se trouve en contact direct avec le Parlement.

---

*possédant ses propres sources, doté d'organes et procédures aptes à les émettre, à les interpréter ainsi qu'à en faire constater et sanctionner le cas échéant, les violations* »

<sup>33</sup> La CJCE précise tour à tour que l'ordre juridique communautaire est « *un nouvel ordre juridique international au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains* » (CJCE, 5 février 1963, aff., *Van Gend en Loos*, rec. 23 : n°134, 152, 974), et constitue « *un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres (...) corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes* (CJCE., 15 juillet 1964, aff. *Costa c/Enel*, 6/64, rec. 1159 : n°134, 144, 152, 850, 949, 1186).

<sup>34</sup> Voir, p. ex., l'article 2 de la Convention régissant le Parlement communautaire de la CEMAC.

<sup>35</sup> « *Nul ne peut pénétrer dans la salle des séances, hormis les députés, les membres du Conseil des ministres, le Secrétaire général du Parlement, le personnel du Parlement, les membres du personnel de la Commission de la CEDEAO dont les fonctions requièrent leur présence dans la salle des séances, les experts ou les fonctionnaires de la Communauté* ». Voir également, l'article 10 de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC qui stipule en effet que : « *Les membres du Conseil.*

<sup>36</sup> Les assemblées politiques ne sont pas exclusivement des réunions des légistes étudiant à loisir les réformes qu'il convient d'introduire dans les codes ; ce sont des « *congrès d'hommes d'Etat délégués par le pays pour donner à l'heure voulue le coup de barre nécessaire* » (E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, les 2 tomes, Editions Loysel, Presses de l'imprimerie CHIRAT, 1989, p. 1023).

<sup>37</sup> V. Article 87 du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (quatrième législature).

<sup>38</sup> V. Article 28 de la Convention régissant le Parlement Communautaire.

<sup>39</sup> V. Article 15 de la Convention régissant le Parlement Communautaire.

La venue physique des membres de la Commission dans la Maison des peuples des pays membres de la CEMAC et de la CEDEAO, est subordonnée à certaines conditions. Il s'agit notamment, du port d'une carte régulièrement délivrée à cet effet<sup>40</sup>. Il faudrait par ailleurs, qu'ils se tiennent assis et observent le silence<sup>41</sup>.

L'analyse du droit d'accès dans l'assemblée élue que précèdera le droit de parole, permet en effet de rendre compte de la réalité de la participation de la Commission de la CEMAC et de la CEDEAO aux travaux parlementaires.

## ***2. Le droit de parole dans l'assemblée élue***

Par rapport au droit de parole, il ne faut pas manquer de souligner qu'à la base de toutes les institutions parlementaires, il y a la « parole ». En effet, « parole » et « Parlement » sont deux vocables connexes : d'un point de vue étymologique, ils possèdent un radical commun, dérivant du verbe « parler »<sup>42</sup>. Ainsi, afin d'exprimer l'importance de la parole, le **Général BOULANGER**, répondant à Georges Clémenceau s'exprima en ces termes : « *Ces discussions ont leurs inconvénients, le silence en a davantage. Oui ! Gloire aux pays où l'on parle, honte aux pays où l'on se tait* »<sup>43</sup>.

Comparativement à la loi intérieure du Parlement de la CEDEAO, l'article 49 (6) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC est assez instructif au sujet du droit de parole de la Commission de la CEMAC. Selon le prescrit de cet article notamment : « *Le Président de la Commission ou son représentant (...) obtiennent la parole quand ils la demandent* ». L'exégèse de ce texte, révèle en effet que le droit de parole de la Commission ne peut lui être refusé toutes les fois qu'elle en fait la demande. C'est donc un droit absolu de la Commission. Il ressort des dispositions de l'article 50 (1) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC que, l'attribution et la répartition du temps de parole sont l'apanage du Président du

<sup>40</sup> V. Alinéa 2, article 44 du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC, et l'article 47 (2) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO.

<sup>41</sup> V. Article 47 (3) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO ; les alinéas 2 et 3 de l'article 44 du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>42</sup> En effet, « parole » et « Parlement » sont deux vocables connexes : d'un point de vue étymologique, ils possèdent un radical commun, dérivant du verbe « parler ». V. J. Dubois, H. Mitterand, A. Dauzat, *Dictionnaire étymologique et historique du français*, Paris, Larousse, coll. Les grands dictionnaires Larousse, 2011, pp. 717-718.

<sup>43</sup> H. Akerekoro, Directeur du CeDEP, Avant-propos à l'étude sur *Les silences de la Constitution Béninoise du 11 décembre 1990*. In *Actes de la journée Scientifique d'études du Centre du Droit de l'Etat et des Droits des Personnes en Afrique CeDEP*, Abomey-Calavi, le 20 septembre 2018, p. 6.

Parlement<sup>44</sup>. Par conséquent, l'assemblée élue statue sans débat sur cette proposition<sup>45</sup>. En fait, la sélection qui est faite par l'alinéa 6 de l'article 44, vise non seulement à rendre ordonné le travail législatif des mandataires des intérêts communautaires, mais également à bien gérer le temps des interventions de ceux-ci lors des débats en séance plénière.

En fin de compte, la Commission dans le contexte de la CEMAC n'assiste aux travaux parlementaires qu'avec « *voix consultative* »<sup>46</sup>.

La quintessence de la participation rationnée étant mise en exergue, l'exercice qui suivra consistera à présenter le droit de conseil dérisoire du Parlement envers la Commission.

## **B- L'exercice d'un droit de conseils dérisoire du Parlement**

C'est un axiome que la parlementarisation de la CEMAC et de la CEDEAO fait référence à l'émergence d'une logique de collaboration interinstitutionnelle. Ainsi, le Parlement peut donner des conseils à la Commission, son allié naturel. Cette situation est appréciable dans le contexte de la CEMAC principalement. Conformément aux dispositions de l'article 27 de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC : « *Le Parlement peut inviter la Commission à développer ou à infléchir les politiques existantes ou à initier de nouvelles* ». Sur ce postulat, le droit de conseils du Parlement peut être décrit comme une prière à l'égard de la Commission dont l'importance du rôle de moteur politique dans le système communautaire de la CEMAC de gouvernance est irréfragable.

Seulement, il ne s'agit que d'un droit « pauvre » puisqu'il ne s'exerce que par le biais des recommandations<sup>47</sup> faites en matière de politiques existantes (1), et de celles visant à initier de politiques nouvelles (2).

<sup>44</sup> Selon le prescrit de l'article 50 (1) du Règlement Intérieur du Parlement Communautaire de la CEMAC, « *Aucun député ne peut prendre la parole s'il n'y est invité par le Président. L'orateur parle de sa place et s'adresse au Président. Le Président peut l'inviter à monter à la tribune. Le temps de la parole est fixé à trois (3) minutes.* »

<sup>45</sup> V. Article 51 du Règlement intérieur du Parlement Communautaire de la CEMAC-mars 2014.

<sup>46</sup> L'article 43 (3) du Règlement intérieur du Parlement dispose en effet que : « *Le Président de la Commission ou un membre de la Commission, le Gouverneur de la BEAC ou son représentant assistent avec voix consultative aux travaux du Parlement(...)* ».

<sup>47</sup> Le professeur Jean Paul Jacqué souligne en effet que, dans certaines hypothèses, la recommandation vise à fixer un cadre général d'action. Elles ne sont pas dénuées de tout effet juridique et la Cour de justice (arrêt du 13 décembre 1989), *Fonds des maladies professionnelles*, C-322/88, rec. I-4407) a estimé que les juridictions nationales devaient les utiliser comme instruments d'interprétation de mesures nationales adoptées pour leur mise en œuvre ou lorsqu'elles viennent à l'appui d'autres mesures communautaires de caractère contraignant (J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 550).

### 1. *La formulation des recommandations en matière de politiques existantes*

Selon l'article 21 du système institutionnel et juridique de la Communauté, les recommandations ne lient pas. L'objet de cet acte de droit dérivé est d'inviter ses destinataires (les membres de la Commission) à adopter un comportement déterminé<sup>48</sup>. Ainsi, le Parlement fait des recommandations à la Commission à l'effet soit « à développer » soit « à infléchir » les politiques existantes au sein de la communauté<sup>49</sup>. C'est donc dire que, le Parlement ne peut faire de recommandations à la Commission aussi bien sur une politique en cours de discussions au sein du Comité Inter-Etats, que sur celle encore en débat au niveau du Conseil des Ministres de l'UEAC.

Par ailleurs, l'article 27 de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC fixe le cadre d'exercice du droit de conseils du Parlement envers la Commission en matière de politiques existantes.

*Unio*, le Parlement "**peut**" inviter la Commission « à développer » les politiques existantes. L'emploi du présent de l'indicatif ici, n'est pas sans susciter des hésitations sur son caractère facultatif et permissif, ou au contraire impératif<sup>50</sup>. On peut dès lors conclure avec Ricardo GUASTINI que : « *La forme syntaxique d'un énoncé est seulement un indice, mais non une preuve conclusive pour décider de son caractère descriptif ou prescriptif* »<sup>51</sup>. Mais dans ce cas, l'usage du "peut" revêt un caractère descriptif dans la mesure où, la Commission est simplement invitée par le Parlement à « étendre en donnant plus de détails »<sup>52</sup> sur une politique existante. Par conséquent, conclure que le Parlement peut inviter la Commission à lui donner des explications relatives à une politique existante<sup>53</sup>, il ressort qu'il peut aussi l'inviter à s'étendre davantage en procédant à des additifs<sup>54</sup>. L'article 41 du Traité révisé de la

<sup>48</sup> La recommandation est, le plus souvent, « un instrument d'orientation, qui vise à inciter son ou ses destinataires à adopter une ligne de conduite ou un comportement déterminé ; le terme désigne parfois un instrument d'initiative, qui ne bénéficie pas de la même valorisation/protection qu'une proposition ». (P. Pertek, *Droit des institutions de l'Union européenne*, PUF, 2011, p. 457).

<sup>49</sup> V. Article 27 de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC

<sup>50</sup> V. Champeil-Desplats, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, Paris 2014, p. 265.

<sup>51</sup> Ricardo Guastini, cité par V. Champeil-Desplats, *op.cit.*, p. 266.

<sup>52</sup> Le verbe « développer » est un polysème. Ainsi par exemple, il peut traduire soit le fait d'enlever ce qui enveloppe, soit le fait d'étendre ou de faire croître, de donner de l'ampleur, soit d'exposer en détail voire d'assurer la conception ou la fabrication d'un produit. Cf. J. Rey-Debove et A. Rey, *Le nouveau petit robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, nouvelle édition du petit robert, édition Paul Robert, 2009, p. 671 .

<sup>53</sup> Envisagé dans le sens qui est celui d'« exposer en détail », le verbe « développer » implique un « développement destiné à faire comprendre quelque chose » (*Id.*) Ainsi, la Commission peut être invitée par le Parlement à initier des textes additionnels à portée explicative d'une question ambiguë.

<sup>54</sup> Appréhendé comme le fait d'« étendre en donnant plus de détails », suggère que la Commission peut être invitée par le Parlement à prendre des mesures visant la modification d'une politique existante aux fins de son

CEMAC prescrit en effet que : « *Les actes additionnels sont annexés au Traité de la CEMAC et complètent celui-ci sans le modifier (...)* ».

*Deusio*, le Parlement "**peut**" suggérer à la Commission d'« *infléchir les politiques existantes* ». Le sens attaché au verbe transitif et pronominal « **infléchir** » est celui de « *modifier le cours, l'orientation de quelque chose* »<sup>55</sup>. Le Parlement exerce donc en la matière un pouvoir très limité<sup>56</sup>. Néanmoins, le Parlement peut en user toutes les fois que les conclusions adoptées par la Commission ne rencontrent pas son approbation.

L'examen de la formulation des recommandations du Parlement faites à la Commission dans le cadre de la CEMAC notamment, a donné l'occasion dans un premier temps de rendre compte de l'incitation à développer les politiques existantes. Par la suite, il a permis de clarifier l'invitation de la Commission à infléchir lesdites politiques.

## 2. *La formulation des recommandations visant à initier des nouvelles politiques*

La collaboration entre la Commission et le Parlement est remarquable dans le cadre du processus décisionnel. Ainsi, le Parlement peut inciter la Commission à initier de nouvelles politiques<sup>57</sup>. Deux types de propositions<sup>58</sup> sont prévus par la Convention régissant le Parlement à savoir :

- Les « *propositions sommaires* ». Elles sont flexibles. Assurément, en y optant, cela confère à la Commission beaucoup de liberté lors de la préparation du projet d'actes communautaires. Tout se passe comme si elle était face à une règle établie par le Parlement qu'elle doit juste

---

amélioration. Il est donc clair que, le fait d'éliminer un élément d'une politique existante constitue un infléchissement de cette politique. L'article 41 du Traité révisé de la CEMAC prescrit en effet que : « *Les actes additionnels sont annexés au Traité de la CEMAC et complètent celui-ci sans le modifier (...)* ».

<sup>55</sup> J. Rey-Debove et A. Rey, *op. cit.*, p. 1327.

<sup>56</sup> En effet, la suggestion est véhiculée par le biais de la recommandation. Or, elles constituent au même titre que les avis simples des actes qui ne lient pas les parties, selon les termes de l'article 41 (5) du Traité révisé de la CEMAC. En outre, ce pouvoir ne peut s'exercer pleinement puisqu'il s'exerce de façon indirecte. En fait, les suggestions sont faites non au Conseil des Ministres directement, organes délibérant dans l'UEAC, mais à la Commission de la CEMAC qui est chargée de préparer le document avant transmission au Conseil. Et durant la préparation du document de travail du Conseil, la Commission peut apporter des modifications qui pourront porter atteinte à la substance même des suggestions préalablement faites par le Parlement Communautaire. Cf. C.-C. Ndzana Mbouni, *op.cit.*, p. 95.

<sup>57</sup> V. Article 27 de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC.

<sup>58</sup> En effet, les propositions faites à la Commission par le Parlement de la CEMAC, se présentent principalement sous la forme d'un exposé succinct qui exhibe les orientations majeures d'une politique. Sous cet angle, le Parlement de la CEMAC s'assimilerait à la Conférence des Chefs d'Etat qui est cet organe chargé de déterminer la politique Communautaire et d'orienter l'activité du Conseil des Ministres et du Comité Ministériel (cf. Article 12, Traité révisé CEMAC). Toutefois, la différence entre le Parlement et la CCE, tient au fait que contrairement aux orientations déterminées par le Parlement, celles fixées par la CCE sont contraignantes.

règlementer. Ainsi, la Commission selon son bon plaisir, pourrait procéder à la réglementation de cette politique.

- Les « *propositions détaillées* » par contre, s'apparentent à un texte normatif comprenant essentiellement deux parties : un « corpus »<sup>59</sup> qui est la partie du texte normatif rédigée sous forme d'« **articles** » contenus dans des « **titres** », et un « préambule » qui est comprise comme la partie introductive. L'examen du préambule laisse entrevoir des données à la fois politique, juridique que sociologique. Sur cette base, l'exposé détaillé contient dans sa partie introductive, l'énoncé des principes directeurs des propositions qui sont faites à la Commission. S'aligner sur la politique établie par le Parlement, c'est certifier son droit de conseils en la matière. Ainsi, « *tout se passerait comme si la Commission avait recueilli les recommandations du Parlement et les avait transmises au Conseil des Ministres en prenant cependant le soin de changer le régime juridique de l'acte pour le transformer en un projet de règlement ou de directive* »<sup>60</sup>.

Pour ne pas conclure sur ce point, il ne faut pas manquer de souligner l'aspect ponctuel des rapports de collaboration apaisée du Parlement et de la Commission dans le système communautaire de la CEMAC et de la CEDEAO. En effet, par à-coup, la Commission participe de manière rationnée aux travaux parlementaires et le Parlement use d'un droit de conseils insignifiant envers la Commission, dont l'importance du rôle de moteur politique dans lesdits systèmes est irréfragable. Toutefois, la parlementarisation de la CEMAC et de la CEDEAO fait également référence à l'émergence d'une logique de dépendance accrue de la Commission à l'égard du Parlement.

## II- La dépendance accrue de la Commission à l'égard du Parlement

De façon laconique, la dépendance implique un lien de subordination qui se manifeste fréquemment par la prévalence d'une volonté sur une autre. Une telle force n'est que la traduction d'un déséquilibre dans les rapports interinstitutionnels. Pourtant, La Cour de justice dans l'arrêt *Lord Bruce of Donnington* rendu le 15 septembre 1981, avait dégagé le principe de l'autonomie des institutions qui est protégé contre les atteintes que pourraient y porter les Etats<sup>61</sup>. Seulement, dans le cadre de la CEMAC et de la CEDEAO, on remarque une sidérante

<sup>59</sup> Le corpus désigne « *un recueil de documents, de règles, de textes de lois se rapportant à un même sujet* ». (S. Guinchard et T. Debard, *Lexique des termes juridiques, op.cit.*, p. 615).

<sup>60</sup> C.-C. Ndzana Mbouni, *op. cit.*, p. 9.

<sup>61</sup> Sur la question, voir J.-P. Jacqué, *op.cit.*, pp. 229-232.

dépendance de la Commission à l'égard du Parlement. Cette dépendance, s'apprécie par la surveillance régulière à laquelle est soumise la Commission par le Parlement.

L'opportunité qu'offre cette étude de la dépendance accrue de la Commission à l'égard du Parlement permettra tout d'abord de mettre en exergue la dynamique du contrôle aux fins de renseignements (A), avant de réaliser *in fine* de l'effectif contrôle aux fins de sanction (B).

## A- La dynamique du contrôle aux fins de renseignement

« *Le dialogue est consubstantiel à la démocratie représentative* »<sup>62</sup>. C'est dire que dans le système communautaire de la CEMAC et de la CEDEAO, l'importance accordée à la palabre par le législateur communautaire est un trait marquant de la démocratie représentative, c'est-à-dire du « *droit des citoyens*<sup>63</sup> *de participer à la gestion des affaires publiques par l'intermédiaire de leurs représentants élus* »<sup>64</sup>. Ce contrôle a pour fin de permettre au Parlement d'obtenir de la Commission, les informations qu'il estime utiles à l'exercice de son activité et d'exprimer, s'il le souhaite, son opinion approuvante ou désapprouvante à leur égard<sup>65</sup>.

Cette prérogative des Parlements communautaires de la CEMAC et de la CEDEAO s'exerce soit par le droit de poser des questions et de présenter des pétitions (1), soit par les commissions d'enquête et l'examen des rapports de la Commission (2).

### 1. Le droit de poser des questions et de présenter des pétitions

La pratique des questions<sup>66</sup> et des pétitions<sup>67</sup> participe de l'enracinement d'une culture parlementaire au sein de la CEMAC et de la CEDEAO. Ces procédures sont une technique de

<sup>62</sup> J. Gicquel et J.-E. Gicquel., *op.cit.*, p. 689.

<sup>63</sup> Le professeur Jean Paul Jacqué note que s'il existe une citoyenneté de l'Union, le droit communautaire ne prévoit pas de système d'attribution de celle-ci au niveau communautaire. Selon l'article 17 CE (article 20 TFUE), la citoyenneté découle automatiquement de la jouissance de la nationalité d'un Etat membre. Le traité précise que cette dernière « *s'ajoute à la nationalité nationale et ne la remplace pas* » (J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 122). La Cour de justice a affirmé le caractère fondamental de la citoyenneté dans l'arrêt *Rudy Grzelzyk* (20 septembre 2001, C-184/99, rec. I-6193 : « (...) *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique* »).

<sup>64</sup> J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 76.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 635.

<sup>66</sup> Voir, p.ex., l'article 17 de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC ; les articles 76 et 77 du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC-avril 2010 ; le chapitre XVIII du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (Quatrième législature).

<sup>67</sup> V. Article 86 du Règlement intérieur de la CEMAC-mars 2014 et le chapitre XIV, Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (quatrième législature).

contrôle de la Commission par l'assemblée élue qui donne la possibilité aux membres du Parlement<sup>68</sup> d'obtenir des éclaircissements sur des points particuliers, soit donc de faire préciser un aspect de la politique de l'Exécutif communautaire.

En premier lieu, le droit de poser des questions à la Commission de la CEMAC et de la CEDEAO constituent « *l'un des traits les plus importants du parlementarisme* »<sup>69</sup>. Les questions permettent aux députés d'interroger directement et publiquement les membres de la Commission dans leurs domaines de compétence ou le Président de la Commission pour des questions de politique générale. Cette interrogation peut être écrite ou orale laquelle constitue la modalité la plus classique de contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale<sup>70</sup>.

A propos des « questions écrites », c'est-à-dire d'une « *demande de renseignement adressée par un parlementaire à un membre du Gouvernement, qui doit répondre (...)* »<sup>71</sup>, elles constituent un moyen de dialogue entre le Parlement et la Commission dans la mesure où, le Député formule la demande de renseignements à la Commission qui en retour est tenu de répondre dans le délai de trente (30) jours<sup>72</sup>, sauf délai supplémentaire de cinq jours destiné, le cas échéant, à réunir les éléments de réponse<sup>73</sup>. Ce procédé dont le recours est justifié par un souci d'efficacité<sup>74</sup>, apparaît comme un « *moyen d'obtenir une consultation juridique gratuite* »<sup>75</sup>. Le législateur communautaire en fait un « *droit individuel* » du Député<sup>76</sup>. En

<sup>68</sup> Conformément aux dispositions de l'article 1(3) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO, « *les membres du Parlement portent le nom de Représentants ou Députés* ». Dans le même sens, l'article 3 du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC-avril 2010 dispose que : « *Conformément aux dispositions de l'article 4 de la Convention régissant le Parlement Communautaire, les membres du Parlement portent le titre de " Député au Parlement de la CEMAC "* ».

<sup>69</sup> G. Toulemonde, *Institutions politiques comparées*, Ellipses, Paris, 2006, p. 127.

<sup>70</sup> A.-D. Olinga, *La Constitution de la République du Cameroun*, Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale, éd., Terre Africaine, Yaoundé (Cameroun), 2006, p. 136.

<sup>71</sup> G. Toulemonde, *op.cit.*, p. 127.

<sup>72</sup> V. Article 93 (5), Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (quatrième législature) ; article 76 (4), Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>73</sup> V. Al. 4, article 76 du Règlement intérieur du Parlement. Il faut souligner qu'à la CEDEAO notamment, le Président de la Commission peut, dans les limites du délais d'un mois, indiquer par écrit qu'il n'est pas dans l'intérêt public qu'ils répondent aux questions, ou à titre exceptionnel, solliciter un délai supplémentaire d'un mois, pour préparer sa réponse (article 93 (6), Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (quatrième législature).

<sup>74</sup> Ph. Foillard, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20<sup>e</sup> éd., Larcier Paris, 2014, p. 359.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Voir, p.ex., l'article 76 (1) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC qui dispose en effet que : « *Des questions avec demande de réponse écrite peuvent être posées par tout député au Conseil, au Comité, à la Commission et aux autres organes et institutions spécialisés de la Communauté* ». L'article 93 (3), Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (quatrième législature) stipule en effet que : « *(...) Un député qui souhaite soumettre par écrit une question écrite la notifie au Président du Parlement qui la porte à la connaissance de la Commission de la CEDEAO* ».

conséquence, elles « *ne doivent comporter aucune imputation d'ordre personnel à l'égard d'un tiers* »<sup>77</sup>. Mais à peine d'irrecevabilité, elles doivent être « *rédigées en accord avec le bureau du Parlement* »<sup>78</sup>, « *dactylographiées et adressées au Président du Parlement*<sup>79</sup> qui les communique à l'institution ou à l'organe intéressé »<sup>80</sup>. A la CEDEAO, la recevabilité des questions est prévue par l'article 95 du Règlement intérieur du Parlement communautaire<sup>81</sup>. L'exégèse de cet article révèle en effet que, les questions doivent être concises et ne contenir aucun jugement. Si donc le député, c'est-à-dire le titulaire du mandat<sup>82</sup> représentatif n'est pas présent au moment de l'heure desdites questions, sa question devient caduque<sup>83</sup>. Il convient de relever avec Michel AMELLER que, les questions écrites sont « *entièrement traitées hors*

<sup>77</sup> V. Article 76 (2) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>78</sup> V. Al. 2, article 76 du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>79</sup> L'article 94 du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO est assez instructif en la matière : « 1. Une question ne peut être posée sans notification, à moins que le Président du Parlement soit d'avis qu'elle a un caractère urgent, et se rapporte soit à une question importante d'intérêt public ou à l'organisation des affaires d'intérêt public et que le député ait obtenu la permission du Président du Parlement de la poser.

2. La notification de toute question, par un député, est communiquée au Secrétariat général par écrit au plus tard sept (7) jour francs avant que la session parlementaire ne commence. Toutefois, lorsque la session a commencé, la question est communiquée au Secrétaire général par écrit au plus tard trois (3) jours francs avant le jour de la séance au cours de laquelle la réponse est requise ».

<sup>80</sup> V. Article 76 (3) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>81</sup> L'article 95 prévoit en effet que : « Une question ne peut :

- a. Contenir le nom des personnes ou des déclarations qui ne sont pas strictement nécessaires pour rendre la question intelligible ;
- b. Contenir des déclarations pour lesquelles le député qui pose la question n'est pas prêt à fournir des preuves ;
- c. Contenir des disputes, des insinuations, des avis, des imputations, ou des expressions qualificatives, tendancieuses, ironiques ou offensantes ;
- d. Se référer à des débats ou des réponses aux questions de la session en cours ;
- e. Se référer à des travaux au sein de la Commission parlementaire ayant déjà été rapportés au Parlement ;
- f. Chercher à recueillir des informations sur un sujet de nature secrète ou confidentielle ;
- g. Remettre en cause une décision de justice ou être posée sur toute affaire pendante en justice ;
- h. Etre posée dans le but d'obtenir l'expression d'un avis, la solution d'une action judiciaire abstraite ou la réponse à une proposition hypothétique ;
- i. Etre posée pour savoir si des déclarations faites dans la presse ou par des individus, des organes ou des personnes privées sont exactes ;
- j. Etre posée quant au caractère ou à la conduite d'une personne, à moins que ce ne soit dans le cadre des ses fonctions officielles ou publiques ;
- k. Etre posée en portant atteinte au caractère ou à la conduite de toute personne dont la conduite peut être contestée uniquement sur une motion de fond ;
- l. Etre posée en portant ou en insinuant une accusation à caractère personnel ;
- m. Etre à nouveau posée au cours de la même session si une réponse complète a été donnée ».

<sup>82</sup> Par mandat parlementaire on entend, « la mission politique que les citoyens confient à leurs compatriotes d'exercer le pouvoir législatif en leur nom et pour leur compte » (I. Abiabag, *Revisiter la validation des mandats parlementaires*, PUL, Douala, 2009, p. 9.)

<sup>83</sup> V. J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 637.

*tribune* »<sup>84</sup> et « *hors session* »<sup>85</sup>. Elles sont publiées au Journal Officiel du Parlement qu'il soit en session ou non<sup>86</sup>. Aussi, elles peuvent déboucher sur des questions orales qui impliquent par là, des réponses orales<sup>87</sup>.

En ce qui concerne les « *questions orales* »<sup>88</sup>, leur principe est rendu possible par la présence physique des membres de la Commission aux débats du Parlement. Les questions appelant des réponses, un dialogue, parfois un peu formel s'établit<sup>89</sup>. Le droit d'interroger oralement la Commission constitue tant un « *instrument essentiel du contrôle parlementaire* »<sup>90</sup> que le privilège d'un Député agissant seul, ou alors d'un collège de Députés agissant dans le cadre d'un organe intérieur du Parlement notamment la Commission parlementaire<sup>91</sup>.

Mais dans la pratique, les questions orales sont remises par écrit au Président du Parlement<sup>92</sup>, c'est-à-dire au service spécialisé du secrétariat général de la présidence du Parlement qui les soumet à la conférence des présidents<sup>93</sup> afin de procéder à leur inscription à l'ordre du jour des travaux du Parlement<sup>94</sup>. En conséquence, le « **droit de parole** » est dûment encadré. Les règles y relatives concernent l'attribution de parole aux questionneurs et la répartition du

<sup>84</sup> Michel Ameller, cité par P. Avril et J. Gicquel, *op.cit.*, pp. 284-285.

<sup>85</sup> G. Toulemonde, *op.cit.*, p. 128. Pour ce dernier en effet, si l'intérêt des questions écrites peut venir de la possibilité de les poser hors session, mais cette possibilité n'est pas toujours avérée puisqu'en Norvège par exemple il est interdit aux parlementaires de poser des questions écrites lors des mois de juillet et août.

<sup>86</sup> V. Article 93 (4) du Règlement intérieur de la CEDEAO. En outre, l'alinéa 5 précise que : « *Les réponses aux questions sont publiées au Journal Officiel du Parlement dans un délai d'un mois suivant la question* ».

<sup>87</sup> L'article 76 (5) du Règlement intérieur du Parlement précise en effet que : « *Si une question n'a pu recevoir de réponse dans le délai imparti, elle est inscrite, à la demande de son auteur, sous forme de question orale à l'ordre du jour de la prochaine session* ». Cette disposition qui consacre la mutation du procédé des questions écrites vers les questions orales, empêche l'organe ou l'institution intéressée de se garder de répondre aux questions posées.

<sup>88</sup> L'article 87 (5) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO dispose en effet que : « *Le Parlement peut requérir soit oralement soit par écrit, toutes informations du Président de la Commission de la CEDEAO* ». L'article 77 (1) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC dispose également que : « *Un Député ou une commission parlementaire peut poser des questions orales (...) à la Commission (...) et demander que ces questions soient inscrites à l'ordre du jour des travaux du Parlement* ».

<sup>89</sup> Ph. Foillard, *op. cit.*, p. 356.

<sup>90</sup> H. Simonian-Gineste, *Le droit constitutionnel en schémas*, deuxième édition, Ellipses, Paris, 2008, p. 364.

<sup>91</sup> Aux termes des dispositions de l'alinéa 1, article 77 du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC : « *Un Député ou une Commission parlementaire peut poser des questions orales au Conseil, au Comité, à la Commission et aux autres organes et institutions spécialisées de la Communauté et demander que les questions soient inscrites à l'ordre du jour des travaux du Parlement* ».

<sup>92</sup> Voir, p.ex., l'article 93 (3) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (quatrième législature) ; l'article 77 (2) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC-avril 2010.

<sup>93</sup> V. Article 77 (2) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>94</sup> V. Alinéa 3, article 77 du Règlement intérieur.

temps de parole<sup>95</sup>. Le membre de l'institution répond et le débat sur ladite question est clos<sup>96</sup>. C'est dire qu'en effet, les rédacteurs de la loi intérieure du Parlement ont opté pour les « *questions orales simples* »<sup>97</sup>. Ce qui implique que dans l'aire communautaire de la CEMAC et de la CEDEAO, la démocratie est un « *processus d'échange et de débat*<sup>98</sup> »<sup>99</sup> et non la dictature d'une majorité.

Par ailleurs, l'article 94 (3) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO pose certaines exigences d'ordre formel : « *Si un député requiert une réponse orale à sa question, il la marque d'un astérisque. Pas plus de trois (3) questions sont ainsi marquées par un député pour une réponse orale le même jour* ». Les questions orales et les réponses sont publiées au Journal Officiel du Parlement, que le Parlement soit en session ou non<sup>100</sup>.

En second lieu, le droit de présenter des « pétitions » est un droit commun aux démocraties parlementaires<sup>101</sup>. Dans le silence de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC et du Protocole sur le Parlement de la CEDEAO, les assemblées élues l'ont inscrit dans leur loi intérieure notamment<sup>102</sup>. Ces différents textes accordent le droit de présenter les pétitions non seulement aux citoyens de la Communauté, mais également à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège social dans un des Etats membres<sup>103</sup>.

Les lois intérieures des différentes assemblées élues au sein de la CEMAC et de la CEDEAO déterminent les mêmes conditions de la recevabilité des pétitions. Ainsi, elles doivent non seulement mentionner le nom, la qualité, la nationalité et le domicile de chacun des

---

<sup>95</sup> V. Les al. 6 et 7, article 77 du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC aux termes desquels : « 6. *L'auteur de la question dispose de trois minutes pour la développer, le membre de l'institution ou de l'organe intéressé répond.*

7. *L'auteur de la question dispose de trois minutes pour répliquer, le membre de l'institution répond et le débat sur ladite question est clos* ».

<sup>96</sup> V. Article 77 (7), Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>97</sup> J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *op.cit.*, p. 690. Rappelons juste que dans le cas des questions orales « simples », le membre de l'institution ou de l'organe intéressé répond à la question qui lui est posée, avec la faculté pour l'interrogateur de reprendre la parole, ce qui donne lieu à deux monologues parallèles, celui du questionné et celui du questionneur.

<sup>98</sup> On pense de la sorte aux débats sur les problèmes d'actualité, urgents et d'importance majeure prévus à l'article 85 du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>99</sup> X. Vandendriessche, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op.cit.*, p. 69.

<sup>100</sup> V. Article 93 (5) et (6) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO.

<sup>101</sup> J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 638.

<sup>102</sup> V. Chapitre XIV du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO ; article 86 du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>103</sup> V. Article 81 (1) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO et l'article 86 (1) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

pétitionnaires<sup>104</sup>, mais aussi être rédigées dans l'une des langues de travail de la Communauté<sup>105</sup>. Enfin, elles doivent être inscrites sur un rôle général, puis transmises par le Président du Parlement aux commissions parlementaires compétentes pour examen<sup>106</sup>. Elles procèdent par des auditions ou par l'envoi des membres sur place pour constater les faits<sup>107</sup>. Les pétitionnaires sont avisés par le Président du Parlement des décisions prises et de leurs motifs<sup>108</sup>. Il reviendra ensuite à l'assemblée élue de vérifier quelles suites sont données à ce rapport par les institutions qui en étaient les destinataires.

Les développements relatifs au droit de poser les questions et de présenter les pétitions ont donné l'occasion de démontrer que les assemblées élues de la CEMAC et de la CEDEAO<sup>109</sup>, veillent effectivement sur les Commissions. L'exercice qui va suivre consistera à faire l'économie des missions des commissions d'enquête et l'examen de nombreux rapports soumis par les Commissions.

## ***2. Le contrôle par les commissions d'enquête et l'examen des rapports***

Le contrôle par les commissions parlementaires d'enquête ou spéciales<sup>110</sup> et l'examen des rapports constituent une autre manifestation de la dépendance de la Commission envers le Parlement communautaire.

On appelle enquête parlementaire, « *les investigations auxquelles une Assemblée procède elle-même par l'intermédiaire des membres qu'elle a désigné avec un mandat*

<sup>104</sup> V. Article 81 (2), Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO ; article 86 (2), Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>105</sup> V. Article 81 (3) Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO ; article 86 (3) Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>106</sup> V. Article 82 du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO ; article 86 (5) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>107</sup> V. Article 86 (9) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC ; article 82 (3), Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO.

<sup>108</sup> V. Article 82 (8) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO ; article 86 (14) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>109</sup> Le rôle du Parlement, ainsi qu'il est indiqué dans le protocole A/P2/8/94 relatif au Parlement de la CEDEAO, est « *d'être un forum de dialogue, de consultation et de consensus pour les représentants des peuples de la communauté, dans le souci d'en promouvoir l'intégration* »

<sup>110</sup> Aux termes de l'article 33 (1) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (quatrième législature) : « *Le Parlement peut constituer des Commissions spéciales sur des questions spécifiques. Les Commissions spéciales sont :*

- i. Le comité de sélection*
- ii. Les commissions ad hoc*
- iii. La commission plénière. »*

déterminé<sup>111</sup> »<sup>112</sup>. Les Commissions de contrôle peuvent être ordonnées sur toutes les questions qui intéressent la Communauté<sup>113</sup>. Le droit pour le Parlement d'y procéder librement découle des pouvoirs généraux attribués aux représentants de l'ensemble des populations des Etats membres de la CEMAC et de la CEDEAO<sup>114</sup>. Par conséquent, « *le travail du Parlement ne peut retrouver efficacité et prestige que s'il repose sur un rôle accru des commissions (...)* »<sup>115</sup>.

Consciente de cet enjeu lié à l'accroissement des pouvoirs des commissions, les législateurs de la CEMAC et de la CEDEAO ont prévu la création des commissions parlementaires d'enquête ou spéciales à la demande d'un quart des membres du Parlement pour « *un usage déterminé* »<sup>116</sup>. Au-delà de ces « *exigences de précision* »<sup>117</sup> et en conséquence le vote de la résolution portant création d'une commission spéciale, le problème de l'« *opportunité politique* »<sup>118</sup> se pose. Cela implique que la recevabilité d'une proposition de résolution, la constitution voire le fonctionnement desdites commissions, dépend de l'environnement politique et juridique qui régit les faits qui font l'objet d'enquête. Seulement, la proposition de résolution est irrecevable lorsque des poursuites judiciaires sont en cours, ou si des discussions sur les faits sont entamées<sup>119</sup>. Les commissions parlementaires d'enquêtes

<sup>111</sup> Conformément aux dispositions de l'article 33 (2) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO, « *Une Commission a spéciale a un objectif spécifié, une mission et une durée* ».

<sup>112</sup> E. Pierre, *op.cit.*, p. 678.

<sup>113</sup> Voir, p. ex., l'article 33 (1) du Règlement intérieur du Parlement de la CEDEAO (quatrième législature).

<sup>114</sup> Il s'agit de « *boursiers de la chose publique, professionnel d'un travail mal organisé, en proie aux électeurs (...)* membre d'une Assemblée dans laquelle on peut discerner à la fois un cercle social (ou si l'on aime mieux, un club), une plate-forme de publicité, un bureau d'études et de travail, un organe de décision. Quant à la vie du parlementaire, elle se déroule dans les couloirs, dans les groupes parlementaires, dans les groupes parlementaires, dans les Commissions, desquelles nous rapprocherons les délégations aux Assemblées internationales et en séance publique. » (J. Meynard, « La profession parlementaire », *Revue internationale des Sciences Sociales* ; vol. XIII, 4, 1961, pp. 617 et 623).

<sup>115</sup> V. Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions d'enquêtes parlementaires et autorités judiciaires (document de travail provisoire), en ligne à l'adresse suivante : [www.google.fr](http://www.google.fr), consulté le 17 novembre 2019 à 09 :15.

<sup>116</sup> Voir, p. ex., l'article 22 de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC qui dispose que : « *Le Parlement peut constituer des commissions temporaires d'enquête, à la demande du quart (1/4) des Députés. La décision est prise à la majorité absolue des Députés composant le Parlement* ». Au Bénin, l'article 30 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale précise qu'elles sont créées pour un usage déterminé, même comme, selon l'Assemblée parlementaire de la francophonie, elles représentent plus un moyen de renforcer la loyauté politique qu'un moyen de sanction.

<sup>117</sup> P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 3<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 1989, p. 280.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 680.

disposent d'un pouvoir quasi-judiciaire<sup>120</sup>. A cet effet, le professeur Jean Paul JACQUE relève que : « *La mission des commissions d'enquête<sup>121</sup> est d'examiner les allégations des infractions ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire* ».

De façon générale, la spécificité des commissions de contrôle réside dans leurs pouvoirs atypiques : obligation de répondre à leur convocation, pouvoir de contrôle sur pièce et sur place des rapporteurs, auditions<sup>122</sup> des personnalités<sup>123</sup>. En outre, la commission spéciale peut procéder à des visites domiciliaires, recueillir des dépositions écrites, réclamer des organes et institutions communautaires la communication de toutes les pièces administratives qui sont de nature à l'éclairer<sup>124</sup>. La méconnaissance de ces exigences peut donner lieu à des poursuites pénales.

S'il est presque difficile de limiter la durée des travaux de la commission de contrôle<sup>125</sup>, il faut dire qu'après exécution de la mission pour laquelle elle a été créée, l'enquête se conclue soit par le dépôt de son rapport, soit par l'ouverture d'une information judiciaire<sup>126</sup> dans les délais fixés par le Parlement<sup>127</sup>. En inscrivant dans les normes primaires et dérivées le droit pour le Parlement d'établir les commissions spéciales, les Etats membres de la CEMAC et de la CEDEAO se sont « *moralelement engagés à coopérer avec le Parlement* »<sup>128</sup>.

Aux procédures susvisées, vient s'ajouter l'examen des rapports soumis par la Commission. Il s'agit en effet, d'un « *contrôle-surveillance* »<sup>129</sup> qui est exercé par le Parlement<sup>130</sup>.

<sup>120</sup> En droit béninois par exemple, l'article 114 (1) du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale dispose en effet que : « *La création d'une commission d'enquête ou de contrôle, sur proposition de résolution qui détermine avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises publiques ou semi-publiques dont la commission de contrôle doit examiner la gestion* ».

<sup>121</sup> J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 19.

<sup>122</sup> Selon l'article 23 de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC, « *le Parlement peut, à son initiative ou à leur demande, entendre :- le président et les membres de la Commission (...)* ».

<sup>123</sup> Il faut souligner que les personnalités citées devant la commission spéciale n'ont pas le caractère légal de témoins et ne peuvent par conséquent pas invoquer l'immunité qui couvre les témoignages faits en justice (V. arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux, 26 juillet 1878, aff., M. Labadie).

<sup>124</sup> E. Pierre, *op.cit.*, p. 702.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 709.

<sup>126</sup> V. Article 81 (7) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC.

<sup>127</sup> V. Article 81 (3), Règlement intérieur du Parlement communautaire. Seulement, le Parlement sur la base de l'autonomie fonctionnelle est maître de jeu en matière de détermination des délais impartis à la commission d'enquête pour le dépôt de son rapport. En effet, l'emploi du terme « des délais » plutôt que « d'un délai » en est la preuve. Par conséquent, il lui est donc possible de fixer « un délai initial et des délais supplémentaires ».

<sup>128</sup> Y. Doutriaux et C. Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, 5<sup>e</sup> édition, La documentation Française, Paris, 2005, p. 93.

<sup>129</sup> H. Simonian-Gineste, *Le droit constitutionnel en schémas*, deuxième édition, Ellipses, Paris, 2008, p. 370.

<sup>130</sup> V. Article 15 du Règlement intérieur du Parlement Communautaire.

D'abord, le Parlement, réuni en séance plénière, examine le « *programme d'actions de la Commission* »<sup>131</sup>. Sa présentation au Parlement est suivie de débats et à l'issue duquel, il peut émettre des recommandations par voie de résolution<sup>132</sup>. Il s'agit d'un droit auquel le Président de la Commission ne peut s'empêcher d'exercer.

Ensuite, le Parlement examine le « *rapport général sur le fonctionnement et l'évolution de la Communauté* »<sup>133</sup> que lui soumet chaque année le Président de la Commission. Contrairement au précédent, celui-ci est un véritable rapport<sup>134</sup>. Mais, à la seule différence qu'il n'est suivi d'aucun débat.

*In fine*, le Parlement communautaire dispose donc, soit à sa demande, soit par le biais des rapports susvisés qui lui sont soumis, de renseignements assez complets sur le fonctionnement et l'évolution de la Communauté. Il a par conséquent des outils nécessaires pour faire connaître non seulement aux institutions et organes de la Communauté, mais également aux citoyens<sup>135</sup> ses observations sur l'activité de la communauté en s'appuyant sur de très larges sources de renseignements<sup>136</sup>. *Quid* de la mécanique du contrôle-sanction qui s'exerce à l'égard de la Commission, et prend juridiquement la forme de la motion de censure ?

## **B- La mécanique du contrôle-sanction : le vote de la motion de censure**

La responsabilité politique de l'Exécutif communautaire devant le Parlement<sup>137</sup> est un élément caractéristique des rapports entre les pouvoirs en régime parlementaire<sup>138</sup>. Pour les professeurs Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, « *la responsabilité est le corollaire de*

<sup>131</sup> V. Article 15 (1).

<sup>132</sup> V. Article 15 (2).

<sup>133</sup> V. Article 16.

<sup>134</sup> En effet, il s'agit d'un « *rapport annuel de portée générale qui a pour objet d'informer le Parlement sur la situation générale de l'UEAC et de l'UMAC* ». C'est nous qui le soulignons.

<sup>135</sup> Voir, p.ex., l'article 4 (k), Protocole Additionnel A/SP.3/06/06 portant amendement du Protocole A/P.2/8/94 relatif au Parlement de la Communauté.

<sup>136</sup> Cf. J.-P. Jacqué, *op.cit.*, p. 638.

<sup>137</sup> Selon le prescrit de l'article 79 (1) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC en effet, « *conformément aux dispositions des articles 18 et 19 de la Convention, le Parlement met en cause la responsabilité de la Commission de la CEMAC par le vote d'une motion de censure* ».

<sup>138</sup> Il peut être défini de manière opératoire comme « *un régime à base de séparation souple des pouvoirs sous-tendue par des interférences qui traduisent une collaboration des pouvoirs.*» (El Hadj Mbodji, *Cours de théorie constitutionnelle*, 1<sup>ère</sup> année sciences juridiques, Université catholique de l'Afrique de l'Ouest (UCAO), Faculté Catholique de Bamako (en ligne). En effet, ce régime repose sur une séparation souple des pouvoirs exécutifs et législatifs qui doivent toujours « aller de concert ». La collaboration des pouvoirs et l'existence des moyens d'actions réciproques entre les pouvoirs juridiquement différenciés sont les principaux marqueurs du régime parlementaire.

*l'autorité en démocratie* »<sup>139</sup>. En effet, la Commission est comptable de ses actes devant l'assemblée élue<sup>140</sup> à travers l'usage modéré de la possibilité de recourir à la motion de censure<sup>141</sup>. C'est le moyen principal du contrôle exercé sur l'exécutif communautaire par l'assemblée élue. Cette dernière a théoriquement droit « de vie ou de mort »<sup>142</sup> sur la Commission. La rationalisation<sup>143</sup> de la procédure de vote de la motion de censure dans le système communautaire de la CEMAC notamment, assure la stabilité de l'Exécutif communautaire puisqu'il ne peut être renversé « *par surprise* »<sup>144</sup>.

Afin de satisfaire une légitime curiosité, les analyses porteront sur la rigidité des conditions du vote de la motion de censure spontanée (1) mais aussi, sur l'effet dual du vote de la motion (2).

### ***1. La rigidité des conditions du vote***

La motion de censure spontanée résulte de la seule initiative des députés<sup>145</sup>. Elle se distingue des interpellations provoquées par un seul parlementaire<sup>146</sup>, puisqu'elle doit être le fruit d'une

<sup>139</sup> J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *op.cit.*, p. 692.

<sup>140</sup> C'est l'« Instance chargée du contrôle démocratique des Institutions et Organes participant au processus décisionnel de la Communauté » (J. Gatsi, *Nouveau dictionnaire juridique*, 2<sup>e</sup> éd., PUL, 2009, p. 233).

<sup>141</sup> Comparativement à la CEDEAO où les textes qui régissent le Parlement de la Communauté ne sont instructifs au sujet de la procédure de la procédure de recourir à la motion de censure, la Convention régissant le Parlement de la CEMAC par contre est suffisamment instructif en la matière (V. Articles 18 et 19).

<sup>142</sup> Cf. « La motion de censure : véritable moyen de contrôle ? », Fiche thématique, accessible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr>, consulté le 5 décembre 2019 à 20 :13.

<sup>143</sup> Elle « *consiste en quelque sorte à limiter le jeu naturel des principaux éléments du parlementarisme pour éviter les dérives du système et l'instabilité gouvernementale.* » (L. Favoreux et al., *Droit constitutionnel*, 9<sup>ème</sup> éd., Dalloz, Paris, 2006, p. 354, cité par B.-R. Guimdo Dongmo, « la responsabilité politique du Gouvernement dans la constitution camerounaise », *Revue de la recherche juridique Droit prospectif*, 2007-4, N°XXXII-120 (32<sup>ème</sup> année-120<sup>e</sup> numéro), PUAM, p. 2108.)

<sup>144</sup> A. Barilari et M.-J. Guédon, *Institutions politiques, plans détaillés*, Sirey, 1985, p. 9.

<sup>145</sup> Conformément aux dispositions de l'article 18 de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC, « *lorsque le Parlement relève des dysfonctionnements dans l'accomplissement des missions dévolues à la Commission par le Traité de la CEMAC, il peut, de façon graduelle :*

- *Saisir le Conseil des Ministres ;*
- *Interpeller la Commission ;*
- *Voter une motion de censure contre la Commission ou saisir la Conférence des Chefs d'Etat.»*

<sup>146</sup> Il s'agit de « *boursiers de la chose publique, professionnel d'un travail mal organisé, en proie aux électeurs (...)* membre d'une Assemblée dans laquelle on peut discerner à la fois un cercle social (ou si l'on aime mieux, un club), une plate-forme de publicité, un bureau d'études et de travail, un organe de décision. Quant à la vie du parlementaire, elle se déroule dans les couloirs, dans les groupes parlementaires, dans les commissions, desquelles nous rapprocherons les délégations aux Assemblées internationales et en séance publique » (J. Meynard, « La profession parlementaire », *Revue internationale des Sciences Sociales* ; vol. XIII, 4, 1961, pp. 617-623).

volonté collective<sup>147</sup>, afin de rendre plus difficile le renversement de la Commission<sup>148</sup>. A propos, le professeur Togba ZOGBELEMOU<sup>149</sup> souligne en effet que, « *son effectivité et l'efficacité demeurent hypothétiques* ». A cet effet, les développements relatifs aux préalables requis seront suivis par ceux concernant les autres formalités de dépôts exigées.

Concernant les préalables requis, l'article 18 de la Convention régissant le Parlement communautaire les énumère avec précision. Ainsi, lorsque le Parlement constate des dysfonctionnements dans l'accomplissement des missions dévolues à la Commission par le Traité de la CEMAC, il peut, de « *façon graduelle*<sup>150</sup> »:

- « *Saisir le Conseil des Ministres de l'UEAC* ». Il doit s'analyser comme l'aptitude reconnue au Parlement par la Convention de déférer devant le Conseil, les questions qui concernent le management des affaires de la Commission. Trois idées majeures la sous-tendent : D'abord, prévenir le Conseil au sujet des inconvenances constatées dans l'accomplissement des orientations fixées en matière économique et financière par la Commission qui assure la réalisation des objectifs de la Communauté. Ensuite, si aux termes de l'article 71 de la Convention UEAC, « *le Conseil des Ministres peut déléguer une partie de ses pouvoirs à la Commission* » ; il résulte qu'en effet, la saisine du Conseil par le Parlement s'apprécie comme le procédé déclencheur à l'effet de retirer les pouvoirs que le Conseil a délégués à la Commission. Enfin, la procédure de saisine du Conseil s'analyse tel un moyen de révocation de la Commission de la CEMAC sur le fondement de l'article 77 de la Convention UEAC : « *Durant leur mandat, les membres de la Commission sont irrévocables sauf cas de faute lourde ou d'incapacité constatée par la Cour de Justice sur saisine du Conseil des Ministres* ». Cette saisine, s'effectue soit au moyen d'une « *résolution* » soit alors d'un « *rapport* »<sup>151</sup>. Il doit nécessairement comporter une « *note de présentation* »<sup>152</sup> ; en cas d'échec, le Parlement peut à son initiative, interpeller la Commission.

<sup>147</sup> D'après le prescrit de l'article 19, 2<sup>e</sup> paragraphe : « *Le Parlement ne peut délibérer valablement sur une motion de censure que si les deux tiers (2/3) des Députés composant le Parlement sont présents.* »

<sup>148</sup>

<sup>149</sup> T. Zogbelemou, *Droit des organisations d'intégration économique en Afrique (CEDEAO-CEMAC- UEMOA-ZMAO)*, Etudes africaines, L'Harmattan, 2014, p. 119.

<sup>150</sup> Il faut souligner que cet adjectif qualificatif, suggère l'idée d'une « *succession de degrés.* » (J. Rey-Debove et A. Rey, *op.cit.*, p. 1174).

<sup>151</sup> Aux termes des stipulations de l'article 24 de la Convention : « *Dans le cadre du contrôle démocratique, le Parlement exprime ses vues sous forme de résolutions ou de rapports* ». En conséquence, la saisine du Conseil des Ministres puisqu'elle relève de la procédure de contrôle démocratique, elle ne peut se faire que par l'un des moyens prévus dans le présent article.

<sup>152</sup> V. Article 10 (2) du Règlement n° 11/99/UEAC-025-CM-02, portant organisation et fonctionnement du Conseil des Ministres du 18 août 1999.

- « *Interpeller la Commission de la CEMAC* ». L'interpellation parlementaire implique une mise en demeure<sup>153</sup> adressée à la Commission l'ordonnant à s'expliquer sur l'exercice de son activité<sup>154</sup>. En effet, comme le souligne Eugène PIERRE<sup>155</sup>, « *il est de l'essence des gouvernements les moins libres que ceux qui détiennent le pouvoir exécutif puissent être mis en demeure de dire aux représentants du pays l'usage qu'ils font de leur autorité, soit au point de vue de la politique générale, soit au point de vue des intérêts particulier* ».

Seulement, le droit d'interpeller la Commission<sup>156</sup> doit être distingué de celui qui est mentionné à l'article 77(8) du Règlement intérieur du Parlement de la CEMAC<sup>157</sup>. La dissimilitude est relative tant aux fondements<sup>158</sup> et destinataires de l'interpellation<sup>159</sup>, qu'aux procédures<sup>160</sup>. Au demeurant, l'interpellation est un procédé « *indispensable de la censure dont elle constitue une modalité particulière* »<sup>161</sup>.

De fait, hormis ces préalables requis, la recevabilité d'une motion de censure spontanée en tant qu'un moyen pour les députés de mettre en cause réellement la responsabilité de la Commission, est soumise à d'autres formalités procédurales exigibles.

Eu égard, aux formalités de dépôt exigées, aux termes des stipulations de l'article 19 de la Convention: « *La motion de censure n'est recevable que si elle est déposée par au moins un tiers (1/3) des Députés composant le Parlement* ». L'alinéa 2 de l'article 79 du Règlement

<sup>153</sup> Il s'agit d'un « *courrier formel qui s'inscrit dans un cadre juridique. C'est un moyen de pression exercé par une personne, une entreprise ou une administration (appelée alors le « créancier») afin qu'une autre personne ou entreprise (appelée le « débiteur») remplisse ses obligations légales* » (V. Dorothee, « Que veut dire mise en demeure ? Peut-on la contester et quels sont les délais pour réagir ? » Accessible en ligne à l'adresse suivante : [www.aide-sociale.fr](http://www.aide-sociale.fr), consulté le 6 décembre 2019 à 08 : 01.

<sup>154</sup> Cf. P. Avril et J. Gicquel, *op.cit.*, p. 258.

<sup>155</sup> E. Pierre, *op.cit.*, p. 790.

<sup>156</sup> V. art. 78 du Règlement intérieur aux termes duquel : « *Le Parlement peut interpeller la commission lorsqu'il relève des dysfonctionnements dans l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues par les textes organiques* ».

<sup>157</sup> Ce texte prévoit en effet que : « *Dans le cas où le membre de l'institution ou de l'organe intéressé ne se serait pas manifesté pour répondre à une question écrite ou orale, le Parlement peut décider de recourir à l'interpellation de celui-ci* ».

<sup>158</sup> Pendant que la première interpellation a pour base les dysfonctionnements de la Commission dans l'exécution de ses missions, la seconde par contre, est fondée sur le défaut de réponse aux questions écrites ou orales.

<sup>159</sup> Si l'« *interpellation conventionnelle* » notamment, celle qui est prévue à l'article 18 de la Convention vise la Commission, c'est-à-dire l'ensemble des commissaires car, « *conformément au principe de la collégialité, la responsabilité individuelle des commissaires devant le Parlement est exclue* ». (Cf. J.-P. Jacqué, « Parlement européen », in *Encyclopédie Dalloz, répertoire droit communautaire, op.cit.*, p. 20). L'« *interpellation règlementaire* » qui est indiquée à l'article 77 (8) du Règlement intérieur, intéresse tout membre d'une institution ou organe pris seul.

<sup>160</sup> Tandis que l'interpellation prévue à l'article 77 (8) du Règlement intérieur constitue une « *sommation interpellatrice* » à l'endroit du membre de l'institution ou de l'organe intéressé, celle de l'article 18 de la Convention implique une « *mise en demeure* ».

<sup>161</sup> P. Avril et J. Gicquel, *op.cit.*, p. 258.

intérieur est quant à lui, plus instructif : « *Le dépôt d'une motion de censure est constaté par la remise au Président en séance plénière d'un document portant l'intitulé "motion de censure" signée par au moins un tiers (1/3) des membres du Parlement* ».

L'exégèse de ces articles laisse tout d'abord entrevoir que, la motion de censure spontanée doit être signée<sup>162</sup> par un tiers (1/3) au moins des Députés composant le Parlement, soit 10 Députés à l'heure actuelle. Seulement, « *à partir du dépôt, aucune signature<sup>163</sup> ne peut être retirée, ni ajoutée* »<sup>164</sup>. Dès sa réception, le Président du Parlement est tenu de la « *notifier* » au Président de la Commission et d'en donner lecture au Parlement. Son dépôt est constaté par la remise au Président du Parlement en séance plénière d'un « *document portant l'intitulé "motion de censure"* »<sup>165</sup>.

Le Règlement intérieur du Parlement communautaire précise en outre que, le débat et le vote ne peuvent avoir lieu plus de six (6) jours « *francs* »<sup>166</sup>. Autrement dit, le vote de la motion de censure spontanée peut avoir lieu jusqu'au lendemain du jour où il expire ; contrairement aux « *délais non francs* » qui imposeraient que le vote ait lieu le dernier jour où le délai vient à expirer<sup>167</sup>. La motion de censure qui n'est pas votée au cours de cette période, rend nul et de nul effet la procédure pour cause de tardiveté. Néanmoins, la motion de censure doit réunir les voix de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée élue<sup>168</sup>, soit aujourd'hui 20 voix<sup>169</sup>. En effet, cette exigence s'explique pour éviter qu'une majorité simple, liée à des

<sup>162</sup> La signature est l'élément qui consacre l'avènement de l'acte en tant que norme juridique et peut consister en un signe particulier faite par l'auteur de l'acte sur celui-ci, soit en inscription de son nom. En tout cas la signature doit être visible sur l'*instrumentum*. Elle est pour tout dire, l'élément permettant d'authentifier l'acte ; elle constitue un élément d'opposabilité de l'acte à l'administration.

<sup>163</sup> Il faut souligner que les rédacteurs du texte de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC ont limité dans le temps, le nombre de motions de censure pouvant être déposé par les députés. Une telle mesure peut être considérée comme bénéfique à la Commission, dans la mesure où un député ne peut pas signer plus d'une motion de censure par an. Concrètement, si la motion de censure doit être signée par au moins un tiers (1/3) des députés, soit 15 députés sur les 60 que comptent le Parlement actuellement, il n'y aura qu'une motion par an. On peut comprendre toute la sévérité du législateur communautaire en la matière.

<sup>164</sup> V. Al. 3, article 79 du Règlement intérieur.

<sup>165</sup> V. Article 79 (2) du Règlement intérieur.

<sup>166</sup> V. L'alinéa 4, article 19 de la Convention régissant le Parlement de la CEMAC.

<sup>167</sup> Pour ces aspects, voir J. Vincent et S. Guinchard, *Procédure civile*, 26ème éd., Paris, Précis Dalloz, 2001, pp. 564-565.

<sup>168</sup> V. Article 19, 2è paragraphe, Convention régissant le Parlement de la CEMAC.

<sup>169</sup> C'est le quorum exigé ou le « *mode de décompte des voix* » (V. Ph. Foillard, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20<sup>e</sup> éd., Lacier, Paris, 2014, p. 352), qui est manifestement l'impératif procédural le plus bienveillant à la Commission : pour qu'une motion de censure soit adoptée, la majorité requise est celui des deux tiers (2/3) des membres du Parlement, soit donc un total de vingt (20) Députés au Parlement de la CEMAC. Ce qui rend en effet, la présence des Députés aux séances du Parlement obligatoire. Ledit quorum, doit être constaté au début de la séance par appel nominal et à la fin, par l'émargement de chaque membre en présence d'un Secrétaire du Bureau.

abstentions massives ne permette, de renverser la Commission. Seules les voix « pour » comptent donc. Les membres du Parlement, « *composantes individuelles de la représentation nationale, ne tiennent finalement leur qualité d'autorité publique qu'en raison du mandat que le peuple leur confère* »<sup>170</sup> qui s'abstiennent ou ne prennent pas part au vote sont réputés soutenir la Commission de la CEMAC.

L'analyse de la rigidité des conditions du vote de la motion de censure spontanée que précèdera celle de l'effet dual, a permis dans un premier temps de relever les préalables requis. Par la suite, le dispositif normatif disponible a mené à conclure à l'existence des formalités procédurales exigées. La conjugaison de ces impératifs rend difficile voire hypothétique le renversement de la Commission.

## 2. *L'effet dual*

La consécration de la motion de censure reste d'un apport certain dans le fonctionnement de la Communauté de par sa symbolique<sup>171</sup>. Elle constitue pour le Parlement communautaire, « *une arme pour discipliner la Commission* »<sup>172</sup>. A cet effet, l'opportunité qu'offre l'étude de l'effet dual de la motion de censure permettra tout d'abord de mettre en évidence la démission de la Commission, avant de réaliser *in fine* du maintien de l'exécutif communautaire.

*Unio*, la « démission » de la Commission apparaît comme la plus importante conséquence en la matière. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 79 (8) de la loi intérieure du Parlement de la CEMAC : « 8. *La motion de censure adoptée par le Parlement est transmise à la Conférence des Chefs d'Etat qui peut inviter la Commission de la CEMAC à lui présenter sa démission (...)* ». La démission est donc la « *sanction nécessaire et même inéluctable du retrait de la confiance* »<sup>173</sup> à la Commission. Seulement, la motion de censure adoptée ne produit pas systématiquement sa démission. Elle se présente dans le contexte de la CEMAC

<sup>170</sup> J.-C. Aba'a Oyono, « Un air de printemps dans le droit parlementaire du Cameroun », *Juridis Périodique* N°54 de juillet-août-septembre 2003, p. 7.

<sup>171</sup> Jean Paul Jacqué, abordant la question de la valeur d'une motion de censure, fait observer qu'elle joue comme une « *arme de dissuasion davantage par sa simple existence que par son emploi* ». Cf. J.- P. Jacqué, *op.cit.*, p. 20.

<sup>172</sup> V. H. Portelli, *Droit constitutionnel*, 5<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2003, p. 256. L'auteur mentionne notamment que la motion de censure constitue « *une arme pour discipliner la majorité qui est aux commandes des destinées de la nation* ».

<sup>173</sup> J. Gicquel, cité par B.-R. Guimdo Dongmo, « La responsabilité politique du gouvernement dans la constitution Camerounaise », in *Revue de la Recherche juridique Droit Prospectif*, 2007-4, N°XXXII-120 (32<sup>e</sup> année-120<sup>e</sup> numéro), Presses Universitaires d'Aix-Marseille-PUAM, Faculté de Droit et de Science politique d'Aix-Marseille, p. 2116.

comme le « *titre d'action de la Conférence des Chefs d'Etat* »<sup>174</sup>. Au demeurant, quoique l'article précité ne soit pas instructif au sujet de la date de remise de la démission à la Conférence des Chefs d'Etat, on peut vaticiner qu'elle se fera « *assez vite ou immédiatement, vu sa gravité* »<sup>175</sup>. La Commission démissionnaire<sup>176</sup> ne devra que se contenter d'« *expédier les affaires courantes* »<sup>177</sup>, c'est-à-dire celles qui sont nécessaires à la continuité de l'exécutif communautaire. Elles constituent la « *zone limitée de la compétence exceptionnelle d'un gouvernement dont le pouvoir ne repose plus sur aucun fondement que les nécessités de l'Etat* »<sup>178</sup>.

D'après le professeur Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO<sup>179</sup>, il faut faire la différence entre les affaires courantes dont la gestion peut être assurée par le gouvernement démissionnaire, de celles dont il ne peut en assurer la gestion. Si les premières sont constituées d'une part, des « *affaires courantes par nature* »<sup>180</sup> et d'autre part, des « *affaires courantes à caractère urgent* » qui ne peuvent être réglées par le gouvernement démissionnaire qu'en cas d'urgence<sup>181</sup>, les secondes par contre renvoient spécialement à des « *grands règlements statutaires et (des) règlements modifiant les dispositions légales ou les droits reconnus par la loi* »<sup>182</sup>.

*Deusio*, le rejet de la motion de censure spontanée peut plutôt avoir pour conséquence le maintien de la Commission. Un tel rejet soulève la question de confiance de l'exécutif communautaire. Or, il est généralement admis que dans le régime parlementaire, la question de confiance est la « *procédure par laquelle le gouvernement engage lui-même sa responsabilité devant le Parlement, en lui demandant d'approuver l'ensemble ou un point déterminé de sa politique, faute de quoi, il démissionnera* »<sup>183</sup>. Ce qui contraste avec la pratique instituée par le législateur communautaire.

<sup>174</sup> C.-C. Ndzana Mbouni, *op.cit.*, p. 123.

<sup>175</sup> B.-R. Guimdo Dongmo, *op. cit.*, p. 2116.

<sup>176</sup> Selon le professeur Bernard-Raymond Guimdo Dongmo, « *le gouvernement démissionnaire est donc un gouvernement qui ne dispose que de pouvoirs réduits liés essentiellement aux nécessités qu'il y a à faire fonctionner l'Etat* ». *Ibid.*

<sup>177</sup> Ph. Foillard, *op. cit.*, p. 353.

<sup>178</sup> Voir ses conclusions sur l'arrêt Quotidiens d'Algérie, rendu par le C.E Français le 4 avril 1952. (CE, 4 avril 1952, Syndicat régional des Quotidiens d'Algérie, in *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 8<sup>ème</sup> éd., Sirey, Paris, 1984, p. 388.

<sup>179</sup> *Id.*, pp. 2116-2117.

<sup>180</sup> Elles comprennent, essentiellement, la masse des décisions quotidiennes que les bureaux préparent et que le ministre se borne à signer, après un contrôle sommaire. *Ibid.*, p. 2117.

<sup>181</sup> V. CE, 19 octobre 1962, Brocas, Rec. Lebon, p. 553.

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> R. Guillien et J. Vincent, *op.cit.*, p. 431.

Selon J. SOLAL-CELIGNY<sup>184</sup>, cette question a essentiellement deux rôles : politique<sup>185</sup> et procédural<sup>186</sup>. En effet, dans le cadre de la CEMAC notamment, la Commission ne dépose pas de question de confiance sur un quelconque texte et, en principe, uniquement, pour qu'il soit adopté et non rejeté. Il met ainsi les députés en demeure de voter le texte qui leur est soumis, faute de quoi, il procède selon la formule du professeur Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO, à « *un passage en force* »<sup>187</sup>. Mais, comme le relève J. CADART, la question de confiance « *doit pouvoir servir et sert toujours dans les régimes parlementaires à obtenir le rejet des textes qui déplaisent au gouvernement, aussi bien que l'adoption des dispositions qu'il estime indispensables* »<sup>188</sup>. On serait, nous semble-t-il, en présence d'une transmutation de la question de confiance dans le contexte de la CEMAC.

### **Conclusion**

L'analyse normativiste des rapports du Parlement et de la Commission à travers la lorgnette du droit communautaire de la CEMAC et de la CEDEAO, met en exergue un ensemble d'éléments caractéristiques du régime parlementaire classique. En conséquence, il en ressort que le droit est foncièrement un phénomène culturel ; les procédés normatifs obéissent à des interactions spatio-temporels, et ils sont « *inculqués consciemment ou non par répétition, et absorbés consciemment ou non par mimétisme* »<sup>189</sup>. Dans l'espace culturel communautaire de la CEMAC et de la CEDEAO, le Parlement et la Commission entretiennent des rapports de type fondamentalement parlementaire. En effet, sur le postulat de la séparation souple des pouvoirs, il est notable que le Parlement et la Commission, principaux acteurs des systèmes institutionnels susvisés entretiennent de façon sporadique des rapports de collaboration apaisée notamment, dans le cadre du processus décisionnel. Seulement, on constate une forte sujétion du Parlement communautaire en raison du contrôle politique qu'il exerce sur l'activité de la Commission. Cela, en effet, rend compte des évolutions remarquables réalisées dans le sens de l'implantation de démocraties en Afrique.

<sup>184</sup> J. Solal-Céligny, « La question de confiance », *RDP*, 1956, pp. 299-329

<sup>185</sup> Sur le plan politique, la question de confiance a normalement pour but (...) d'assurer le regroupement autour du gouvernement de sa majorité, pour lui faire adopter la même attitude que lui a l'égard d'un texte ou d'un ordre du jour. *Ibid.*, p. 308.

<sup>186</sup> Comme l'a écrit J. Solal-Céligny, son rôle essentiel en matière de procédure reste la possibilité qu'elle offre d'une manière générale, de permettre au gouvernement de définir lui-même le point essentiel sur lequel il désire que l'assemblée vote. *Ibid.*, p. 309.

<sup>187</sup> B.-R. Guimdo Dongmo, *op.cit.*, p. 2113.

<sup>188</sup> J. Cadart, cité par B.-R. Guimdo Dongmo, *op.cit.*, p. 2113.

<sup>189</sup> Il est question d'éléments tirés de la définition que P. Legrand propose de la culture juridique.