L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone

The dualist executive in the political regimes of French-speaking black African states

Claude F. Momo et Éric-Adol T. Gatsi

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/add/1898>

DOI : 10.4000/add.1898

ISSN : 2606-1988

Éditeur

Presses universitaires de Rouen et du Havre

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2020

Pagination : 123-166

ISBN : 979-10-240-1442-5

ISSN : 1955-0855

Référence électronique

Claude F. Momo et Éric-Adol T. Gatsi, « L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone », *Les Annales de droit* [En ligne], 14 | 2020, mis en ligne le 01 juin 2021, consulté le 12 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/add/1898> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/add.1898>

Ce document a été généré automatiquement le 12 janvier 2023.

Tous droits réservés

L'exécutif dualiste dans les régimes politiques des États d'Afrique noire francophone

The dualist executive in the political regimes of French-speaking black African states

Claude F. Momo et Éric-Adol T. Gatsi

Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative, et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur¹.

- 1 C'est en ces termes que Montesquieu consacrait le désormais sacro-saint principe de séparation des pouvoirs en distinguant le pouvoir législatif chargé de faire les lois, le pouvoir exécutif en charge de la mise en œuvre des lois et le pouvoir judiciaire qui veille au respect des lois et sanctionne leur non-respect.
- 2 Le présent article se focalise sur l'exécutif, qui peut s'entendre tant d'un point de vue fonctionnel qu'organique. Du point de vue fonctionnel, l'exécutif renvoie justement à la fonction exécutrice de l'État, c'est-à-dire l'exécution des lois, considérée par la doctrine classique de la séparation des pouvoirs comme une fonction seconde de l'État, par rapport à celle d'édicter les lois². Sous l'angle organique, il désigne l'organe, ou l'ensemble d'organes qui exerce la fonction exécutrice de l'État. L'exécutif peut être moniste, c'est-à-dire confié à un seul homme qui peut être un monarque ou un président de la République ; ou dualiste, confié à la fois à un chef de l'État et un gouvernement³. Il peut même, dans de rares cas, être confié à un petit groupe de personnes, à l'instar du Conseil fédéral suisse⁴. L'on s'intéressera à l'exécutif dualiste qui est la structure caractéristique de l'exécutif en régime parlementaire.
- 3 Ces prolégomènes témoignent de l'importance des rapports entre pouvoirs dans l'étude des régimes politiques, réalité complexe, difficile à faire rentrer dans une seule définition, mais que Georges Burdeau a pu définir comme l'ensemble des formes

constitutionnelles, des règles d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics⁵, marquant ainsi la distinction avec la notion voisine de système politique⁶. Malgré les critiques sur la pertinence de leur classification⁷, l'intérêt heuristique de la classification qui distingue les régimes politiques puristes que sont le régime de type présidentiel et le régime de type parlementaire demeure.

- 4 Schématiquement, le régime présidentiel est réputé être celui de la séparation stricte des pouvoirs alors que le régime parlementaire est celui de la collaboration des pouvoirs. Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel diront qu'il « combine la spécialisation fonctionnelle et l'irrévocabilité mutuelle⁸ ». Le régime parlementaire, en revanche, qui s'est construit progressivement en Angleterre à partir du Moyen Âge⁹, est « caractérisé par la collaboration de l'exécutif et du législatif, le premier étant indépendant, mais responsable devant le second¹⁰ ». Il s'agit donc d'un régime fondé sur la confiance des deux principaux pouvoirs que sont l'exécutif et le Parlement qui doivent témoigner d'une étroite union ou d'une fusion organique.
- 5 À partir de ces « vaches sacrées¹¹ » que constituent les régimes de sang pur s'est construite une idéologie constituée de régimes mixtes ou hybrides ne pouvant être classés dans l'une ou l'autre catégorie des régimes puristes. Ce sont des régimes ni présidentiels ni parlementaires, mais plutôt semi-présidentiels ou semi-parlementaires. Le régime semi-présidentiel français institué par la Constitution de 1958¹² est l'ambassadeur le plus illustratif de ces régimes « mi-mi » ou « ni-ni ». Il procède de la rationalisation du parlementarisme, pratique initiée par la constitution de Weimar de 1919 et théorisée pour la première fois par Boris Mirkine-Guetzévitch qui la définit comme l'institution d'« un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité du gouvernement en l'absence d'une majorité parlementaire constante¹³ ».
- 6 L'intérêt de l'étude des régimes politiques observable chez la doctrine tient à deux facteurs essentiels. L'un est lié à l'histoire constitutionnelle des États, témoin de la construction et de la déconstruction des régimes politiques, de l'ajustement de leur plastique pour se rapprocher ou se démarquer de tel ou tel autre modèle. Le second facteur est relatif à la survenance des crises politiques ou sociales de plus ou moins grande envergure qui amène à questionner les choix du constituant quant à l'exercice du pouvoir politique.
- 7 Par ailleurs, le choix de l'Afrique noire francophone comme terrain d'étude comparée sur les régimes politiques se justifie et est rendu possible par l'évolution constitutionnelle plus ou moins commune des États composant cet espace géographique relativement à la philosophie constitutionnelle adoptée. Depuis les indépendances, les débats relatifs aux régimes politiques africains sont dominés par les accusations de mimétisme, celles-ci étant par ailleurs étendues à l'ensemble de la construction du droit et de l'ingénierie juridique en Afrique. Ces accusations doivent être relativisées pour un certain nombre de raisons. D'abord, la mondialisation du droit constitutionnel¹⁴ procède de la reconnaissance d'un socle, « d'un fonds commun aux origines variées¹⁵ » et aux implications disséminées à travers le monde. Aussi, les régimes politiques américain et britannique sont-ils connus comme la base de tous les autres régimes politiques dans le monde construits dans des contextes sociaux historiques particuliers et qui s'en sont inspirés à des degrés différents¹⁶. À ce titre, le régime politique institué par la V^e République française dont les États d'Afrique noire francophone sont souvent accusés de décalcomanie¹⁷ est un dosage équilibré entre le régime présidentiel américain et le régime parlementaire britannique. La critique du

mimétisme devra donc être déportée du terrain du principe du mimétisme, lui-même vers celui de son degré, son échelle et son ampleur.

- 8 Quoi qu'il en soit, l'histoire constitutionnelle des pays d'Afrique noire francophone depuis l'accession à l'indépendance laisse observer une évolution commune, à quelques exceptions près, dans le choix des régimes politiques. Dès leur accession à la souveraineté, ces États ont pour la plupart opté pour le régime de type parlementaire moniste¹⁸. Les constitutions camerounaise (Cameroun oriental, 4 mars 1960), gabonaise (Constitution du 14 novembre 1960), malienne (22 septembre 1960), sénégalaise (26 août 1960) et tchadienne (28 novembre 1960)¹⁹ instituent ainsi un régime parlementaire avec des adaptations plus ou moins importantes. Cette option marque la préférence des constituants africains pour un schéma proche du schéma classique de la séparation des pouvoirs qui fait de l'exécutif un pouvoir subordonné au législatif. Cependant, des causes principalement liées à son inadaptation précipiteront l'échec du régime parlementaire²⁰ et conduiront les pays d'Afrique francophone, après quelques années seulement de parlementarisme, à opter pour un régime présidentiel qui sera lui-même dévoyé en régime présidentieliste²¹.
- 9 Cette expression est initialement utilisée pour qualifier le système en place dans les pays qui pratiquent l'élection du président de la République au suffrage universel. Plus tard, son emploi va progressivement se transformer pour acquérir une connotation péjorative et désigner « le courant déviationniste au regard du constitutionnalisme libéral qui sévirait en Amérique latine et [...] les régimes qui en seraient issus²² ». Autrement dit, le régime présidentieliste se caractérise principalement par l'accroissement exponentiel des pouvoirs présidentiels. La nature présidentieliste des régimes politiques institués par les États africains est une conséquence de l'acclimatation et de la dégénérescence du modèle américain dont la transposition en l'état s'est avérée impossible. Témoin de cette transformation, Louis Dubouis dira que « le régime présidentiel africain dégénère en présidentielisme : tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains du chef de l'exécutif, le président²³ ». Cette hypertrophie présidentielle était indépendante de la forme de l'exécutif, que celui-ci soit moniste ou dualiste²⁴. L'institution des exécutifs dualistes dans les pays d'Afrique francophone débute dans les années 70 avec le retour du poste de Premier ministre²⁵ au statut désormais précaire et aux attributions tout aussi réduites²⁶ et qui connaîtra « des fortunes diverses et des trajectoires différenciées²⁷ ». Cette domination absolue de l'exécutif, notamment celle de son chef, va être à l'origine d'un certain nombre de dysfonctionnements tant du point de vue de l'organisation et du fonctionnement de l'État que de celui de la protection des droits et libertés.
- 10 Le vent de démocratisation du début des années 90 et les événements sociopolitiques qui en découleront auront pour objectif de régler les dysfonctionnements susmentionnés. Les concertations ouvertes et inclusives qui ont caractérisé cette période viseront ainsi une redéfinition des équilibres entre les pouvoirs de l'État, et notamment une atténuation des pouvoirs de l'exécutif. L'objet du présent article découle de cet objectif : sachant que les constitutions marquent la victoire d'une philosophie politique²⁸, il ambitionne de questionner ce désir d'équilibre du nouveau constitutionnalisme africain au vu des résultats obtenus, et d'apprécier la place qu'occupe le pouvoir exécutif dans l'architecture institutionnelle étatique. Dans une perspective comparative inhérente à l'étude du droit constitutionnel²⁹, ce travail procède de l'étude du statut, de l'organisation et du fonctionnement de l'exécutif dans

les États d'Afrique noire francophone tant dans les rapports entre les deux composantes qui le forment que dans ceux qu'ils entretiennent avec les autres pouvoirs de l'État. Car parler d'un pouvoir en droit constitutionnel revient toujours à évoquer les autres pouvoirs dès lors que le fonctionnement de chacun d'entre eux ne se conçoit, ne se comprend et ne se pose qu'en s'opposant à celui des autres.

- 11 Cette étude emprunte une démarche à la fois diachronique et synchronique. Elle se propose ainsi, d'une part, de retracer l'évolution du statut de l'exécutif et de ses relations avec les autres pouvoirs depuis l'avènement du nouveau constitutionnalisme en Afrique, et d'autre part de présenter la situation telle qu'elle apparaît aujourd'hui. Dans ce retracé historique, l'étude qui porte exclusivement sur l'exécutif dualiste, inclura ou exclura certains pays en fonction de l'évolution de leurs théorie et pratique constitutionnelles³⁰. En outre, elle empruntera aussi bien une approche exégétique basée sur l'exploitation des constitutions des États d'Afrique francophone, qu'empirique basée sur la pratique institutionnelle et la dynamique politique, « la notion de régime politique ne [pouvant] être saisie qu'au travers d'une combinaison des textes postulés et de la réalité vécue³¹ ».
- 12 La théorie et la pratique constitutionnelles auront permis d'aboutir à l'hypothèse retenue pour la présente étude : dans l'ensemble des États d'Afrique noire francophone, l'exécutif dualiste est hiérarchisé de l'intérieur, dominant de l'extérieur. Le caractère hiérarchisé de l'intérieur s'évalue à l'aune des relations des deux composantes de l'exécutif que sont le président de la République et le gouvernement, dont les relations entre elles présentent une figure présidentielle dominatrice et un gouvernement – notamment son chef – presque suiveur. Quant au caractère dominant de l'extérieur, il découle de l'analyse des relations de l'exécutif avec les autres pouvoirs qui révèlent une balance qui penche en faveur de celui-là et laissent conclure à une incontestable primauté de l'exécutif *dans et pour l'État*³². Comme cela avait déjà été remarqué ailleurs, l'exécutif ne se limite plus à la seule fonction exécutive ; sa fonction s'est considérablement élargie pour devenir une fonction d'impulsion, d'animation et de direction générale de l'État³³, voire de « continuité de la vie nationale³⁴ ». Aussi, d'une relation de subordination rêvée par les théoriciens classiques de la séparation des pouvoirs testée sans succès dès les indépendances, et se distinguant du « rapport de corrélation³⁵ » qui les caractérise ailleurs, l'exécutif et le législatif entretiennent toujours en Afrique francophone une relation de domination au profit du premier. Malgré des avancées indéniables par rapport à la pratique en cours dans les décennies 70-80, le défi de rééquilibrage des pouvoirs voulu par le nouveau constitutionnalisme des États de l'Afrique noire francophone affiche un bilan mitigé voire, *grosso modo*, négatif. La domination par l'exécutif des autres pouvoirs étatiques n'est cependant pas uniforme, car, alors que le président de la République est érigé en maître absolu de l'ensemble du système politico-institutionnel étatique malgré l'émergence de contre-pouvoirs (1), le gouvernement doit quant à lui s'accommoder de rapports d'influence mutuelle avec les autres pouvoirs dont il sort privilégié (2).

1. Un hyperprésidentialisme possiblement tempéré

- 13 Les régimes politiques africains dotent le président de la République de pouvoirs importants que la pratique institutionnelle et le fait politique tendent à renforcer (1.1). Néanmoins, à contre-courant de la tendance doctrinale générale qui perçoit le

président de la République comme un gourou institutionnel tout-puissant, il convient de relever l'émergence de plus en plus remarquée des contre-pouvoirs à la domination présidentielle (1.2).

1.1. L'hypertrophie présidentielle

- 14 Le président de la République est, dans les États d'Afrique noire francophone, la clé de voûte du système qui est littéralement bâti autour de son personnage. Son influence sur le système n'est pas qu'institutionnelle ; elle est également politique et découle des rapports de force qui contribuent à le renforcer significativement. Au demeurant, cette influence sur le microcosme institutionnel et politique national est perceptible dans ses relations tant avec le Premier ministre, codirigeant du pouvoir exécutif (1.1.1), qu'avec les autres pouvoirs de l'État (1.1.2).

1.1.1. Le bicéphalisme apparent ou la domination de l'exécutif par le président de la République

- 15 Après le régime parlementaire d'après les indépendances et le régime présidentiel embrassé au début des années 70, les transitions démocratiques amorcées au cours des années 90 auront des incidences diverses sur le régime politique des États africains, notamment sur le tandem président de la République et Premier ministre³⁶. Si certains auteurs ont pu voir dans les transitions démocratiques du début des années 90 l'occasion « d'une redistribution des cartes au sein du pouvoir exécutif³⁷ », l'observation de l'agencement des rapports entre ces deux figures de l'exécutif commande qu'on distingue selon la période considérée et les pays, mais aussi selon qu'il s'agit de la théorie ou de la pratique.
- 16 Les constitutions de transition issues des conférences nationales souveraines dans certains pays comme le Bénin, le Niger et le Togo ressusciteront le régime parlementaire moniste post-indépendance. Aussi instituent-elles un Premier ministre « à part entière³⁸ », détenant l'essentiel du pouvoir politique qu'il exerce sous le contrôle d'un Haut Conseil de la République (HCR), et un président de la République relégué au rang de figure quasi symbolique³⁹. Cependant, les constitutions consécutives à la période transitoire rompront avec cette logique du tout parlementaire et rejoindront la tendance générale dans les États d'Afrique francophone qui consiste en un retour à la configuration pré-transitionnelle, à savoir la domination présidentielle et l'affaiblissement corrélatif de la fonction primo-ministérielle.
- 17 Certes, théoriquement, certains États essaieront de conserver quelques acquis de la période transitoire en soustrayant la fonction primo-ministérielle à toute influence présidentielle tant du point de vue de son statut que de ses attributions. Ainsi en sera-t-il de la définition et la conduite de la politique de la Nation confiée au Premier ministre⁴⁰, ou encore du statut très confortable de ce dernier expurgé de toute influence présidentielle. Au Togo, par exemple, la Constitution de 1992 oblige le président de la République de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire et lui retire tout pouvoir discrétionnaire quant à sa démission⁴¹.
- 18 Mais cette « magnificence du Premier ministre⁴² » ne sera ni générale ni pérenne. L'option prise par le constituant togolais sera abandonnée à la faveur de la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 qui classera le pays dans les rangs des autres

États où l'idéologie présidentiale est dominante⁴³. Celle-ci se manifeste par l'institution d'un statut désormais précaire et la subordination totale du Premier ministre au président de la République. De manière générale, le président de la République nomme de manière discrétionnaire le Premier ministre, met fin à ses fonctions⁴⁴ et préside le Conseil des ministres. La désignation et la révocation du Premier ministre relève donc entièrement du fait du Prince, celui-là étant désormais responsable devant celui-ci, tout comme l'ensemble de son gouvernement.

- 19 Cette continuité du statut précaire du Premier ministre dans la plupart des États africains dans la lignée de la pratique des années 70, ou ce retour à la case de départ dans les États ayant connu un intermède favorable à un statut confortable du Premier ministre, s'explique par la raison fondamentale qu'est l'absence d'alternance des hommes à la tête des États. Dans la majorité des pays, le vent du changement du début des années 90 a été négocié et géré par les chefs d'État en poste⁴⁵, lesquels ont donc manœuvré et usé de toutes sortes de subterfuges pour conserver la maîtrise de l'appareil institutionnel de l'État. Ceux qui ont cédé sous la pression des acteurs sociopolitiques se sont vite ravisés face aux premiers signes d'adversité. L'effervescence des années de braise étant passée, ils ont pu, plus ou moins aisément, effectuer un retour au *statu quo ante*.
- 20 La pratique institutionnelle confirme cette tendance de la domination présidentielle de l'exécutif. Car dans tous les pays africains, y compris ceux dont les constitutions confient la définition de la politique nationale au Premier ministre, c'est le président de la République qui assure en réalité cette fonction⁴⁶. Il est donc à la fois « décideur, bâtisseur, pierre de fondation des institutions⁴⁷ ». C'est lui qui fixe le cap à suivre et demeure « le meneur de jeu qui initie les réformes et imprime sa marque au fonctionnement général des institutions⁴⁸ ». Mieux, pour emprunter ces termes de Gérard Conac relativement anciens, mais encore d'actualité dans nombre d'États africains, le président de la République « se confond avec le système lui-même » : « Il n'en est pas seulement le symbole. Il le modèle et le contrôle. On attend de lui qu'il guide, qu'il enseigne, qu'il protège⁴⁹. » Cette hypertrophie présidentielle confine le Premier ministre, désormais simple *primus inter pares*, au mieux à une simple fonction d'« intendance » selon la formule gaulliste, c'est-à-dire de coordination de l'action gouvernementale. Comme l'affirme fort à propos Jean-Philippe Feldman, « l'institution d'un Premier ministre a donc fréquemment rempli un rôle symbolique dans le cadre d'une prétendue "démocratisation" marquée par la fin officielle du parti unique », car dans les faits, les chefs d'État ont conservé leur prééminence⁵⁰. Dans ces conditions, en fait de dyarchie, le tandem président de la République et Premier ministre dans les États d'Afrique francophone présente une suprématie présidentielle incontestable.
- 21 Cette suprématie présidentielle à la tête de l'exécutif trouve sa justification dans le statut du président de la République dans les États d'Afrique francophone. Présentée comme la rencontre entre un homme et un peuple, selon cette fiction de la mythologie gaullienne, l'élection du président de la République au suffrage universel direct est désormais « le point de bascule des équilibres politiques⁵¹ ». Elle fait de ce dernier l'épicentre du système politico-institutionnel étatique, en lui conférant une légitimité populaire qui l'autorise à mettre en œuvre la politique proposée aux électeurs et validée par ceux-ci⁵². Dans ces conditions, toute tentative de restriction de ses pouvoirs par l'établissement d'un Premier ministre concurrent peut être considérée comme une entrave à la volonté populaire. À ce titre, l'option de confier la définition de la politique

de la Nation au Premier ministre faite par certains États peut être questionnée dès lors qu'il ne jouit d'aucune légitimité populaire directe. La suprématie présidentielle dans les États d'Afrique francophone est ainsi comparable au « césarisme démocratique⁵³ » ou encore à la « démocratie plébiscitaire » chère à Max Weber⁵⁴, puisqu'elle se fonde sur une légitimité populaire claire.

1.1.2. Le statut privilégié du président de la République vis-à-vis des autres pouvoirs

- 22 La relation entre le président de la République et les autres pouvoirs est un trait caractéristique majeur des régimes politiques africains. Elle rame quasiment à contre-courant de l'idée de *checks and balances* chère à Montesquieu qui fait du pouvoir le contre-pouvoir du pouvoir⁵⁵ et justifie l'étiquette de « monarque républicain⁵⁶ » ou de « présidence impériale » chère à Arthur Meier Schlesinger⁵⁷ souvent collée à la fonction présidentielle. Alors que les textes et la pratique consacrent une très improbable mise en cause de sa responsabilité par les autres pouvoirs, le président de la République a, en revanche, à l'égard de ceux-ci, des moyens d'influence certains.

1.1.2.1. L'improbable responsabilité juridique et politique du président de la République

- 23 La problématique de la responsabilité des dirigeants contient deux variantes que sont la responsabilité juridique et la responsabilité politique, l'une et l'autre constituant le nœud gordien du statut du président de la République. L'improbabilité de leur mise en œuvre amène à relativiser l'efficacité du système institué par les constitutions africaines⁵⁸.
- 24 L'enjeu de la responsabilité juridique du président de la République tient à deux nécessités presque contradictoires dont l'aménagement exige un équilibre délicat⁵⁹, à savoir protéger la fonction présidentielle et éviter l'impunité. Question universelle qui transcende continents, systèmes et régimes politiques, elle se pose néanmoins avec plus d'acuité dans les démocraties en construction comme celles qui sont en Afrique où l'on observe, *grosso modo*, « un arsenal imprécis, incomplet et inefficace⁶⁰ ». Autant dire que la question de la responsabilité juridictionnelle du chef de l'État en Afrique laisse à observer une constante et des variantes.
- 25 La constante, c'est que tous les pays consacrent un régime juridique particulier du président de la République qui jouit d'un privilège de juridiction. Ce privilège se fonde, voire se justifie par la spécificité de la fonction présidentielle qui doit être protégée « contre les atteintes qui pourraient lui être portées⁶¹ » et ainsi permettre à son titulaire « d'exercer aussi sereinement que possible le mandat que les électeurs lui ont confié⁶² ». Ce régime particulier qui semble remettre en cause le sacro-saint principe de l'égalité devant la loi et son corollaire qu'est l'égalité devant la justice est assumé par Guy Carcassonne pour qui « ce qu'y perd le principe d'égalité devant la justice est incomparablement moins grave que ce que perdraient, dans l'hypothèse inverse, la séparation des pouvoirs et la continuité de l'État⁶³ ».
- 26 La variante, c'est qu'en passant d'un État à un autre, et en fonction de l'interprétation retenue voire de la dynamique politique, on peut être en face d'une simple immunité, d'une irresponsabilité ou d'une impunité totale. L'irresponsabilité s'oppose à toute mise en cause du titulaire de la fonction pour les opinions émises et les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et s'étend au-delà du mandat⁶⁴. La quasi-totalité des États

d'Afrique francophone institue en la faveur du président de la République une irresponsabilité pour les actes rattachables à sa fonction, sauf pour certains faits précis, dont la haute trahison pour laquelle sa responsabilité pénale peut être directement engagée à l'initiative du Parlement devant une juridiction spéciale qu'est généralement la Haute Cour de justice⁶⁵. La haute trahison est donc « le motif majeur, sinon exclusif⁶⁶ » de déclenchement de la responsabilité pénale du président de la République⁶⁷. *Quid* des actes détachables de la fonction présidentielle que sont d'une part les actes commis avant l'accession à la fonction présidentielle, d'autre part ceux commis pendant le mandat, mais en dehors de sa fonction officielle, c'est-à-dire ceux commis en tant qu'individu et non en tant que président de la République⁶⁸.

- 27 Leur régime est plus ou moins clair selon les pays. Si, au Bénin, il est clairement institué une responsabilité de principe du président de la République devant les juridictions de droit commun pour les actes détachables de sa fonction⁶⁹, la majorité des États africains entretiennent un flou juridique sur la question puisque cette catégorie d'actes est simplement ignorée par les textes. Cette imprécision qui a également caractérisé le statut pénal du président de la République en France a donné lieu à des interprétations divergentes sur fond d'opposition entre partisans et opposants à l'extension de l'irresponsabilité présidentielle à ces actes⁷⁰. S'il est vrai que l'extension de l'irresponsabilité juridictionnelle du président de la République aux actes détachables de ses fonctions déboucherait sur une impunité critiquable, l'institution d'une responsabilité ordinaire pour ces actes peut être utilisée à des fins politiques⁷¹ et avoir pour conséquence de fragiliser, au-delà de l'individu, la fonction présidentielle. C'est pourquoi une solution intermédiaire soutenable serait d'instituer une immunité juridictionnelle pour ces actes détachables qui suspendrait toutes poursuites éventuelles, celles-ci ne pouvant être enclenchées qu'à l'expiration du mandat de son titulaire⁷².
- 28 Il est donc loisible de reconnaître que le statut juridique pénal du président de la République en Afrique francophone n'est pas celui d'une irresponsabilité infinie ni d'une impunité totale, même si la pratique devrait amener à relativiser ce constat. En effet, le régime flou et imprécis de la haute trahison⁷³ ainsi que la dynamique politique qui offre quasiment toujours une majorité écrasante au Parlement acquise au président de la République rendent son inculpation plus qu'improbable. Aussi, la difficile césure entre les actes rattachables et détachables qui découle de « la dualité entre la personne et l'organe qu'elle incarne, conduit ainsi à des méandres juridiques, dont ceux menant à une quasi totale irresponsabilité juridique⁷⁴ » du chef de l'État. En un mot, les tergiversations juridiques et le fait politique contribuent à instaurer un système d'amnistie de *facto* du chef de l'État⁷⁵.
- 29 La responsabilité politique, « principe autonome et spécifique par rapport aux autres types de responsabilité » et qui ne découle, « ni de la faute, ni du risque⁷⁶ », s'entend de « l'obligation pour le titulaire d'un mandat politique de répondre de son exercice (actes, paroles, écrits) devant celui de qui il le tient⁷⁷ ». Elle se traduit par « la possibilité pour un autre organe de remettre en cause son mandat en cas de désaccord politique⁷⁸ ». Théoriquement, elle peut être parlementaire ou populaire.
- 30 Par la première, la responsabilité politique est engagée devant le Parlement qui peut donc, à travers une procédure précise, démettre de ses fonctions le président de la République. À l'instar de la France jusqu'à une époque récente, les États africains ont institué à la faveur du président de la République une irresponsabilité politique⁷⁹ qui

s'inscrit en droite ligne de la rationalisation du parlementarisme. Celui-ci ne peut donc aucunement être démis de ses fonctions, sauf si sa responsabilité juridictionnelle, notamment pénale, entraîne sa responsabilité politique⁸⁰ et débouche sur sa démission. Si l'irresponsabilité politique du président de la République peut se justifier dans les régimes parlementaires où le titulaire de cette fonction jouit des attributions essentiellement symboliques et protocolaires, elle trouve difficilement justification dans un contexte où celui-ci exerce l'effectivité du pouvoir politique comme dans les régimes de type présidentiel⁸¹.

- 31 Pour certains auteurs, malgré la contradiction démocratique entre la présidentialisation du pouvoir et l'irresponsabilité politique qui est patente, cette option est défendable. La responsabilité politique du président de la République suppose l'existence d'une autorité politique susceptible de le désavouer, fonction qui ne peut être confiée qu'à une autorité jouissant d'une légitimité supérieure à la sienne⁸². Or, une telle autorité politique n'existe pas, face au président de la République élu au suffrage universel direct sur une base nationale, donc titulaire d'une légitimité supérieure à toutes les autres autorités politiques⁸³. Pour autant, l'impression de l'anomalie démocratique produite par cette irresponsabilité politique demeure et est souvent confirmée dans les faits, lorsque le président de la République exprime des opinions, adopte des comportements ou des attitudes manifestement contraires à la Constitution⁸⁴.
- 32 La responsabilité politique du président de la République devant le Parlement étant ainsi écartée par les constitutions africaines, reste celle devant le peuple lui-même, ultime censeur de la politique présidentielle. Hormis les cas des manifestations populaires contre la politique présidentielle⁸⁵, la responsabilité politique du président de la République devant le peuple s'exerce exclusivement dans les urnes et peut être engagée indirectement ou directement.
- 33 Directement, elle est engagée à travers l'élection présidentielle qui donne la latitude au peuple d'examiner le bilan de la politique du président sortant et de décider, le cas échéant, de lui accorder ou non sa confiance pour un autre mandat. Indirectement, il peut s'agir des élections législatives à l'occasion desquelles le peuple entend montrer sa désapprobation à la politique présidentielle en provoquant une cohabitation avec l'opposition. Il peut également s'agir du référendum à travers lequel le président de la République décide d'engager sa responsabilité politique en testant la confiance que lui portent les électeurs. Cependant, le référendum comme moyen de mise en cause de la responsabilité politique du président de la République doit être relativisé, ce pour deux raisons. D'une part, le recours à ce moyen est libre et dépend de la volonté discrétionnaire du président qui, généralement, ne décide d'y recourir que lorsqu'il est certain de son issue positive. Ainsi, en Afrique noire francophone, aucun référendum ne s'est jamais soldé par l'échec de l'option soutenue par le président de la République. D'autre part, même dans l'hypothèse où l'issue lui serait défavorable, l'effet qui peut y être attaché dépend encore d'une option discrétionnaire du président de la République qui peut ou non décider d'en tirer les conséquences d'une sanction politique⁸⁶.

1.1.2.2. La réelle emprise de jure et de facto sur les autres pouvoirs

- 34 La domination de la vie politico-institutionnelle de l'État par le président de la République s'étend à toutes les institutions, notamment aux autres pouvoirs de l'État.

- 35 Vis-à-vis du pouvoir juridictionnel, le chef de l'État dispose de plusieurs leviers pouvant l'aider à assurer sa prééminence. Ainsi, si les années 90 ont marqué l'autonomisation du pouvoir judiciaire, son indépendance est bien souvent assurée par le président de la République qui en est le garant. Aussi préside-t-il généralement le Conseil supérieur de la magistrature⁸⁷, organe qui gère la carrière des magistrats⁸⁸, est responsable de leur nomination, promotion, notation et sanction⁸⁹, fonctionne selon une procédure souvent opaque et n'obéit à aucun critère précis et objectif⁹⁰. Il bénéficie en outre des moyens qui peuvent lui permettre d'entraver soit une procédure juridictionnelle en cours⁹¹, soit l'application d'une décision de justice (droit de grâce). À ces moyens institutionnels de domination du pouvoir judiciaire par le président de la République, il faut en ajouter d'autres, que celui-ci détient puis exerce de fait, avec pour conséquence l'émasculatation de la justice, phénomène tantôt flagrant, tantôt sournois selon les États respectifs.
- 36 La juridiction constitutionnelle n'est pas à l'abri de cette prééminence présidentielle dans un jeu de pouvoir dominé par le chef de l'État⁹². Bien que l'un et l'autre soient gardiens de la Constitution, le juge constitutionnel est placé dans une relation de subordination statutaire à l'égard du chef de l'État. La subordination découle d'abord du statut et singulièrement du mode de désignation des juges constitutionnels⁹³ qui relève soit de l'apanage du chef de l'État comme au Sénégal⁹⁴, soit d'une prérogative partagée avec d'autres pouvoirs constitués⁹⁵ qui lui sont, en général, statutairement ou pratiquement soumis. Elle découle ensuite du conflit d'interprétation qui est susceptible de tourner à l'avantage du président de la République. L'exemple camerounais offert par le président de la République qui promulgua en l'état le règlement intérieur de l'Assemblée nationale censuré, en est une illustration patente. Condamnée quasi unanimement par la doctrine, cette attitude du président de la République a pour conséquence de saper dangereusement l'autorité du juge constitutionnel et est symptomatique de la domination de celui-ci par celui-là⁹⁶.
- 37 L'emprise présidentielle sur le pouvoir législatif procède d'un certain nombre de mécanismes qui ont pour conséquence d'aboutir au déclin progressif de la loi⁹⁷. Elle se manifeste d'abord par les pouvoirs importants dont il dispose dans l'organisation voire la destinée du Parlement. On mentionnera le droit de dissolution de l'Assemblée nationale (chambre basse du Parlement)⁹⁸ qui constitue l'un des traits caractéristiques majeurs du parlementarisme ; le droit d'initier la prorogation ou l'abrègement du mandat de ses membres⁹⁹ ; et dans certains pays la nomination d'une fraction des sénateurs (chambre haute du Parlement)¹⁰⁰, pouvoir que nous avons considéré comme une « anomalie démocratique¹⁰¹ ».
- 38 Cette emprise se traduit ensuite par les prérogatives qui lui sont accordées dans le travail parlementaire que constitue la procédure législative. Ainsi en est-il de la prééminence des projets de loi sur les propositions de loi¹⁰² qui s'analyse en un aménagement de l'initiative des lois partagée entre le Parlement et le président de la République, de l'arbitrage en cas de conflit entre les deux chambres¹⁰³, de la requête pour une seconde lecture pour certains projets ou propositions adoptées, etc.
- 39 Elle se traduit enfin par la possibilité qui lui est offerte d'écarter le Parlement dans sa fonction législative. Ceci peut se faire à travers la procédure des ordonnances¹⁰⁴ qui, bien qu'elle soit généralement contrôlée en amont et en aval par celui-ci, n'en constitue pas moins « l'abaissement du Parlement dépossédé de sa prérogative essentielle de vote de la loi¹⁰⁵ ». La mise à l'écart du Parlement peut aussi se faire à travers le recours au référendum d'initiative présidentielle qui peut prendre les allures d'un « droit de veto

translatif », c'est-à-dire « une prérogative consistant à faire trancher par le corps électoral un litige majeur entre le chef de l'État et l'assemblée, qui tous deux se réclament de la confiance populaire pour défendre leurs points de vue et notamment le contenu d'un acte législatif¹⁰⁶ ». Elle peut se faire enfin à travers la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels reconnus par certaines constitutions au président de la République en cas de périls graves¹⁰⁷, en vertu desquels celui-ci peut légiférer en lieu et place du Parlement sans autorisation préalable. Cette prérogative est considérée par la Cour constitutionnelle béninoise comme une décision discrétionnaire insusceptible de toute contestation, donc un acte de gouvernement¹⁰⁸.

- 40 À ces aménagements textuels se greffe l'emprise de fait du président de la République sur ces autres pouvoirs qui découle de la pratique (souvent illégale ou inconstitutionnelle) et du fait politique. Ces facteurs combinés transforment dans les faits le Parlement en une chambre d'enregistrement où les projets de loi sont rarement vraiment discutés au fond et le pouvoir juridictionnel en une institution contestée dont l'indépendance s'avère être plus un vain mot qu'un principe appliqué.

1.2. Le développement progressif de contre-pouvoirs à l'hyperpuissance présidentielle¹⁰⁹

- 41 Si le président de la République est la clé de voûte du système politico-institutionnel en Afrique noire francophone, des mécanismes visant à la canalisation de ses pouvoirs voient progressivement le jour dans certains pays. Comme le reconnaissait déjà Gérard Conac, « la puissance apparente des chefs d'États africains peut dissimuler une réelle faiblesse. Leur influence est parfois très limitée et leur marge de manœuvre des plus étroites¹¹⁰ ». Alors que de manière générale, l'ingénierie juridico-constitutionnelle se montre plus ou moins réticente à instituer ces contre-pouvoirs (1.2.1), c'est davantage dans la dynamique politique que ces derniers s'expriment le mieux (1.2.2).

1.2.1. L'efficacité mitigée des contre-pouvoirs institutionnels

- 42 Ce sont les mécanismes prévus par les textes. Outre les cas d'opposition du Parlement au gouvernement qui constituent des contre-pouvoirs par ricochet à la politique présidentielle¹¹¹, on s'attardera sur la cohabitation et la justice constitutionnelle.

1.2.1.1. La cohabitation conflictuelle

- 43 La cohabitation est définie comme « la contradiction politique entre les majorités présidentielle et parlementaire¹¹² ». La pratique de la cohabitation en Afrique noire francophone doit être circonscrite à la fois dans le temps et dans l'espace, seuls quelques États ayant fait l'expérience, en l'occurrence le Togo, le Niger et récemment la RDC.
- 44 La cohabitation affecte principalement les relations entre les deux figures de l'exécutif, qu'il s'agisse de la désignation du Premier ministre ou de la délimitation des attributions de l'un et de l'autre. Si, hors cohabitation, la désignation du Premier ministre relève, comme on l'a souligné plus haut, du fait du prince, en cas de cohabitation, celui-ci n'a généralement nulle autre option que d'entériner le choix de la formation politique ou de la coalition politique détenant la majorité parlementaire. Si seul le Bénin a expressément prévu cette hypothèse dans sa Constitution de 1992¹¹³, la

pratique observable dans certains pays à l'instar du Niger et de la RDC a conduit au constat d'une cohabitation de *facto*. Qu'il s'agisse de la cohabitation consacrée à la béninoise ou de la cohabitation implicite à la nigérienne ou à la congolaise, l'obligation faite au président de la République de nommer une personnalité qu'on lui impose, s'analyse comme une sérieuse limite à son impérialisme.

- 45 Sur la question des attributions des deux figures de l'exécutif, les dispositions constitutionnelles relatives dans les deux pays cités en exemple ont donné lieu à des interprétations divergentes sur fond de crise politique, l'enjeu étant le contrôle effectif du pouvoir exécutif¹¹⁴. Cette friction au sommet de l'État – « nid à contentieux juridiques et politiques¹¹⁵ » – a, au Togo comme au Niger (davantage ici que là-bas), débouché sur une crise politique sévère dont la résolution tentée par le juge¹¹⁶ n'a pourtant pas, dans ce dernier pays, empêché le coup d'État du 27 janvier 1996. Ces conflits politiques irrésolubles nés de ce système ont finalement amené le constituant togolais à modifier la disposition qui liait le choix présidentiel du Premier ministre en cas de cohabitation. Cette suppression ne change véritablement rien, car même en l'absence d'une telle disposition, le président n'aurait nul autre choix, en cas de cohabitation, que de s'en référer à l'opposition, sauf à risquer une censure de son gouvernement nommé au forceps.
- 46 La cohabitation en RDC est la résultante du dénouement des élections législatives de décembre 2018 et sénatoriales de mars 2019 à l'issue desquelles l'ancien président Joseph Kabila conserve la majorité parlementaire avec son Front commun pour le Congo (FCC) et domine ainsi le groupe du nouveau président Félix Tshisekedi, Cap pour le changement (CACH). En conséquence, le gouvernement dévoilé le 25 août 2019 comporte 65 membres, dont 42 pour le FCC et seulement 23 pour le CACH, ce qui démontre l'absence de mainmise du président de la République sur l'équipe gouvernementale. Ce cas de figure étant récent, des conclusions définitives ne peuvent pas encore être tirées. Néanmoins, des observateurs observent déjà des frictions qui rendraient ce gouvernement ingouvernable¹¹⁷.

1.2.1.2. La variable efficacité de la justice constitutionnelle

- 47 La justice constitutionnelle est un contre-pouvoir de plus en plus important à la toute-puissance du président de la République africain. Instituée de manière générale par les premières constitutions postindépendances, avec la création des sections constitutionnelles des Cours suprêmes, elle s'est autonomisée dans les années 90 à la faveur de la création des Cours et des Conseils constitutionnels¹¹⁸. Ceux-ci, qui tirent leur inspiration du modèle européen de justice constitutionnelle, sont chargés du contrôle de constitutionnalité des lois, de la régulation des rapports entre les organes de l'État, du contentieux des élections nationales, en plus de leur fonction contentieuse. Ces attributions font d'eux les garants de la démocratie, fonction qui peut, au besoin, les conduire à canaliser la dictature de la majorité et les velléités impérialistes du président de la République.
- 48 À l'observation, ce rôle n'est pas tenu dans les mêmes proportions et avec la même amplitude par tous les juges constitutionnels d'Afrique francophone. Alors que certains s'illustrent encore par leur prudence et leur *self-restraint* souvent complices face aux propensions dominatrices de l'exécutif, notamment de son chef¹¹⁹, d'autres ont franchi le cap par leur hardiesse qui fait d'eux de véritables contre-pouvoirs et, au-delà, la clé de voûte de l'architecture institutionnelle étatique¹²⁰. Mis à part le contentieux

électoral, cette hardiesse s'est surtout exprimée à travers le contrôle de constitutionnalité, singulièrement quant à la question de l'admissibilité du contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles.

- 49 Ramant à contre-courant de leurs homologues européens¹²¹ et sénégalais¹²², les juges constitutionnels malien, tchadien, béninois et nigérien¹²³ ont posé le principe de la justiciabilité des lois constitutionnelles, c'est-à-dire les lois de révision constitutionnelle. Deux écoles de pensée se structurent autour de cet office plutôt particulier du juge constitutionnel africain¹²⁴ qui procède de l'idée de super ou supra-constitutionnalité¹²⁵. Pour certains, le contrôle par le juge constitutionnel des lois de révision constitutionnelle est constitutif d'une « scissiparité jurisprudentielle » qui amène le juge à s'ériger en maître de la Constitution en élargissant à sa guise les normes de références¹²⁶, et débouche sur le gouvernement des juges¹²⁷. Pour d'autres, ce contrôle se fonde sur la nature du pouvoir de révision qui est un corps institué ou constitué et qui, comme tel, ne peut être illimité et de ce fait, doit être encadré¹²⁸. Aussi lui permet-il, en prévenant les révisions circonstanciées, conjoncturelles et opportunistes¹²⁹, de protéger l'idéal démocratique qui constitue le soubassement de la norme fondamentale afin que le pouvoir de révision ne soit pas le prétexte de la perversion des principes fondamentaux du constitutionnalisme¹³⁰. L'admission du contrôle de constitutionnalité des lois de révision a ainsi permis au juge constitutionnel de censurer la levée de la clause limitative des mandats présidentiels, acquis majeur du renouveau constitutionnaliste africain¹³¹ qui avait pour objectif de stabiliser et dépersonnaliser la fonction présidentielle.
- 50 Il convient également de mentionner la récente actualité gabonaise en évoquant la décision de la Cour constitutionnelle ayant donné lieu à la dissolution de l'Assemblée nationale et à la démission du gouvernement¹³², à la suite de la non-teneur des élections législatives dans le délai par elle fixé dans deux décisions antérieures¹³³. Une telle décision marque la volonté du juge constitutionnel gabonais de jouer à fond le rôle de régulateur du fonctionnement des organes étatiques, et quoiqu'il s'agisse d'un avis consultatif, ne s'analyse pas moins en une sanction de la mauvaise volonté du pouvoir de procéder à l'organisation des élections législatives.

1.2.2. La spontanéité des contre-pouvoirs conjoncturels

- 51 Il s'agit ici de ceux qui interviennent à l'extérieur de l'ingénierie juridique, c'est-à-dire en marge de la sphère du droit¹³⁴.

1.2.2.1. L'arbitrage du fait politique

- 52 Si le droit encadre la vie politico-institutionnelle de l'État, le fait politique la régule, voire la façonne. C'est celui-ci qui détermine en réalité les rapports de force entre les autorités de l'État, lesquels fixent à leur tour l'étendue des pouvoirs des uns et des autres. Ainsi, alors que le président de la République est le maître du jeu lorsqu'il domine la vie politique, son pouvoir s'effrite dès lors que la dynamique politique l'oblige à le partager avec d'autres forces politiques, voire avec ses adversaires politiques. Deux hypothèses peuvent être identifiées ici : les alliances politiques et les crises politiques.
- 53 Lorsque l'accession du président de la République a été portée par une alliance ou une coalition politique, sa marge de manœuvre pour son casting gouvernemental est

considérablement réduite. Il est dans l'obligation de prendre en considération toutes les composantes de la coalition. Dans ces conditions, la composition de l'équipe gouvernementale qui ici est un gouvernement d'alliance ou de coalition (par opposition au gouvernement homogène) s'analyse en « une véritable opération de redistribution de “dividendes” au prorata de l'apport supposé ou réel de chaque parti à la coalition¹³⁵ ». Quelques exemples peuvent être cités en guise d'illustration : en Côte d'Ivoire, le gouvernement formé après l'accession de Alassane Ouattara à la présidence de la République à l'issue de la très contestée élection présidentielle de 2010 est représentatif de la coalition scellée entre Alassane Ouattara, Henri Konan Bedié et Guillaume Soro contre le président sortant Laurent Gbagbo ; au Sénégal, le gouvernement constitué consécutivement à la victoire en 2012 de Macky Sall témoigne de la coalition *Benno bokk yakaar* (« Unis par l'espoir » en wolof) constituée notamment de Moustapha Niasse ou encore de Youssou Ndour, qui le porta à la victoire contre le président sortant Abdoulaye Wade ; au Cameroun, les gouvernements successifs depuis le retour des élections pluralistes attestent de l'alliance scellée entre le Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC) du président Paul Biya au pouvoir et plusieurs autres partis politiques alliés (Union nationale pour la démocratie et le progrès de Maïgari Bello Bouba, Front pour le salut national du Cameroun de Issa Tchiroma Bakary ou encore une faction de l'Union des populations du Cameroun, etc.)

- 54 Les crises politiques ont également pour effet d'amenuiser l'autorité présidentielle. Dans ces conditions, les accords de sortie de crise aboutissent à des compromis qui amènent le président de la République à renoncer à certaines de ses prérogatives discrétionnaires, qu'il s'agisse du pouvoir de nomination ou de certaines de ses attributions. L'observation des exemples amène à dégager des caractéristiques communes : composition de l'équipe gouvernementale conditionnée ou imposée au président de la République, sous forme de gouvernement d'union nationale¹³⁶, en vue de prendre en compte toutes les forces politiques impliquées dans la crise, délégation de certaines prérogatives présidentielles au gouvernement et particulièrement au Premier ministre, etc. Ces caractéristiques ont été observées, à des degrés différents, en Côte d'Ivoire à l'occasion de la crise politique qui a commencé en 2002¹³⁷, à plusieurs reprises en RDC notamment à l'occasion de la crise politique née du blocage institutionnel actuellement en cours, au Gabon en guise de sortie de crise post-élection présidentielle de 2016, etc.

1.2.2.2. Les soulèvements populaires, ultime rempart

- 55 Après avoir été confiné pendant longtemps à un statut de tabou constitutionnel en Afrique¹³⁸ et face à la complaisance des contre-pouvoirs institutionnels ou à l'inefficacité du gardien traditionnel de la Constitution face aux dérives présidentielles, le peuple a, dans plusieurs pays africains, pris son destin en main¹³⁹. Cette réappropriation populaire de la souveraineté se justifie par la crise de confiance qui s'est progressivement installée entre la classe dirigeante et le peuple et qui a elle-même débouché sur la crise de légitimité de celle-là. Le fondement de cette attitude populaire est évident : bien que structurellement elle puisse être perçue comme un contre-pouvoir, il s'agit bien de la manifestation la plus complète de la souveraineté, c'est-à-dire du pouvoir de droit originaire, suprême et inconditionné dont est titulaire le peuple¹⁴⁰, qui fait de lui le gardien ultime des idéaux démocratiques contenus dans la Constitution.

- 56 Si ces soulèvements populaires sont restés infructueux dans certains États¹⁴¹, ils ont porté leurs fruits dans d'autres. À l'observation, les modifications constitutionnelles régressives heurtant des principes cardinaux du nouveau constitutionnalisme africain constituent le domaine de prédilection de la mobilisation des peuples africains. Ainsi, les mobilisations massives et persistantes ont obligé le président béninois M. Kerekou à abandonner le projet de modification constitutionnelle tendant à la levée du verrou de la limitation des mandats présidentiels à deux et de la limite de l'âge maximal à 70 ans. Aussi, face à la croisade populaire et aux manifestations incessantes, le président Abdoulaye Wade a dû renoncer à son projet de modification constitutionnelle dont le but principal était d'instituer un système électoral de liste en vue de la présidentielle pour l'élection simultanée d'un président et d'un vice-président de la République¹⁴². Enfin, le désir du président Compaoré de modifier l'article 37 de la Constitution burkinabé du 2 juin 1991 en vue de briguer d'autres mandats présidentiels s'est heurté au bloc populaire qui a exigé et obtenu son retrait, et bien plus¹⁴³. Dans l'un comme dans l'autre cas, les soulèvements populaires s'analysent comme des derniers remparts contre l'absolutisme présidentiel, et partant, tendent à la protection des idéaux démocratiques.
- 57 Les soulèvements populaires présentent un risque indéniable de dictature populaire, d'où les doutes sur la capacité du peuple à effectivement jouer le rôle de gardien de la Constitution¹⁴⁴. Néanmoins, l'éveil du peuple souverain a l'avantage de s'analyser en une sanction légitime de l'illégitime tentative de dévoiement des acquis démocratiques et d'institution du despotisme présidentiel. Il marque la réappropriation par le peuple de la souveraineté dont il est titulaire et le recul de la conception nationale de la souveraineté qui pourrait servir de prétexte à la mise à l'écart des aspirations populaires.

2. Le déséquilibre des rapports d'influence mutuelle entre le gouvernement et les autres pouvoirs

- 58 Hormis le Bénin qui institue une séparation plutôt rigide entre les pouvoirs conformément aux allures présidentielles du régime politique¹⁴⁵ institué par la Constitution du 11 décembre 1990, tous les pays d'Afrique noire francophone prescrivent une certaine collaboration entre les différents pouvoirs. C'est ici que l'idée de *checks and balances* prend tout son sens, car alors que le gouvernement dispose du pouvoir d'influencer l'action des autres pouvoirs (2.1), ceux-ci ont à leur disposition des moyens de contrôle plus ou moins efficaces de l'action de celui-là (2.2).

2.1. L'effectivité des leviers d'action du gouvernement sur les autres pouvoirs

- 59 Il convient de s'attarder respectivement sur les moyens d'action du gouvernement sur le Parlement (2.1.1) et sur la justice (2.1.2).

2.1.1. La mainmise du gouvernement sur l'action du Parlement

- 60 Les moyens d'influence dont jouit le gouvernement sur le Parlement se situent dans le cadre de l'action législative. À ce titre, la subalternisation de la représentation

nationale avant les transitions démocratiques¹⁴⁶ va globalement se poursuivre après celles-ci. La domination gouvernementale, qui s'inscrit dans le sillage de la rationalisation du parlementarisme chère à Boris Mirkine-Guetzévitch, se manifeste aussi bien à travers le domaine de la loi, son initiative que la procédure législative *stricto sensu*.

- 61 Sur le domaine, le passage d'une définition formelle de la loi qui débouchait sur un domaine législatif illimité¹⁴⁷, à une définition matérielle limitant ledit domaine, a eu pour conséquence l'accroissement considérable du domaine réglementaire. Le gouvernement devient ainsi le législateur de droit commun qui « porte les règles de droit dans tous les autres domaines de la vie juridique [...], tandis que le Parlement n'est plus qu'un législateur d'exception qui ne possède de compétence législative qu'en vertu d'une disposition formelle¹⁴⁸ ». À cet affaiblissement statutaire du Parlement s'ajoute la mauvaise protection du domaine de la loi « du fait de la défaillance du juge et sa subordination au pouvoir politique¹⁴⁹ ».
- 62 Quant à l'initiative des lois, il y a la réalité principielle et la réalité pratique. Le principe est celui d'une initiative concurremment exercée par l'exécutif¹⁵⁰ et le législatif. Mais la pratique offre à observer une réalité qui relativise le principe sus-énoncé, à savoirs que les textes déposés au Parlement sont presque exclusivement d'origine gouvernementale. Les propositions parlementaires sont donc rares, lorsqu'elles ne sont pas simplement inexistantes¹⁵¹. Cette réalité s'explique par un triple facteur.
- 63 Le premier est d'ordre pratique. Il tient, d'une part, à la nature même de la fonction exécutive qui est de définir et de conduire la politique de l'État. À ce titre, le pouvoir exécutif a plus intérêt à initier les lois pour mettre en œuvre sa politique générale¹⁵² en même temps qu'il possède de meilleurs moyens techniques pour la conception et l'élaboration des projets législatifs¹⁵³ (ce qui se justifie *a fortiori* pour la loi de finances à propos de laquelle le gouvernement jouit d'une initiative exclusive). Il tient, ensuite, à la coloration généralement monolithique des Parlements africains qui les transforme en spectateurs de la vie politique dénués de toute envie d'initier les textes législatifs.
- 64 Les deux autres facteurs sont d'ordre juridique. L'un est relatif aux nombreuses irrecevabilités qui menacent les propositions parlementaires telles des épées de *Damoclès*, lesquelles constituent un véritable obstacle à la mise en œuvre des celles-ci. Le droit constitutionnel comparé identifie deux catégories d'irrecevabilité que sont les irrecevabilités tenant à l'objet du texte¹⁵⁴ et celles tenant à la protection des finances publiques, tendant à écarter les propositions ayant pour but de faire instituer des dépenses ou réduire l'assiette fiscale sans créer des sources de recettes ou des économies correspondantes¹⁵⁵.
- 65 L'autre est relatif à la maîtrise de l'ordre du jour, question capitale pour la fonction législative, considérée comme « la clé de voûte du processus législatif » qui détermine « l'orientation et la qualité du travail législatif¹⁵⁶ ». Maître de l'ordre du jour, le gouvernement peut se transformer en bourreau des propositions parlementaires indésirables en les excluant systématiquement de l'ordre du jour. Confiée au Parlement lui-même, la fixation de l'ordre du jour peut devenir l'instrument privilégié d'un blocage institutionnel dès lors qu'il est admis que l'exécutif doit avoir les moyens de mettre en œuvre la politique qu'il définit. Comme le reconnaît Georges Burdeau, « un gouvernement dépourvu de la faculté de légiférer serait aussi désarmé qu'un pilote privé de gouvernail¹⁵⁷ ». L'idéal serait donc d'instituer un système qui prenne en compte à la fois l'autonomie des assemblées et les impératifs du pouvoir.

- 66 À ce sujet, une double tendance se dégage, chacune étant tempérée par des aménagements. La première, très minoritaire, consiste à octroyer au Parlement la maîtrise absolue de son ordre du jour. C'est l'option choisie par le Togo et le Bénin qui confient au Parlement la mainmise sur l'établissement de l'ordre du jour. La Constitution togolaise est particulièrement péremptoire sur la question en son article 82 (1) : « l'Assemblée nationale a la maîtrise de son ordre du jour. Elle en informe le gouvernement¹⁵⁸ ». Dans ces conditions, les besoins gouvernementaux d'inscription prioritaire ou de modification de l'ordre du jour font l'objet de demandes examinées en conférences des présidents¹⁵⁹, à moins qu'il ne s'agisse de l'urgence demandée par le gouvernement¹⁶⁰.
- 67 L'autre tendance, majoritaire, calquée sur le modèle français¹⁶¹, consiste à octroyer la maîtrise de l'ordre du jour, quoique fixé par le Parlement, au gouvernement dont les projets de loi sont d'office prioritaires¹⁶² ou qui dispose du droit de fixer l'ordre de priorité des points à débattre pendant les séances¹⁶³. Néanmoins, quelques aménagements sont prévus pour tempérer cette mainmise gouvernementale sur l'ordre du jour parlementaire. Ainsi, les Constitutions camerounaise et burkinabé prévoient un examen de droit des propositions gouvernementales qui n'ont pas été examinées à l'issue d'une période donnée (deux sessions ordinaires au Cameroun et deux mois au Burkina Faso)¹⁶⁴.
- 68 La phase législative proprement dite est également marquée par la domination du gouvernement qui se manifeste de plusieurs manières : l'urgence de droit si demandée par le gouvernement¹⁶⁵, arbitrage de l'exécutif en cas de conflit entre les deux Chambres du Parlement¹⁶⁶, etc. Plus significative est la restriction du droit d'amendement¹⁶⁷, élément privilégié de concertation de la loi¹⁶⁸, qui peut prendre deux formes différentes. La première est à l'image de la restriction du droit d'initiative parlementaire relevé plus haut, c'est-à-dire qu'elle concerne l'exclusion des amendements en raison de la protection du domaine réglementaire et en raison de la protection des finances publiques. La seconde, qui procède de la procédure du vote bloqué inspirée de la Constitution française, consiste à obliger le Parlement à procéder à un vote d'ensemble pour rejeter une série d'amendements¹⁶⁹. Considérée comme amputant le Parlement de ses moyens d'action vis-vis du gouvernement¹⁷⁰, la procédure du vote bloqué n'est instituée que par certains pays d'Afrique francophone, à l'instar du Burkina Faso (Const., art. 121).

2.1.2. L'influence du gouvernement sur la justice

- 69 Elle renvoie à la problématique de l'indépendance de la justice, « condition *sine qua non* pour l'efficacité dans son action et sa crédibilité aux yeux des citoyens » et dont les termes, « varient selon les pays et [...] en fonction de la place du politique, du social, de l'idéologie ou de la religion dans le système étatique considéré¹⁷¹ ». L'intérêt de cette problématique est de plus en plus certain en Afrique depuis l'amorce du mouvement de démocratisation du début des années 90. Il s'explique par le phénomène de judiciarisation de la société entendue comme l'appropriation juridique progressive des phénomènes sociaux, y compris ceux jadis laissés à la seule dynamique politique¹⁷². Pourtant, la panne judiciaire diagnostiquée par des auteurs a pour cause principale une carence criarde d'indépendance de la justice, mise sous tutelle par un pouvoir exécutif trop fort. Les moyens de domination présidentiels sur la justice ayant déjà été évoqués

plus haut, il sera exclusivement question ici de ceux mis à la disposition du gouvernement pour influencer son fonctionnement.

- 70 À ce titre, l'influence gouvernementale sur la justice est observable tant du point de vue de son organisation que de son fonctionnement¹⁷³, les deux se tenant d'ailleurs. Sur l'organisation, l'influence du gouvernement découle de la structure pyramidale et hiérarchique de la justice qui produit des effets différents selon qu'il s'agisse de la magistrature assise ou de la magistrature debout (le parquet). Alors que la hiérarchie de la magistrature du siège place au sommet de l'organisation le plus haut magistrat de la plus haute juridiction nationale, la magistrature du parquet est généralement placée sous le contrôle du ministre de la Justice, garde des Sceaux qui trône au sommet du parquet national. Cette subordination du ministère public à la Chancellerie, conception spécifiquement française¹⁷⁴ reprise par tous les États d'Afrique francophone qui cristallise « la crise identitaire du parquet¹⁷⁵ » se justifie, selon certains auteurs, par la spécificité de ce corps. Ainsi, pour certains, l'indépendance de la justice ne concerne que les magistrats du siège¹⁷⁶ alors que pour d'autres, les membres du ministère public ne représentent pas le corps judiciaire, mais bien le pouvoir exécutif ou la Nation entière¹⁷⁷, et leurs fonctions ne sont pas inhérentes au pouvoir judiciaire¹⁷⁸. En conséquence, concluent les défenseurs de cette option, la soumission du ministère public à la Chancellerie a pour but d'assurer le principe de la séparation des pouvoirs¹⁷⁹.
- 71 Cette structure organisationnelle déteint sur le fonctionnement de la justice. Ainsi placé au sommet du parquet national, le ministre de la Justice devient le procureur national qui peut donner des instructions aux procureurs de la République et aux procureurs généraux. Aussi est-il *in fine* le juge de l'opportunité des poursuites dans des cas qui sont susceptibles de nuire aux intérêts du gouvernement tout comme il peut intervenir dans le cours d'un procès pour demander l'abandon des charges contre un accusé ou un prévenu. Outre ces implications qui découlent de la structure organisationnelle de la magistrature du parquet, certains États consacrent expressément le droit pour le ministre de la Justice d'interférer dans le cours de la justice. Au Cameroun par exemple, la loi portant création, organisation et fonctionnement du tribunal criminel spécial donne au procureur de la République le droit d'abandonner les poursuites contre un accusé ou un condamné coupable de détournement des deniers publics après remboursement du *corpus delicti*, sur avis conforme du garde des Sceaux¹⁸⁰.
- 72 Cette structure organisationnelle qui fait du ministère public « le cheval de Troie de l'exécutif¹⁸¹ » amène à questionner la qualité de « magistrat » des membres du ministère public, ainsi exclus de l'application des principes d'indépendance et d'inamovibilité¹⁸². Aussi crée-t-elle dans l'esprit des citoyens des suspicions d'instrumentalisation de la justice qui porte atteinte à sa fiabilité et sa légitimité.

2.2. L'incertitude des contrepoids des autres pouvoirs vis-à-vis du gouvernement

- 73 Si pour certains auteurs, « l'implosion des régimes autoritaires, militaires, mono-partisans et présidentielistes a donné lieu à ce qu'on peut appeler un véritable précipité des régimes parlementaires généralement dualistes et rationalisés¹⁸³ », il convient d'être plus mesuré dans les conclusions. Car les contrepoids institués pour amenuiser la domination gouvernementale ne produisent pas véritablement l'effet escompté tel

qu'on le verra en étudiant les moyens d'action de chacun de ces pouvoirs sur le gouvernement.

2.2.1. L'hypothétique responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement

- 74 L'introduction des moyens de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement marque l'option parlementaire des régimes politiques africains post-transitions. Ils s'analysent comme des armes dont dispose le Parlement pour s'assurer de l'efficacité de l'action gouvernementale ou pour en sanctionner la philosophie et/ou la mise en œuvre. Si une certaine doctrine est d'avis que l'introduction des éléments du parlementarisme dans les Constitutions africaines des années 90 était un moyen pour contenir un exécutif impérial¹⁸⁴, la réalité est autre. Car quoique la responsabilité politique du gouvernement puisse théoriquement être mise en œuvre devant le Parlement à travers les moyens d'information et de sanction, des obstacles tant textuels qu'opérationnels rendent cette possibilité plus qu'hypothétique.

2.2.1.1. Les moyens théoriques de mise en œuvre de la responsabilité politique du gouvernement

- 75 On distingue les moyens d'information et les moyens de sanction.
- 76 L'information parlementaire n'est pas exclusive aux régimes parlementaires puisqu'elle ne débouche pas sur une sanction directe du gouvernement¹⁸⁵. Elle peut se faire à travers les questions ou les commissions.
- 77 Définies comme l'acte par lequel un membre d'une assemblée demande à un ministre des explications sur un point déterminé de sa politique¹⁸⁶, l'importance des questions parlementaires dans la construction démocratique réside dans l'établissement d'un « dialogue entre les responsables de la politique du pays et les représentants du peuple mandatés pour les contrôler¹⁸⁷ ». Les questions peuvent être écrites ou orales. Contrairement à leur dénomination, la distinction tient moins à leur forme (toutes étant formulées par écrit) qu'à leurs régimes respectifs. Les questions écrites, procédure la plus courante, reçoivent des réponses par écrit, contrairement aux questions orales, procédure élémentaire et spontanée¹⁸⁸ qui donne lieu à des réponses orales. Parmi les questions orales, on distingue les questions orales avec débat (questions urgentes) et celles qui font l'objet d'une séance publique particulière suivant le modèle du *question time* britannique¹⁸⁹.
- 78 Quant aux commissions, outre les commissions législatives permanentes qui peuvent, à l'occasion de leur travail législatif¹⁹⁰, être amenées à auditionner tout membre du gouvernement ou toute personne dont l'avis est requis, l'information du travail gouvernemental est surtout le fait des commissions d'enquête et de contrôle. Celles-ci sont des structures *ad hoc* créées pour enquêter sur des faits précis, généralement selon une procédure quasi judiciaire¹⁹¹.
- 79 Second moyen de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement, la sanction parlementaire débouche sur la responsabilité politique du gouvernement devant celui-ci, « pierre angulaire classique du régime parlementaire, car fondé sur l'équilibre des pouvoirs¹⁹² ». Cette procédure visant à faire démissionner le gouvernement, s'analyse comme la nécessaire contrepartie du droit de dissolution que détient le chef de l'État. Historiquement apparue en Grande-Bretagne, berceau de cette pratique, la mise en

œuvre de la responsabilité politique du gouvernement peut être faite soit à travers la question de confiance, soit à travers la motion de censure. La motion de censure est une procédure par laquelle le Parlement entend mettre en jeu la responsabilité du gouvernement par la désapprobation de sa politique, en vue d'obtenir sa démission¹⁹³. Quant à la question de confiance, qu'on appelle encore motion de censure provoquée¹⁹⁴, c'est une procédure par laquelle le gouvernement requiert l'assentiment du Parlement en engageant sa responsabilité sur sa politique générale ou sur un projet de loi¹⁹⁵.

2.2.1.2. Les obstacles à la mise en œuvre de la responsabilité politique du gouvernement ou la relativité de l'option parlementaire des Constitutions africaines

- 80 Plusieurs obstacles peuvent contribuer à saper l'efficacité des moyens de contrôle et de sanction de l'action gouvernementale par le Parlement. Sur les moyens d'information, il y'a d'abord le formalisme souvent excessif, la procédure parfois contraignante et les conditions toujours rigides qui gouvernent la constitution des commissions d'enquête et de contrôle, lesquels peuvent être de nature à dissuader les éventuels initiateurs¹⁹⁶. Aussi, « l'impérialisme majoritaire¹⁹⁷ » peut aboutir à bloquer toute velléité hégémonique du Parlement et contrer les tentatives de création de commissions d'enquête et de contrôle. C'est dans ce sens que Pierre Avril et Jean Gicquel évoquent dans le contexte français « l'opportunité politique » comme critère déterminant d'appréciation de la recevabilité de la demande de création d'une commission¹⁹⁸. L'« investigation dépendance¹⁹⁹ » est également à relever, car il s'agit de l'absence de pouvoir de contrainte des Commissions sur les autorités gouvernementales qui peuvent impunément s'opposer au travail de la commission²⁰⁰. À cela il faut ajouter le fait que dans certains pays, les parlementaires en général, y compris ceux de l'opposition, sont peu disposés à utiliser ces moyens mis à leur disposition, par incompétence ou par ignorance²⁰¹.
- 81 Sur les moyens de sanction, pour des raisons tenant au souci de stabilité gouvernementale, le régime généralement institué par les constituants africains est peu propice à la mise en œuvre effective de ces moyens de sanction. En effet, qu'il s'agisse de l'initiative²⁰² ou de la majorité requise²⁰³, tout est sciemment fait pour ne pas aisément aboutir à la mise en œuvre de la responsabilité politique du gouvernement par le Parlement. Le fait majoritaire consécutif au quasi-monolithisme des Parlements africains et la servilité des députés de la majorité gouvernementale font de la sanction politique du gouvernement par le Parlement un cas exceptionnel, voire une hypothèse d'école. Aussi peut-on observer l'extrême rareté de cette mise en œuvre dans les États d'Afrique francophone²⁰⁴. L'hypothèse du parlementarisme rationalisé se trouve une fois de plus vérifiée.
- 82 Sur un plan plus théorique, l'hypothèse du parlementarisme des Constitutions africaines doit être relativisée, voire questionnée. Comme on l'a vu, la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement constitue une marque de l'équilibre des pouvoirs qui caractérise le régime parlementaire et s'analyse en la contrepartie du pouvoir de dissolution du président de la République. Cependant, l'on peut observer que ce contre-pouvoir parlementaire n'est pas dirigé contre le véritable détenteur du pouvoir politique qu'est le président de la République. Comme il a été souligné plus haut, dans tous les pays d'Afrique francophone, y compris ceux qui confient la définition de la politique nationale au Premier ministre, c'est bien le chef de l'État qui assure cette fonction dans les faits. Cette configuration se justifie en plus par l'élection

du président de la République au suffrage universel direct sur la base d'un programme. C'est donc lui qui devrait, logiquement, être responsable devant le Parlement. Dans ces conditions, la responsabilité du Premier ministre devant le Parlement comporte une double incongruité. D'une part, parce qu'il est dépourvu de légitimité populaire, il ne devrait pas être responsable devant le peuple. Il serait plus logique qu'il soit responsable devant celui dont il tient la légitimité, lequel devrait être politiquement comptable de ses actes devant le peuple. D'autre part, n'étant pas responsable de la définition de la politique nationale, la responsabilité politique oblige le gouvernement et notamment son chef à répondre d'une fonction qui n'est pas la sienne. On assiste ainsi à une logique renversée : l'exécutant répond du choix du mandant alors que le détenteur du pouvoir politique qui souvent gouverne de fait est politiquement irresponsable devant le Parlement²⁰⁵.

2.2.2. La nébuleuse responsabilité judiciaire des membres du gouvernement

- 83 La problématique de la responsabilité juridique des membres du gouvernement se pose en termes identiques que celle du président de la République. À la question de savoir s'il est judicieux de placer les ministres sous un régime judiciaire de droit commun, Philippe Ardant reconnaît la nécessité d'instituer un régime dérogatoire pour éviter des poursuites abusives ou vindicatives²⁰⁶. Cependant, l'option généralement choisie par les États d'Afrique francophone varie selon la nature de la responsabilité. Outre la responsabilité politique qui vient d'être étudiée, Maurice Kamto distingue la responsabilité civile découlant du statut d'individu du ministre et la responsabilité pénale tributaire de son statut de citoyen « soumis aux lois régissant les libertés garantissant la paix, l'ordre public et les bonnes mœurs dans la Cité²⁰⁷ ». Aucune disposition particulière ne régit la responsabilité civile des ministres qui, de ce point de vue, « obéit aux règles de droit commun ».
- 84 Pour la responsabilité pénale, en revanche, les États d'Afrique francophone font le choix d'un régime d'exception « de responsabilité proportionné et mesuré²⁰⁸ » que certains auteurs justifient par la nature particulière de leurs fonctions²⁰⁹. Mais ici aussi, il convient de distinguer « [les] actes extérieurs à la fonction de ceux commis dans l'exercice de la fonction²¹⁰ ». Si les actes détachables sont justiciables devant les tribunaux répressifs de droit commun, il en est autrement des actes accomplis dans l'exercice de la fonction ministérielle pour lesquels les Constitutions africaines, à l'instar de la France d'avant 1993²¹¹, instituent une procédure particulière suivie devant une juridiction particulière qu'est la Haute cour de justice²¹². Il ne faut cependant pas déduire une identité de régimes, car si la Haute cour de justice est instituée dans la quasi-totalité des États, ceux-ci se distinguent par la nature des infractions à elle confiées. En effet, alors que certaines Constitutions à l'instar de celle du Bénin font mention du terme générique d'« infractions commises » dans l'exercice des fonctions ministérielles, d'autres s'avèrent plus ciblées en visant des infractions particulières, à savoir les crimes et délits (Burkina Faso, Sénégal, etc.) ou le complot contre la sûreté de l'État (Cameroun)²¹³. Dans ce cas, toute énumération étant limitative, les autres faits non explicitement visés, c'est-à-dire, par exemple, non constitutifs de crimes ou délits (à l'instar des contraventions) au Burkina Faso et au Sénégal, ou de complot contre la sûreté de l'État au Cameroun sont exclus de la compétence de la Haute cour de justice. Ne pouvant être impunis, et l'immunité ou l'irresponsabilité ne se présument pas, ils ressortissent de la compétence du juge répressif de droit commun.

- 85 À ce titre, même s'il est vrai que l'autorité du chef de l'État peut déteindre jusque sur le régime de la responsabilité pénale des ministres à travers le transfert *de facto* de son irresponsabilité²¹⁴, l'efficacité et l'effectivité du dispositif en place dépendent fortement de la juridiction concernée dans les pays qui instituent ce dualisme juridictionnel. La mise en cause de la responsabilité pénale des ministres s'avère ainsi improbable devant la Haute cour de justice en raison de sa nature politique, de sa composition et de la procédure contraignante suivie devant elle qui donne au Parlement de pouvoirs considérables²¹⁵. Le fait majoritaire et la dynamique politique peuvent donc transformer ce régime en lettre morte²¹⁶, ce qui explique le mutisme de ces juridictions spéciales en Afrique²¹⁷. En revanche, la mise en œuvre de la responsabilité des ministres pour les infractions relevant de la compétence des juridictions répressives de droit commun est plus probable. Ainsi assiste-t-on dans certains pays, à l'instar du Cameroun, à l'ouverture des procédures judiciaires à l'encontre des ministres, dans le cadre de la lutte contre la corruption devant les juridictions répressives de droit commun.

Conclusion

- 86 Après avoir constaté l'incontestable domination de l'exécutif sur les autres pouvoirs de l'État en Afrique noire francophone, il est important de conclure cette étude par une réflexion sur les fondements théoriques de cette domination. À ce titre, il convient de relever que, comme il a été précisé plus haut, les théoriciens précurseurs de la théorie de la séparation des pouvoirs rêvaient d'un schéma harmonieux, presque utopique, où l'organe créateur du droit était au-dessus de tous les autres. Cette vision a été le cheval de bataille de positivistes au rang desquels on retrouve les incontournables Hans Kelsen et Raymond Carré de Malberg²¹⁸ qui, sur les pas des hommes de la Révolution, estiment que la hiérarchie des normes réduit l'autonomie de la sphère politique à sa plus mince expression. Ces auteurs défendent ainsi l'idée d'une soumission totale de l'État au droit, et de l'exécutif au législatif²¹⁹. La belle formule de Louis Favoreu « la politique saisie par le droit » s'inscrit dans cette logique²²⁰.
- 87 À rebours de cette vision, l'école de la puissance publique chapeautée par le doyen Maurice Hauriou défend, justifie et assume l'idée de la suprématie du politique sur le droit et, partant, de l'exécutif sur les autres pouvoirs. Pour le doyen de Toulouse, « la primauté du pouvoir exécutif doit être appréciée d'un point de vue politique et non pas d'un point de vue juridique²²¹ ». Elle se fonde sur la force publique, son rôle en politique internationale et ses répercussions en politique intérieure, sur la tradition historique qui fait du pouvoir exécutif « le premier et le plus ancien pouvoir de l'État, celui dont les autres pouvoirs publics se sont détachés, mais qui demeure leur souche commune²²² ». Peu importe donc que l'exécutif soit une source de droit inférieure au législatif puisque, poursuit-il :
- la place d'un pouvoir dans l'État ne doit pas être déterminée par le fait qu'il constitue une meilleure source de droit, mais par le fait qu'il réalise un meilleur organe de gouvernement, car il vaut mieux pour l'État vivre en utilisant un organe d'action qui est une source de droit inférieure que de succomber pour être resté fidèle à une source de droit supérieure qui n'est pas un organe d'action. Autrement dit, la place des pouvoirs dans l'État se règle dans le plan politique et non dans le plan juridique²²³.

- 88 Cette thèse souligne le caractère pernicieux de la thèse du positivisme juridique dont l'effritement progressif en 1933 marque, selon Marcel Waline, « un tournant de l'histoire du droit public²²⁴ ».

NOTES

1. Montesquieu (1689-1755), *De l'esprit des lois*, 1748, livre XI, chap. vi. Il convient de rappeler que, quoiqu'il soit le plus connu des théoriciens de la séparation des pouvoirs, Montesquieu n'en est cependant pas le créateur, car les origines théoriques de ce principe remontent à l'Antiquité, avec notamment les travaux de Platon (*Lois*) et Aristote (*La Politique*). Plus tard au XVII^e siècle, John Locke s'illustrera avec son *Traité du gouvernement civil* publié en 1690. Sur la question, lire Caroline Sägger, « Législatif, exécutif et judiciaire. Les relations entre les trois pouvoirs », *Dossiers du CRISP*, vol. 87, n° 2, 2016, p. 9-71 ; Mauro Barberis, « Le futur passé de la séparation des pouvoirs », *Pouvoirs* 2012, n° 143, p. 5-15.
2. Raymond Guillien et Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques*, 17^e éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 935.
3. Privat Mel Agnero, « La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien », *RFD const.* 2008/3, n° 75, p. 413-549, notamment p. 514 ; Julien Boudon, « Brèves réflexions sur la "dyarchie" de l'exécutif en France », *Droits* 2016/1, n° 63, p. 215-224.
4. Karl-Henri Voizard, « Réflexions autour de la légitimité du Conseil fédéral suisse », *RFD const.* 2013/1, n° 93, p. 149-174.
5. Georges Burdeau, *Traité de science politique. Les régimes politiques*, 2^e éd., Paris, LGDJ, 1970, t. V, p. 2-14.
6. La notion de système politique renvoie à « l'exercice du pouvoir tel qu'il résulte de la pratique institutionnelle dominante ». Voir Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Paris, Seuil, 1994, p. 653-654.
7. Voir Jean-Louis Quermonne, « La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encore l'avenir de la V^e République ? », *RDP* 2005, n° 6, p. 1505-1511, notamment p. 1508 ; Brigitte Vincent, « La typologie classique des régimes politiques à l'épreuve du constitutionnalisme est-Européen », dans Genoveva Vrabie (dir.), *L'évolution des concepts de la doctrine classique de droit constitutionnel*, Bucarest, Institutul European, 2008, p. 69-79.
8. Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 24^e éd., Paris, Montchrestien, 2010, p. 132.
9. Jean-Philippe Feldman, « Un régime parlementaire pour les pays d'Afrique », *Audace. Institut Afrique*, http://www.audace-afrique.org/attachments/243_Un%20régime%20parlementaire-JP-Feldman.pdf, p. 10.
10. Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 22^e éd., Paris, LGDJ, 2010, p. 347-348.
11. Selon l'expression consacrée par Maurice Duverger (« Les vaches sacrées », *Itinéraires. Études en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 639-645).
12. Pionnier dans la théorisation de ce régime politique à partir de la comparaison avec les régimes politiques en cours dans d'autres États européens, Duverger souligne comme trait caractéristique la combinaison de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement avec

l'existence d'un président de la République élu au suffrage universel direct muni de pouvoirs importants. Voir Maurice Duverger, « Le concept de régime semi-présidentiel », dans M. Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1986, p. 7-17 ; Maurice Duverger, « Système présidentiel et système semi-présidentiel », Jean-Louis Seurin (dir.), *La présidence en France et aux États-Unis d'Amérique*, Paris, Economica, 1986, p. 347-358.

13. Olivier Duhamel et Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 694. Lauvaux définit quant à lui le parlementarisme rationalisé comme le fait de « traduire par les règles juridiques écrites et des mécanismes formels, les modes de fonctionnement du système parlementaire, et de les aménager dans une perspective rationnelle » (Philippe Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité de l'Exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 9).

14. Krzysztof Wojtyczek, « La mondialisation et les mutations du droit constitutionnel », *RED publ.*, vol. 22, n° 1, 2010, p. 143-168.

15. André Cabanis et Babacar Guèye, « Dire le droit constitutionnel en Afrique francophone », *Droit sénégalais*, n° 11, 2013, p. 105.

16. Ismaïla Madior Fall, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *Afrilex*, janvier 2014, p. 2.

17. Stéphane Bolle, « Des constitutions “made” in Afrique », disponible sur www.la-constitution-en-afrique.org, p. 1.

18. Le régime parlementaire est dit moniste lorsque la responsabilité du gouvernement ne peut être engagée que devant le Parlement. Il est en revanche dit dualiste si le gouvernement est à la fois responsable devant le Parlement et le chef de l'État. Voir Jean-Claude Colliard, « Conclusion », dans J.-C. Colliard (dir.), *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de Sciences Po, 1978, p. 273-283 ; Pauline Türk, *Théorie générale du droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Gualino, 2009, p. 122.

19. Jean Du Bois de Gaudusson, Gérard Conac et Christine Desouches, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Paris, La Documentation française, 1997, t. I.

20. L'échec du parlementarisme est principalement dû à son inadaptation au contexte sociologique des États d'Afrique francophone qui s'accommodent mal d'une figure présidentielle concurrencée et ne jouissant pas de pouvoirs étendus. Pour Gérard Conac, « si beaucoup de leaders historiques ont cherché à s'émanciper de l'influence du parlementarisme, c'était pour éviter d'avoir à partager des responsabilités gouvernementales entre un chef d'État et un Premier ministre qui ne pouvaient être rien d'autre que des concurrents » (*Institutions constitutionnelles et politiques des États d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris, Economica, « La vie du droit en Afrique », 1979, p. 57).

21. L'échec de la greffe du régime présidentiel de type américain tient à « la complexité inhérente au schéma institutionnel issu de la répartition du pouvoir dans la Constitution américaine du 17 septembre 1787 » qui débouchait sur une « défaillance “congénitale” des transplants institutionnels africains » (Ismaïla Madior Fall, « La construction des régimes... », art. cité, p. 9 et 10)

22. Olivier Duhamel et Yves Meny, *op. cit.*, p. 813.

23. Louis Dubouis, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des États africains », *Penant*, n° 691, 1962, p. 222.

24. Sur la typologie des exécutifs, voir Joseph Owona, « Le pouvoir exécutif », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Dakar-Lomé-Abidjan, Nouvelles Éditions africaines, 1982, t. I, p. 97 ; Paul-Marie Gaudemet, *Le pouvoir exécutif*, Paris, Montchrestien, 1966.

25. Ambroise Louison Essomba, *Le domaine du pouvoir réglementaire du Premier ministre au Cameroun*, thèse, FSJP, université de Douala, 2011-2012 ; Godefroy Moyen, « L'exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : les cas du Congo, du Bénin et du Togo », *Annales de l'université Marien-Ngouabi*, vol. 10, n° 3, 2009, p. 40-68, notamment p. 43.

26. Ismaïla Madior Fall, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 13 ; Guillaume Pambou Tchivounda, « Essai de synthèse sur le Premier ministre africain », *RJPIC*, n° 33, septembre 1979, p. 261 ; Gérard Conac, *op. cit.*, p. 67 ; Serigne Diop, *Le Premier ministre africain : la renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969*, thèse, université de Dakar, 1985, p. 11-15 ; Ibrahima Diop, *L'exécutif dualiste dans les États d'Afrique noire francophone : étude de la problématique du partage du pouvoir exécutif*, thèse, université de Clermont-Ferrand I, 1998.
27. Luc Ngwé, « Le Premier ministre dans les mutations politiques des États d'Afrique francophone : retour sur des expériences de formalisation d'un rôle et d'un ordre politiques », *Afrika spectrum*, n° 1, 2006, p. 7-34.
28. Georges Burdeau, *Traité de science politique*, 2^e éd., Paris, LGDJ, 1966, t. I, p. 98.
29. Selon Marie-Claire Ponthoreau, « les constitutionnalistes sont depuis toujours comparatistes par vocation » (*Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, 2010, p. 40).
30. Le Bénin et le Tchad sont ainsi de parfaits exemples de la variation du cadre de l'étude. En effet, malgré la nature clairement présidentielle du régime institué par la Constitution béninoise de 1990 qui prévoit un exécutif moniste, en pratique, le pays a quasi systématiquement eu un exécutif dualiste. Cette pratique constitutionnelle a été rompue par le président en exercice Patrice Talon qui, lors de la constitution de son premier gouvernement en 2016, a décidé de ne point nommer de Premier ministre. Le Tchad quant à lui a, depuis 1991, systématiquement eu un exécutif dualiste, jusqu'à l'abolition du poste de Premier ministre par la Constitution de mai 2018 qui institue, de ce fait, un régime présidentiel.
31. Ismaïla Madior Fall, « La construction des régimes... », art. cité, p. 1.
32. Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Sirey, 1929, p. 136.
33. Raymond Guillien et Jean Vincent, *op. cit.*, p. 935.
34. Pierre Avril et Jean Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, 4^e éd., Paris, PUF, 2013, p. 87.
35. Roger Latournerie, cité par Pierre Avril et Jean Gicquel, *Lexique...*, *op. cit.*, p. 87.
36. Alioune Sall, « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », *Penant*, n° 825, septembre-décembre 1997, p. 287-309.
37. Télesphore Ondo, « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 3, juillet-septembre 2003, p. 305.
38. Selon les termes de Albert Bourgi, « Enfin les Premiers ministres à part entière ! », *Jeune Afrique*, n° 1583, p. 26.
39. Élisée Tikonimbé Koupokpa, *Le modèle constitutionnel des États d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, thèse, université de Gand et université de Lomé, 2011, p. 43-54.
40. Const. togolaise initiale du 14 oct. 1992, art. 77 ; Const. nigérienne du 26 déc. 1992, art. 62 et 76 de la Const. nigérienne actuelle du 31 oct. 2010 ; Const. malienne du 12 janv. 1992, art. 53.
41. Const. togolaise initiale du 14 oct. 1992, art. 66.
42. Koffi Ahadzi-Nonon, « Le Premier ministre en Afrique noire francophone : étude de quelques exemples récents », *Revue nigérienne de droit*, n° 1, novembre 1999, p. 53 et suiv.
43. Cette idéologie présidentialisée est *a fortiori* plus visible dans les pays qui, comme le Bénin, ont opté pour un régime de type présidentiel et où, en l'absence d'un Premier ministre (malgré la pratique), le président de la République est l'unique titulaire du pouvoir exécutif et le chef du gouvernement (Const. béninoise du 11 déc. 1990, art. 54). Dans ces conditions, il devient évident que la nomination d'un Premier ministre non prévu par la Constitution ne peut être que pour des raisons de coordination de l'action gouvernementale.
44. Const. gabonaise du 26 mars 1991, art. 15 et 16 ; Const. sénégalaise du 22 janv. 2001, art. 42 ; Const. camerounaise de 1996, art. 10 ; Const. nigérienne du 31 oct. 2010, art. 56 et 57 ; Const. malienne de 1992, art. 38 et 39, etc.
45. Jean-Philippe Feldman, art. cité, p. 9.

46. Au Gabon, la formule jadis consacrée par l'art. 8 (3) de la Constitution du 26 mars 1991 qui obligeait la concertation du gouvernement pour la définition de la politique de la Nation a été révisée par la modification du 11 janvier 2018 pour confier cette fonction au seul président de la République. En Côte d'Ivoire, si le Premier ministre fait généralement devant le Parlement une déclaration de politique générale, il s'agit en réalité de la présentation du programme conçu par le président de la République. Voir Privat Mel Agnero, art. cité, p. 519.
47. Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel...*, op. cit., p. 653.
48. Ismaïla Madior Fall, « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel. Les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Afrique contemporaine*, vol. 242, n° 2, 2012, p. 99-113, notamment p. 112.
49. Gérard Conac, « Portrait du chef d'État », *Pouvoirs* 1983, n° 25, p. 121-130, notamment p. 121.
50. Jean-Philippe Feldman, art. cité, p. 8. Sur cette conclusion, voir également Alioune Sall, « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire : essai d'un bilan », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 3, 2006, p. 412-462.
51. François Bastien, « À quoi sert l'élection du Président au suffrage universel ? », *Parlement[s]*, vol. 4, n° 2, 2005, p. 128-143, notamment p. 128.
52. Georges Pompidou, *Le nœud gordien*, Paris, Plon, 1974, cité par Didier Maus, *Les grands textes et la pratique institutionnelle de la V^e République*, Paris, La Documentation française, 2^e éd., 1985, p. 65-67 ; Prival Mel Agnero, art. cité, p. 516 et suiv.
53. Sur la notion de césarisme démocratique, voir Antoni Peretiatkiewicz, « Le césarisme démocratique et la nouvelle constitution de Pologne », *RDP* 1939, vol. 46, n° 56, p. 309-325.
54. François Chazel, « Les écrits politiques de Max Weber : un éclairage sociologique sur les problèmes contemporains », *Revue française de sociologie*, vol. 46, n° 4, 2005, p. 841-870.
55. Pour le célèbre auteur, « pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, livre XI, chap. IV).
56. Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 653.
57. Arthur Meier Schlesinger, *La présidence impériale*, Paris, PUF, 1976.
58. Lire utilement Télesphore Ondo, *La responsabilité introuvable du chef d'État africain : analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone (exemples camerounais, gabonais, tchadien et togolais)*, thèse, université de Reims, 2005.
59. Frédéric-Joël Aivo, « La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française », *Afrilex*, janvier 2010, p. 10.
60. *Ibid.*, p. 8.
61. Louis Favoreu, « De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République », *RFD const.* 2002/1, n° 49, p. 7-29, notamment p. 11.
62. Philippe Ardant, « La responsabilité pénale du président français. Réponse à deux questions », *Pouvoirs* 2000, n° 92, p. 61-75, notamment p. 63.
63. Guy Carcassonne, « La responsabilité pénale du président français. Réponse à deux questions », op. cit., p. 64-65.
64. Michel de Villiers, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Armand Colin, 1999, p. 114.
65. Voir Const. sénégalaise du 22 janv. 2001, art. 101 ; Const. burkinabé du 2 juin 1991, art. 138 ; Const. ivoirienne du 8 nov. 2016, art. 157 ; Const. nigérienne du 31 oct. 2010, art. 142 ; Const. camerounaise modifiée, art. 53(3) ; Const. gabonaise du 26 mars 1991, art. 78 ; Const. béninoise de 1990, art. 136 ; Const. malienne de 1992, art. 95.
66. . Frédéric-Joël Aivo, art. cité, p. 13.
67. Philippe Ardant conteste avec véhémence la relation établie entre haute trahison et responsabilité pénale. Selon cet auteur, la haute trahison devrait plutôt être rattachée à la responsabilité politique du président de la République dès lors « qu'elle peut très certainement être constituée par des actes qui ne correspondent pas à des infractions pénales » et peut être exercée indépendamment de la qualification de crime ou délit et des peines édictées par le Code

pénal. Aussi, poursuit-il, la Haute Cour de justice dispose de pouvoirs discrétionnaires qui lui permettent d'exercer une justice politique sans entrave, le principe *nullum crimen, nulla poena sine lege* ne lui étant pas opposable (« Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », *RID comp.* 2002, vol. 54, n° 2, p. 465-485, notamment p. 467-468).

68. Marie-Anne Cohendet, *Le président de la République*, Paris, Dalloz, 2002, p. 33.

69. Selon l'art. 136(2) de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, « les juridictions de droit commun restent compétentes pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont pénalement responsables ».

70. Voir, en ce qui concerne les arguments pour, Jean Foyer, « Haute Cour de justice », *Répertoire de droit pénal*, n° 34, mars 1999, p. 5. Pour cet auteur, « en tant que personne privée, le président de la République ne bénéficie d'aucune immunité ni d'aucun privilège de juridiction. Il est pénalement et civilement responsable comme citoyen, des actes commis avant le début de ses fonctions et de ceux commis pendant la durée de ces fonctions dès lors qu'ils en sont détachables » ; pour les arguments contre, voir Georges Vedel, *Le Monde*, 27 août 1998.

71. Pour Louis Favoreu, l'engagement de la responsabilité pénale de Jacques Chirac, alors président de la République française, était un moyen de mettre en cause sa responsabilité politique, c'est-à-dire un moyen de le fragiliser face à l'opinion publique et aux électeurs, à quelques mois de l'élection présidentielle (art. cité, p. 19).

72. Guy Carcassonne, « Le président de la République et le juge pénal », *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 275-288, notamment p. 277. L'auteur juge l'idée d'une responsabilité ordinaire du président de la République pour les actes détachables de sa fonction comme « textuellement peu convaincante, historiquement logiquement absurde, comparativement indéfendable, démocratiquement douteuse ».

73. Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV : *L'organisation politique de la France*, 2^e éd., Paris, Boccard, 1924, p. 499. L'auteur estime que l'imprécision du régime du crime de haute trahison est un obstacle à l'application des dispositions constitutionnelles qui créent la notion.

74. André Moine, « L'irresponsabilité politique du président de la V^e République (à la suite des révisions constitutionnelles de 2007 et 2008) », *Actes du 8^e Congrès de l'Association française de droit constitutionnel*, Nancy, 16-18 juin 2011, p. 1, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6/moineTD6.pdf>.

75. Mathilde Philip-Gay, *L'amnistie des dirigeants politiques : contribution à l'étude de la responsabilité en droit constitutionnel comparé international*, thèse, université Jean-Moulin Lyon III, octobre 2005, p. 58-59.

76. Pierre Avril, « Pouvoir et responsabilité », *Le pouvoir. Mélanges en l'honneur de Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 9.

77. Raymond Guillien et Jean Vincent, *op. cit.*, p. 633.

78. André Moine, art. cité, p. 1.

79. Voir Moctar Tall, *Le Parlement dans les États d'Afrique noire francophone : essai sur le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Togo, le Sénégal*, thèse, université de Poitiers, 1986, p. 118-122.

80. Louis Favoreu, art. cité, p. 19.

81. Voir Philippe Ardant, « La responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernements et des ministres », art. cité, p. 475-476.

82. André Moine, art. cité, p. 2.

83. En France, cette justification peut se doubler d'une autre, celle du défaut d'attributions susceptibles de provoquer la responsabilité politique du président de la République dès lors que tous les actes qu'il prend font l'objet d'un contreseing du Premier ministre ou des ministres concernés, à l'exception de ceux correspondant principalement à son rôle d'arbitre. L'apposition de ce contreseing a pour effet symbolique de faire endosser à ces derniers la responsabilité politique de ces actes devant les représentants du peuple.

84. C'est sans doute en raison de ces comportements que le constituant français a substitué l'irresponsabilité politique du chef de l'État par une responsabilité exceptionnelle et dérogatoire, quoiqu'incohérente et improbable, à la faveur de la modification de l'art. 68 de la Constitution française intervenue le 23 février 2007, laissant les constituants africains seuls avec leurs œillères. Voir Marie de Cazals, « La V^e République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958 », *RFD const.* 2007/3, n° 71, p. 451-470.

85. Voir *infra*.

86. En effet, alors que Charles de Gaulle démissionne en 1969 après le résultat négatif au référendum sur la réforme des régions et la transformation du Sénat, Jacques Chirac refuse de lier son destin politique à l'issue d'un référendum : « s'ils [les Français] répondent oui, c'est très bien. S'ils répondent non, c'est très bien », affirme-t-il en 2000, à l'occasion du référendum sur le quinquennat. Aussi écarte-t-il l'hypothèse de sa démission après le référendum sur le Traité de constitution européenne tenu en mai 2005 après l'échec du « oui » pour lequel il avait battu campagne. Sur la question, voir André Moine, art. cité, p. 2 ; Philippe Ardant, « La responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernements et des ministres », art. cité, p. 478.

87. Exception faite de quelques rares cas notables, comme au Togo où le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le président de la Cour suprême. Voir art. 116 (2) de la Constitution.

88. En guise d'illustration, voir l'art. 28 de la loi organique L 91/011 du 23 décembre 1991 portant création du Conseil supérieur de la magistrature (Guinée) ; Const. du 11 juin 1991 (Burkina Faso), art. 132 ; art. 1^{er} de l'ordonnance n° 60-16 du 3 septembre 1963, ainsi que la loi organique n° 92-26 du 30 mai 1992 (Bénin). Voir Alioune Badara Fall, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics : pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », *Afrilex*, n° 3, juin 2003, p. 11.

89. Félix Bakounda-Mpele, « Repenser le président africain », *Actes du VII^e Congrès français de droit constitutionnel*, Paris, 25-27 septembre 2002, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/BakoundaTXT.pdf>, p. 10.

90. Alioune Badara Fall, « Les menaces internes à l'indépendance de la justice », *L'indépendance de la justice, Actes du 2^e congrès de l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF)*, Dakar, 7-8 novembre 2007, p. 47-75, notamment p. 58.

91. Alioune Badara Fall, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics... », art. cité, p. 13.

92. Boniface Obou Ouraga, *Droit constitutionnel et science politique*, Abidjan, ABC, 2012, p. 182-184.

93. Meïssa Diakhate, « Les ambiguïtés de la juridiction constitutionnelle dans les États d'Afrique noire francophone », *RDP* 2015-3, p. 785.

94. Selon l'art. 89 (3) de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001, « les membres du Conseil constitutionnel sont nommés par le président de la République ».

95. Généralement le Parlement et le corps judiciaire (Benin : Const., art. 115 ; RDC : Const., art. 182 ; Burkina Faso : Const., art. 153 ; Gabon : art. 89 ; Mali : Const., art. 91, etc.). Le Niger fait figure d'exception ici, car outre les membres nommés par le président de la République, le Parlement et le corps de la magistrature, la Cour constitutionnelle y est composée de représentants d'avocats, d'enseignants-chercheurs et d'associations de défense des droits de l'homme, tous élus par leurs pairs (Const., art. 121).

96. Célestin Keutcha Tchapgna, « Règlement intérieur de l'Assemblée nationale – Procédure de validation – Inconstitutionnalité. Note sous CS, décision n° 001/CC/02-03 du 28 novembre 2002 », *Juridis Périodique*, n° 53, janvier-février-mars 2003, p. 66. Marcelin Nguele Abada, « Commentaires de la décision n° 001/CC/02-03 du 28 novembre 2002 à propos du Règlement de l'Assemblée nationale », *LPA* 3 août 2004, n° 154, p. 15-22.

97. Sur la question, voir l'étude menée par Claude F. Momo, John Keudjeu de Keudjeu et Éric-Adol T. Gatsi « La loi en droit constitutionnel africain », dans Maurice Kamto (dir.), *Traité de droit constitutionnel africain*, à paraître.
98. Voir Const. burkinabé, art. 50 ; Const. camerounaise, art. 8(12) ; Const. sénégalaise, art. 87 ; Const. gabonaise, art. 19 ; Const. nigérienne, art. 59 ; Const. malienne, art. 42, etc.
99. Voir Const. camerounaise, art. 15(3).
100. Les proportions des membres de la chambre haute nommés par le président de la République sont de l'ordre suivant : 30/90 à Madagascar (Const., art. 77) ; 8/26 au Rwanda (Const. rwandaise de 2003, art. 82) ; 1/3 au Togo (Const. togolaise, art. 52 (7)).
101. Éric-Adol T. Gatsi, « Mise en place du Sénat au Cameroun : légalité et légitimité en question », *RDP* 2015, p. 1627-1648, notamment p. 1636.
102. Const. camerounaise, art. 18 (4) et 23 (4) ; Const. gabonaise, art. 57.
103. Const. camerounaise, art. 30 (3)(c) ; Const. ivoirienne, art. 110(3) ; Const. congolaise, art. 150 ; Const. gabonaise, art. 58a.
104. Const. du Mali, art. 74 ; Const. du Burkina Faso, art. 107, Const. du Niger, art. 106, Const. du Gabon, art. 52, Const. ivoirienne, art. 106 ; Const. camerounaise, art. 28, etc.
105. Marc Guillaume, « Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ? », *Pouvoirs* 2005, n° 114, p. 117-129, notamment p. 118.
106. Yves Nau, *Le pouvoir de veto du chef de l'Exécutif dans les régimes politiques libéraux*, thèse, Paris 2, 1985, p. 322.
107. Voir, par exemple, Const. du Burkina Faso, art. 59, Const. du Bénin, art. 68.
108. Cour constitutionnelle béninoise, décision DCC 27-94 du 24 août 1994. Voir Kossi Somali, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique*, thèse, université Lille 2, 2008, p. 157.
109. La notion de contre-pouvoir s'entend ici au sens de la limitation de l'abus du pouvoir politique ou de la propension à en abuser par un pouvoir de l'État. Sur la question, voir Fabrice Hourquebie, « Le contre-pouvoir enfin connu. Pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en termes de contre-pouvoirs », *Démocratie et liberté, tension, dialogue et confrontation. Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 100.
110. Gérard Conac, art. cité, p. 126.
111. C'est le cas des moyens de sanction du gouvernement à l'instar de la question de confiance et de la motion de censure qu'on trouve dans les constitutions de la quasi-totalité des États d'Afrique francophone (voir *infra*) et du refus d'adoption d'un projet de loi. Voir Stéphane Pinon, « Une V^e République toujours plus "parlementaire" », *Recueil Dalloz*, 2008, p. 3096 ; André Moine, art. cité, p. 5.
112. Pierre Avril et Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 20.
113. Const. togolaise initiale du 14 oct. 1992, art. 66.
114. Emmanuel Grégoire, « La cohabitation au Niger », *Afrique contemporaine*, n° 175, p. 48.
115. Jean Du Bois de Gaudusson, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, n° spécial, 4^e trim. 1996, p. 256.
116. Au Togo, saisi à l'initiative du président de la République après une guerre épistolaire avec le Premier ministre, la Chambre administrative de la Cour suprême se prononça clairement, au détour d'une lecture quelque peu biaisée des dispositions querellées, en faveur du premier sur deux questions relatives aux effets de la présidence du Conseil des ministres et à l'étendue du pouvoir de nomination de chacun. Sur cette question, voir Koffi Ahadzi-Nonon, art. cité, p. 53 ; Élisée Tikonimbé Koupokpa, *op. cit.*, p. 77-82. Au Niger, le Premier ministre Hama Amadou sortit globalement vainqueur de l'arbitrage de la Cour suprême du feuilleton conflictuel avec le président de la République Mahamane Ousmane. L'auguste juridiction condamna la création par ce dernier d'un secrétariat général du Conseil des ministres rattaché à la présidence de la République qui s'analysait comme une tentative de dépouillement des prérogatives constitutionnelles du Premier ministre et son refus de voir présider le Conseil des ministres par

le président de la République. Aussi dut-elle préciser l'étendue du pouvoir de nomination des deux autorités en condamnant, cette fois-ci, la nomination, par le Premier ministre, des hauts cadres de l'administration, dont les préfets et sous-préfets, alors que seul le président de la République détenait de telles prérogatives. Voir Emmanuel Grégoire, art. cité, p. 45 et suiv.; Élisée Tikonimbé Koupokpa, *op. cit.*, p. 73-77.

117. Voir *Jeune Afrique*, n° 3060, 1^{er}-7 septembre 2019.

118. Markus Böckenförde Babacar Kante, Yuhniwo Ngenge et Henry Kwasi Prempeh, *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, Stockholm-Munich, IDEA-Fondation Hanns Seidel, 2016, p. 41 et suiv.

119. Voir, par exemple, la décision du Conseil constitutionnel burkinabé n° 2005-007/CC/EPF du 14 octobre 2005, annulation de la candidature de M. Blaise Compaoré ; Cons. const. du Sénégal, déc. n° 3/E/2012 du 29 janvier 2012, contestation de la candidature de M. Abdoulaye Wade ; Cons. const. du Burundi, déc. RCCB 303 du 4 mai 2015, contestation de la candidature de M. Pierre Nkurunziza.

120. Babacar Kante, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *Constitution et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 265-276, notamment p. 276.

121. Cons. const., déc. n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct ; déc. n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. Sur la question, voir Bruno Genevois, « Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant », *RFDA* 1999, p. 29 ; Bertrand Mathieu, « La supra-constitutionnalité existe-telle ? », *LPA* 8 mars 1995, p. 12.

122. Dans une jurisprudence désormais confirmée, le Conseil constitutionnel sénégalais s'est par exemple déclaré incompétent à contrôler la constitutionnalité d'une loi de modification constitutionnelle. Voir déc. n° 9/C/98 du 9 octobre 1998 relative à la rééligibilité du président de la République et la réglementation de la compétition électorale et déc. n° 3/2005 du 18 janvier 2006 concernant une loi constitutionnelle prorogeant le mandat des députés élus. Voir Ismaïla Madior Fall, *Évolution constitutionnelle du Sénégal : de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Paris, Karthala, 2009, p. 76.

123. Voir les arrêts de la Cour const. du Mali, déc. MLI-2001-A-003 01-128 du 12 décembre 2001, *Loi portant révision de la constitution du 25 février 1992* ; Cons. const. du Tchad, déc. n° 001/CC/SG/04 du 11 juin 2004, *Loi portant révision de la constitution du 31 mars 1996* ; Cour const. du Bénin, déc. DDC 06-074 du 8 juillet 2006, *Loi constitutionnelle portant révision de l'art. 80 de la Constitution du 11 décembre 1990* et déc. DCC 11-067 du 20 octobre 2011, *Loi organique portant conditions de recours au référendum* ; Cour const. du Niger, avis n° 2/CC du 25 mai 2009, *Interprétation de certaines dispositions de la Constitution*. Le juge affirme en l'espèce qu'« ayant juré de respecter et de faire respecter la Constitution que le peuple s'est librement donnée », le président de la République « saurait engager ou poursuivre le changement de la Constitution sans violer son serment ».

124. Luc Sindjoun, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine : droit constitutionnel et jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 311.

125. Mactar Kamara, « Supra-constitutionnalité et exercice du pouvoir constituant dérivé », *RRJ* 2008, p. 1436.

126. Adama Kpodar, « Controverse doctrinale », *ABJC, Revue de contentieux constitutionnel*, n° 1, 2013, p. 712.

127. Joseph Djogbenou, « Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice au Bénin : une fantaisie de plus ? », *Afrilex*, 2014, p. 1-27.

128. Claude F. Momo, « Le gardien de la Constitution en Afrique subsaharienne francophone », *RRJ* 2017-1, p. 371-420.

129. Dodzi Kokoroko, « Réflexions sur la limitation jurisprudentielle du pouvoir de révision au Bénin », *Constitutions*, n° 3, 2013, p. 329-342.
130. Voir, en ce sens, Dodzi Kokoroko, « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle à la consolidation des acquis démocratiques. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *RBSJB*, n° 18, 2009, p. 85.
131. Albert Bourgi et Christian Casteran, *Le printemps de l'Afrique*, Paris, Hachette, 1991.
132. Déc. n° 022/CC du 30 avril 2018. Pour le juge, les destins de l'Assemblée nationale et du gouvernement sont intimement liés. Ainsi, d'une part, aucun cas de force majeure n'ayant été signalé, le mandat des membres de l'Assemblée nationale prorogé doit cesser ; et d'autre part, en présence de la dissolution de l'Assemblée nationale qui reçoit le programme de politique générale du gouvernement, celui-ci ne peut qu'être démis.
133. Déc. n° 064/CC du 22 novembre 2016 et déc. n° 020/CC du 11 juillet 2017. Dans ces décisions, après avoir constaté l'impossibilité de procéder à la tenue des élections dans le délai légal, la Cour constitutionnelle avait prolongé le mandat des députés en cours de mandat jusqu'à la date du 30 avril 2018, date butoir de l'organisation des dites élections.
134. Ismaïla Madior Fall, « La construction des régimes politiques en Afrique... », art. cité, p. 35.
135. *Ibid.*, p. 34.
136. Quoiqu'il ait des affinités avec la cohabitation, le gouvernement d'union nationale s'en démarque néanmoins. Voir Omar Diop, *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*, Saint-Denis, Publibook, 2006, p. 312.
137. Ces mesures ont été inscrites dans les nombreux accords de sortie de crise qui ont émaillé la crise ivoirienne (Accords de Lomé, de Linas Marcoussis, d'Accra, de Pretoria, de Ouagadougou). Sur la question, voir Basile Aka Koby, « Démocratie et gouvernance politique », *État de la gouvernance en Afrique de l'Ouest : Côte d'Ivoire*, Dakar, CODESRIA, 2011, p. 19-49, notamment p. 22, https://www.codesria.org/IMG/pdf/GMP_Coted_Ivoire_2011.pdf?3138/93e3c2ca502d019536bf26f8f634f1bc80e6e9ce.
138. Alain Ondoua, « La population en droit constitutionnel. Le cas des pays d'Afrique francophone », *Afrique contemporaine*, vol. 242, n° 2, 2012, p. 87-97.
139. On laissera de côté ici les soulèvements populaires à l'origine des printemps arabes qui sortent du champ d'études géographique de cette réflexion. Sur la question, on se référera à Mathieu Touzeil-Divina, « Printemps et révolutions arabes : un renouveau pour la séparation des pouvoirs ? », *Pouvoirs* 2012, n° 143, p. 22-45.
140. Claude F. Momo, art. cité.
141. Les soulèvements populaires contre la rupture de la légalité constitutionnelle en RDC avec l'expiration du mandat du président Joseph Kabila depuis décembre 2016 ; ainsi que ceux nés de la contestation de la volonté du président Pierre Nkurunziza de faire sauter le verrou de la limitation des mandats présidentiels au Burundi en octobre 2017 sont, par exemple, restés vains.
142. Sur cette question, Ismaïla Madior Fall, « La construction des régimes politiques en Afrique... », art. cité, p. 35.
143. En l'espèce, le soulèvement populaire contre la modification constitutionnelle se transforma, chemin faisant, en une insurrection qui provoqua la chute du régime Compaoré en place depuis plusieurs décennies. Voir Abdoulaye Soma, « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », *Revue Cames, sciences juridiques et politiques*, n° 1, 2015, p. 4.
144. Voir Larry D. Kramer, *Le peuple lui-même : constitutionnalisme populaire et contrôle de constitutionnalité*, Oxford, Presses de l'université d'Oxford, 2004, p. 77-82.
145. Théodore Holo dira à cet effet que dans un régime présidentiel, « le Parlement se borne à faire la loi, mais ne participe pas à son exécution ; l'exécutif se contente d'exécuter la loi sans jamais prendre part à son élaboration » (« Droit constitutionnel. Différents régimes politiques », *Juris-Info*, n° 6, 5 juillet 1990).

146. Moctar Tall, *op. cit.*

147. En vertu de ce domaine illimité, le Parlement pouvait légiférer sur tout, y compris sur la détermination du nombre de chevaux dans les haras nationaux. Voir Gilles Toulemonde, *Le déclin du Parlement, mythe et réalités*, thèse, université de Lille 2, 1998, p. 231. Pour certains auteurs, cette situation était critiquable dès lors qu'elle obligeait la loi à légiférer sur l'infiniment petit de l'administration, et la gestion du quotidien alors même que son domaine devra être la formulation des principes généraux. Voir Jean Charpentier, « Les lois-cadres et la fonction gouvernementale », *RDP* 1958, p. 253.

148. Paul Durand, « La décadence de la loi dans la constitution de la cinquième République », *JCP*, 1959, n° 1470, p. 4.

149. Kossi Somali, *op. cit.*, p. 250-252.

150. Qu'il s'agisse du président de la République comme au Bénin, au Cameroun, au Sénégal (art. 105 des constitutions béninoise et camerounaise), du gouvernement au Togo (Const., art. 83), Gabon (Const., art. 53), au Niger (Const., art. 109), etc. ou même les deux comme au Sénégal (Const., art. 50).

151. En guise d'exemple, hormis la première législature du Parlement togolais où des propositions parlementaires plus ou moins nombreuses ont été enregistrées du fait de la multicoloration politique, l'initiative parlementaire frise désormais la nullité. Au Bénin, en revanche, où l'activité parlementaire est autrement plus dynamique, de nombreuses propositions de loi sont enregistrées, quoique divers moyens soient souvent utilisés par le gouvernement pour les torpiller. Sur la question, voir Kossi Somali, *op. cit.*, p. 255-261.

152. Maurice Hauriou, *op. cit.*, p. 352.

153. Selon Pierre Avril, « le gouvernement, qui dispose du concours des administrations centrales, est techniquement mieux équipé pour élaborer les textes que ne le sont les parlementaires » (« Qui fait la loi ? », *Pouvoirs* 2005, n° 114, p. 92).

154. Celles-ci se déclinent en deux. On a d'une part celles qui excluent toute proposition qui n'est pas du domaine de la loi et qui tend à la protection du domaine réglementaire (Const. béninoise, art. 104 ; Const. du Faso, art. 123) et celles qui excluent toute proposition sur un domaine législatif, mais faisant l'objet d'une habilitation législative en vue de l'adoption d'une ordonnance (Const. béninoise, art. 104 (3)).

155. La quasi-totalité des États d'Afrique francophone prévoit cette irrecevabilité inspirée de la Constitution française. Voir Const. du Burkina Faso, art. 120 ; Const. du Bénin, art. 107 ; Const. du Togo, art. 90 ; Const. du Niger, art. 111 ; Const. du Gabon, art. 55 ; Const. du Congo Brazzaville, art. 11 ; Const. du Mali, art. 75 et 77, Const. de la République centrafricaine, art. 59, etc.

156. Michel Ameller, *Parlements*, 2^e éd., Paris, PUF, 1966, p. 197-198.

157. Georges Burdeau, « La fonction gouvernementale », *RPP*, décembre 1946, p. 212.

158. Const. béninoise, art. 94 : « L'Assemblée nationale informe le président de la République de l'ordre du jour de ses séances et celui de ses commissions. » La Cour constitutionnelle béninoise a d'ailleurs confirmé cette maîtrise de l'ordre du jour par le Parlement au détriment du gouvernement en décidant « qu'aucun délai n'est imposé entre cette communication et la séance à laquelle les membres du gouvernement peuvent assister » et qu'« il [revenait] au gouvernement de prendre les dispositions pour s'y faire entendre le cas échéant » (DCC 32-94 du 1^{er} octobre 1994).

159. Voir article 84 (2) du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin et l'article 82 (2) de la Constitution togolaise.

160. Dans ces pays, le recours abusif du Gouvernement aux procédures d'urgence a pour but d'annihiler la maîtrise par le Parlement de l'ordre du jour. Voir Kossi Somali, *op. cit.*, p. 143.

161. Selon l'art. 48 (1) de la Constitution française, « L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ».

162. On peut ici citer les exemples du Burkina Faso (Const., art. 118(1)), du Cameroun (Const., art. 18[4] et 23[4]) ou encore du Gabon (Const., art. 57(1)).
163. C'est le cas du Sénégal dont l'art. 84 de la Constitution du 22 janvier 2001 pose : « L'inscription, par priorité, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'un projet ou d'une proposition de loi ou d'une déclaration de politique générale, est de droit si le président de la République ou le Premier ministre en fait la demande ».
164. Const. camerounaise, art. 18 (4) (3) et art. 23 (4) (3) ; Const. burkinabé, art. 118 (2).
165. Const. camerounaise, art. 18 (5) et 23 (5) ; Const. gabonaise, art. 58.
166. Const. camerounaise, art. 30 (3) (c) ; Const. ivoirienne, art. 110 (3) ; Const. congolaise, art. 150, Const. gabonaise, art. 58a.
167. Const. camerounaise, art. 18(3)(a) et 23(3)(a) ; Const. ivoirienne, art. 107(2), Const. congolaise, art. 145, Const. gabonaise, art. 55.
168. Jean-Pierre Camby, « Le droit d'amendement, une nouveauté », *Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p. 109.
169. François Luchaire et Gérard Conac, *La constitution de la République française*, Paris, Economica, 1979, p. 873.
170. Pierre Avril, « Le vote bloqué », *RDP* 1965, p. 399.
171. Alioune Badara Fall, « Les menaces internes à l'indépendance de la justice », art. cité, p. 48.
172. Martine Kaluszynski, « La judiciarisation de la société et du politique », intervention orale au Colloque RIAD – Association internationale de l'assurance de protection juridique Paris, 21-22 septembre 2006, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00134738/document>.
173. On insistera ici qu'il ne s'agit que du pouvoir judiciaire, les autres organes du pouvoir juridictionnel à l'instar de la justice constitutionnelle étant placés en dehors de l'influence gouvernementale.
174. L'art. 5 de l'ordonnance n° 58-270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature pose : « les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la Justice. »
175. Nadine Marie-Schwartzberg, « Le parquet et la prokuratura dans une optique de droit comparé », *RID pén.*, 2008/1, vol. 79, p. 239.
176. Thierry Renoux, *L'autorité judiciaire et le Conseil constitutionnel*, Paris, Economica-PUAM, 1984, p. 162.
177. Voir le rapport du professeur Michèle-Laure Rassat à Monsieur le garde des Sceaux, Paris, ministère de la Justice, 1996, p. 6 ; l'intervention d'Élisabeth Guigou, ministre de la Justice, colloque de l'association Droit et démocratie, « Pour une autre justice », le 21 janvier 1998 au Sénat, *LPA* 1998, n° 76, p. 7.
178. Laurent Lemesle et Frédéric-Jérôme Pansier, *Le procureur de la République*, Paris, PUF, 1998, p. 21 ; Thierry Renoux, *op. cit.*, p. 58. Ces arguments sont contredits par d'autres auteurs qui voient dans l'activité du ministère public une qui forme, avec celle de la magistrature assise, un grand ensemble qu'est la fonction de juger. Denis Salas, « Réforme de la justice ou révolution des pouvoirs », *Esprit*, juillet 1998, p. 176-182. Sur cette controverse doctrinale, voir Isabelle Boucoba, « Le parquet dans la magistrature », *Laboratoire italien*, n° 2, 2001, p. 109-126.
179. Claude Goyard, « Autorité judiciaire, indépendance de la magistrature, pouvoir judiciaire ? », *Rev. adm.* 1997, n° 296, p. 172 et suiv. Pour certains, c'est au contraire la subordination d'un organe judiciaire à un organe politique qui viole la séparation des pouvoirs. Voir Georges Beljean, « La justice rempart de la démocratie », *Rev. pol. et parl.* 1988, n° 937, p. 29.
180. Art. 18(1) de la L. n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial.
181. Daniel Soulez-Larivière, *Grand Soir pour la justice*, Paris, Seuil, 1997, p. 103.

182. Mireille Delmas-Marty, *Procédures pénales d'Europe. Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Belgique, France et Italie*, Paris, PUF, 1995, p. 360.
183. Demba Sy, « La renaissance du droit constitutionnel en Afrique : question de méthode », *Droit sénégalais*, n° 3, juin 2004, p. 54.
184. Stéphane Bolle, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, thèse, université de Montpellier 1, 1997, p. 32.
185. Les moyens de contrôle de l'action gouvernementale sont ainsi prévus par la Constitution béninoise (art. 113) qui institue un régime présidentiel.
186. Michel Ameller, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964, p. 9.
187. Georges Burdeau, cité par Michel Ameller, « L'heure de question au Palais Bourbon », *Le Pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau*, *op. cit.*, p. 376.
188. René Dosièrre, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs* 2010/3, n° 134, p. 37-46, notamment p. 37.
189. Philippe Lauvaux, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs* 2010/3, n° 134, p. 23-36, notamment p. 28.
190. Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel* [1929], Paris, CNRS, 1985, p. 527 ; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 413.
191. Pierre Avril et Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 22-23.
192. Michel Ameller, *Parlements*, 2^e éd., Paris, PUF, 1966, p. 45.
193. Raymond Guillien et Jean Vincent, *op. cit.*, p. 111 ; Pierre Avril et Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 17.
194. Bertrand Peauvert, *Droit constitutionnel*, Levallois-Perret, Studyrama, 2004, p. 397.
195. Pierre Avril et Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 25.
196. Éric Thiers, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs* 2010/3, n° 134, p. 74-75.
197. Christian Bidegaray et Claude Emeri, « Le contrôle parlementaire », *RDP* 1973, p. 1719.
198. Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2010, p. 312.
199. Télesphore Ondo, « Réflexion sur le contrôle parlementaire au Gabon », art. cité, p. 333
200. Contrairement à la France où toute personne qui fait obstruction au travail de la Commission peut être pénalement sanctionnée. Voir la loi de juillet 1977 modifiant l'ordonnance de novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires.
201. Kossi Somali, *op. cit.*, p. 332-342.
202. 1/3 de chaque chambre au Burkina Faso (Const., art. 115), au Togo (Const., art. 98), au Cameroun (Const., art. 34(3) ; 1/5 des députés au Niger (Const., art. 107(2)).
203. Majorité absolue au Burkina Faso (Const., art. 115), au Sénégal (Const., art. 86), au Gabon (Const., art. 64 (2)), au Niger (Const., art. 107 (2)) ; majorité des deux tiers au Togo (Const., art. 98 (2)) et au Cameroun (Const., art. 34 (3)). Par ailleurs, seuls sont généralement décomptés les votes favorables à la motion, les abstentions et les votes nuls étant présumés défavorables à la censure, contrairement à la question de confiance où les abstentions sont généralement considérées comme défavorables à la confiance. Cette réalité fait dire à Philippe Ardant que la motion de censure est une procédure plus confortable pour le gouvernement que la question de confiance, car, sauf certitude de la fidélité du soutien parlementaire, les Premiers ministres ne recouraient pas à cette dernière (« Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », art. cité, p. 481).
204. On relèvera que la réussite de la motion de censure contre le gouvernement d'Eugène Koffi Adoboli en avril 2000 au Togo découlait moins d'une initiative parlementaire que des manœuvres présidentielles pour se débarrasser d'un Premier ministre désormais indésirable. Voir Kossi Somali, *op. cit.*, p. 362.
205. André Moine, art. cité, p. 5.
206. Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 18^e éd., Paris, LGDJ, 1997, p. 511.
207. Maurice Kamto, « La responsabilité pénale des ministres sous la V^e République », *RDP* 1991, n° 5, 1991, p. 1241-1242.

208. Frédéric-Joël Aivo, art. cité, p. 18.

209. Christian Bigaut et Bernard Chantebout, « De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la V^e République », *Pouvoirs* 2000, n° 92, p. 77-90.

210. Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p. 511.

211. Il convient de rappeler que l'ancienne formulation de la Constitution française de la V^e République faisait de la Haute cour de justice la juridiction compétente pour connaître des infractions commises par les membres de gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition avait donné lieu à diverses interprétations, notamment sur le caractère exclusif ou non de la compétence de ladite juridiction. S'opposaient ainsi l'opinion favorable au caractère non exclusif de la compétence de la HCJ et donc à une compétence partagée et concurrentielle avec les juridictions de droit commun, d'une part (Georges Vedel, *Cours de droit constitutionnel et des institutions politiques*, Paris, Les Cours de droit, 1960-1961, p. 1157 ; Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 4^e éd., Paris, PUF, 1959, t. II, p. 662), et l'opinion favorable à sa compétence exclusive (Charles Debbasch et al., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Economica, 1985, p. 647 ; Maurice Kamto, art. cité, p. 1253-1271). Ce débat doctrinal sera interrompu par la modification du 27 juillet 1993 qui séparera les régimes de responsabilité pénale du président et des ministres en même temps qu'elle mettra les actes posés par les membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions sous le contrôle d'une Cour de justice de la République à la composition atypique (voir art. 68-1 et 2).

212. Pour les références, voir *supra*.

213. Const. burkinabé, art. 138 (2) ; Const. sénégalaise, art. 101 (2) ; Const. camerounaise, art. 53 (1).

214. Kossi Somali, op. cit., p. 372.

215. Outre le fait que le Parlement fait généralement office de procureur en ce sens que lui seul peut mettre en œuvre la responsabilité politique des ministres devant la HCJ, celle-ci est en plus composée en nombre important de parlementaires et accessoirement de magistrats. Par ailleurs, les majorités requises tant pour le déclenchement de la procédure que pour l'adoption de la mise en cause sont de nature à raréfier les hypothèses de mise en cause effective.

216. Bertrand Mathieu, « La responsabilité pénale des ministres ou l'urgente réforme d'une institution fantôme », *RFD const.* 1992, n° 14, p. 307.

217. C'est d'ailleurs cette malheureuse réalité qui a amené le constituant français à initier la modification de 1993 suscitée en vue de mettre un terme à ce système qui débouchait sur une irresponsabilité de fait des membres du gouvernement. Voir Philippe Ardant, « Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », art. cité, p. 470.

218. Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris, LGDJ, 1997 ; Raymond Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Paris, Sirey, 1931.

219. Si ces deux éminents juristes sont positivistes, ils se distinguent quant à la valeur qui fonde la supériorité du législatif sur l'exécutif. Alors que pour Hans Kelsen, l'ordre juridique est une hiérarchie des normes, Raymond Carré de Malberg est plutôt d'avis qu'il est une gradation d'organes (*Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation*, Paris, Sirey, 1933). Maurice Hauriou s'appuiera sur cette thèse de Malberg pour tirer les conclusions de la supériorité de l'exécutif sur le législatif.

220. Louis Favoreu, *La politique saisie par le droit : alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

221. . M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, op. cit., p. 383.

222. . *Ibid.*, p. 388

223. . *Ibid.*, p. 473.

224. . M. Waline, « À propos des pleins pouvoirs », *L'Année politique française et étrangère*, 1933, p. 411.

RÉSUMÉS

Le présent article dédié à l'Exécutif dualiste dans les États d'Afrique noire francophone est une contribution à l'étude des régimes politiques africains. L'intérêt d'un tel sujet se situe d'une part dans l'histoire constitutionnelle de ces États, témoin de la construction et de la déconstruction des régimes politiques, de l'ajustement de leur plastique ; et d'autre part dans la survenance des crises politiques ou sociales de plus ou moins grande envergure qui amènent à questionner les choix du constituant quant à l'exercice du pouvoir politique. Dans une perspective comparative inhérente à l'étude du droit constitutionnel, cet article emprunte une démarche à la fois diachronique et synchronique et propose l'examen des régimes politiques africains tant dans leur évolution historique que dans leur pratique actuelle. À ce titre, les auteurs observent que dès leur accession à la souveraineté, les États de l'Afrique noire francophone ont, pour la plupart opté pour le régime de type parlementaire moniste, avant de changer presque radicalement, fin années 60-début années 70, pour le régime présidentiel qui sera lui-même dévoyé en régime présidentialiste. Aussi, le nouveau constitutionnalisme des États africains amorcé au début des années 90, qui avait entre autres objectifs le rééquilibrage des rapports entre les pouvoirs de l'État ne réussira cet exercice que modestement, le constat étant par ailleurs loin d'être unanime à l'ensemble des États étudiés. Au demeurant, la théorie et la pratique constitutionnelles témoignent d'une double dynamique selon que l'Exécutif est étudié dans ses rapports internes ou dans ses rapports externes : l'Exécutif dualiste est, en Afrique noire francophone, hiérarchisé de l'intérieur et dominant de l'extérieur. Le caractère hiérarchisé de l'intérieur s'évalue à l'aune des relations des deux composantes de l'Exécutif que sont le président de la République et le Gouvernement, lesquelles relations présentent – malgré un développement progressif de contre-pouvoirs – une figure présidentielle dominatrice et un chef de Gouvernement considéré comme simple *primus inter pares*. Quant au caractère dominant de l'extérieur, il découle de l'analyse des relations de l'Exécutif avec les autres pouvoirs qui révèlent une balance qui penche en faveur de celui-là et laissent conclure à une incontestable primauté de l'Exécutif *dans et pour* l'État.

This article dedicated to the Dualist Executive in French-speaking Black African States is a contribution to the study of African political regimes. The interest of such a subject lies on the one hand in the constitutional evolution of these states, witness of the construction and deconstruction of political regimes; and on the other hand in the occurrence of political or social crises of greater or lesser scope which may lead to questioning the choices of the constituent as to the exercise of political power. In a comparative perspective inherent in the study of constitutional law, this article borrows a process that is both diachronic and synchronic and proposes the examination of African political regimes both in their historical evolution and in their current practice. As such, the authors observe that, upon their accession to sovereignty, the states of French-speaking black Africa, for the most part opted for a monist parliamentary type regime, before changing almost radically, at the end of the 60s and early 70s, for the presidential regime which itself will be misused in a presidentialist regime. Thus, the new constitutionalism of African states initiated in the early 1990s, which had among other objectives the rebalancing of the relationship between the arms of the state will succeed this exercise only modestly.

Moreover, constitutional theory and practice show a double dynamic depending on whether the Executive is studied in its internal relations or in its external relations: the dualist Executive is, in French-speaking black Africa, hierarchical from the inside and dominant from the outside. The inner hierarchical character is measured by the relations between the two components of the Executive, the President of the Republic and the Government, which, despite a progressive development of counter-powers, present a domineering presidential figure and a Head of Government considered as simple *primus inter pares*. As for the outer dominant character, it follows from the analysis of the relations of the Executive with the other arms of Government, which reveal an unbalanced character in favor of the former and leave the authors to conclude to an incontestable primacy of the Executive *in and for* the state.

INDEX

Mots-clés : exécutif, dualiste, politique, présidence, domination

Keywords : dualist, executive, politic, presidency, domination

AUTEURS

CLAUDE F. MOMO

Agrégé CAMES (Conseil africain et malgache pour l'enseignement) de Droit public et maître de conférences et chef de département de Droit public, Université de Douala, Cameroun

ÉRIC-ADOL T. GATSI

Maître-assistant CAMES, chargé de cours, Université de Buea-Cameroun