

LA TECHNIQUE DE DECONCENTRATION DE L'EXECUTIF AU SOMMET DE L'ETAT EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Dr. Fousseyni DOUMBIA

*Enseignant – chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de
Bamako (Mali) ; fousedmbia@hotmail.fr*

RESUME

Notre analyse a porté sur la technique de déconcentration de l'Exécutif au sommet de l'Etat en Afrique noire francophone. Elle va de l'indépendance à nos jours et retrace des textes et pratiques qui ont été plus ou moins un obstacle à une meilleure déconcentration de l'Exécutif présidentieliste. En effet, les différentes tentatives de déconcentration de l'Exécutif ont conduit à la crise du bicéphalisme et à l'instabilité gouvernementale dans de nombreux pays africains de tradition juridique française. De plus, la déconcentration de l'Exécutif n'a pas permis d'alléger l'emprise du Président de la République sur le Gouvernement et le Parlement. Dans de nombreux cas, la technique de déconcentration a été aménagée en vue de la préparation d'une alternance biaisée au sommet de l'Etat. De toute façon, l'expérimentation d'un modèle « *néo-présidentiel* » des régimes et le renforcement des mécanismes de contre-pouvoir sont à même de mieux déconcentrer l'Exécutif en Afrique noire francophone.

Mots clés : *Déconcentration – Exécutif – Sommet de l'Etat – Afrique noire francophone*

INTRODUCTION

Depuis la relève manquée du leadership africain dès les premières heures des indépendances, l'Afrique semble « *continuer sa descente lente mais sûre en enfer*¹ ». Les sociétés africaines se sont battues pour se débarrasser des dictatures, mais les régimes qu'elles ont obtenus ne répondent pas nécessairement à leurs aspirations². En conséquence, l'histoire des indépendances africaines dans l'ensemble est dramatique³. C'est ainsi que les pays de mouvance britannique vont adopter le régime parlementaire copié de la Grande-Bretagne ; les pays issus de la colonie française s'inspireront de la 5^{ème} République.

Le pouvoir politique des indépendances africaines a été particulièrement marqué par l'hypertrophie des pouvoirs du Président de la République et de la spécificité du mode de dévolution du pouvoir. L'environnement du pouvoir politique en Afrique noire francophone de la période des années 1960-1990 favorisait l'émergence de l'Exécutif présidentieliste sans possibilité de limitations de ses prérogatives. Cette condition de l'Exécutif présidentieliste a

¹ Mathurin C. HOUNGNIKPO, *L'illusion démocratique en Afrique*, L'Harmattan, 2004, p. 8.

² Idem., pp. 100-101.

³ Jean-Jacques KABAYA KATAMBWA, *La conception du pouvoir et de la démocratie en Afrique après les indépendances*, in revue française d'études politiques africaines, 1985, p. 29.

favorisé la technique de l'alternance biaisée au sommet de l'Etat, de conservation ou du renforcement du pouvoir dans bon nombre de pays africains.

Les pays africains de tradition juridique française, dans le cadre du mimétisme qui a caractérisé leur vie politique et institutionnelle au sortir de la colonisation se sont inscrits dans la dynamique de la présidentialisation de leurs régimes politiques respectifs. Cette situation fait du Président de la République, à l'image du statut présidentiel résultant de la Constitution française du 04 octobre 1958, l'« *organe clé* », la « *clé de voûte* » et le personnage central des régimes politiques⁴. Cette prééminence du statut du Président de la République inspirée des systèmes constitutionnels français et américain prendra une dimension paternaliste et néo patrimoniale dans les nouveaux régimes politiques africains. Appelé souvent le « *Père de nation* », le « *seul élu du peuple* », le « *Président fondateur* », le « *catalyseur* », le « *créateur de la nation* »⁵, etc., le Président de la République reste présent en permanence sur la scène politique et son omniprésence y est effective en toutes circonstances.

C'est autour du Chef de l'Etat que sont organisées dans les faits sinon dans les textes, les institutions constitutionnelles et politiques. C'est lui qui dispose des moyens de commandement principal et est parfois même le seul organe d'impulsion de la machinerie étatique. Contrairement à la doctrine classique de la séparation des pouvoirs, la politique africaine semble assurer la suprématie non seulement du pouvoir exécutif, mais aussi de la fonction exécutive.

Au stade actuel de l'évolution politique africaine, le Président de la République est le centre de tous les pouvoirs publics, il demeure le pouvoir attractif et tend à absorber toutes les fonctions de l'Etat. Dans un tel contexte, le statut et la personnalité du Chef de l'Etat ont une importance primordiale. La nature des régimes dépend dans une large mesure de son tempérament, de ses orientations, des circonstances qui ont conduit le Chef de l'Etat au pouvoir et des conditions dans lesquelles il est appelé à prendre ses décisions. Le statut de Chef de l'Etat tend à s'identifier avec le statut de l'Etat lui-même⁶. En fait, le régime constitutionnel et le système des partis aboutissent à une concentration des pouvoirs entre les mains du Chef de l'Exécutif-Chef de parti. Alors que selon Montesquieu : « *Lorsque dans la même personne..., la puissance législative est unie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté parce qu'on peut craindre que le même monarque ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement* »⁷.

Les régimes africains ne se stabilisent donc que dans la mesure où ils débouchent sur l'unité de commandement. Il peut y avoir une organisation différenciée de ce que l'on appelle dans le langage courant de l'Exécutif, mais non pas une division des pouvoirs qui mettrait en compétition plusieurs autorités. L'institution présidentielle, symbole d'unité nationale, est le point de convergence de tous les mécanismes politiques. C'est dans les gadgets juridiques qu'organise le statut du Président de la République qu'il faut tirer les origines de l'hypertrophie des prérogatives de celui-ci. Au-delà de ces règles et principes tirés du corpus normatif, l'omniprésence et l'omnipotence du Chef d'Etat africain peuvent s'expliquer également à travers une dimension divine ou mystique.

Cependant, de nombreuses réformes menées par certains régimes vont permettre un léger allègement du présidentialisme en Afrique noire francophone. Comme rappelé plus haut,

⁴ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone, Genèse, mutations et avenir de la fonction*, L'Harmattan, 2007, Paris, p. 45.

⁵ Idem., p. 46.

⁶ Gérard CONAC, *les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique noire*, in *Politique étrangère*, 1980, p. 56.

⁷ Voir P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains, deuxième partie*, in *revue tiers-monde*, 1972, p. 54.

les Constitutions postindépendance des pays africains, ont majoritairement consacré un régime parlementaire qui organisait un partage rationalisé des pouvoirs entre le Président de la République et le Gouvernement, de par l'existence d'un Parlement disposant de compétences réelles et de moyens d'action sur l'Exécutif. Mais l'inadaptation de cette première tentative de déconcentration de l'Exécutif s'est révélée inefficace en pratique, à tel point que la plupart des Etats s'en sont débarrassés. Ainsi, s'ouvrira la porte à ce que certains ont appelé le « *déclin du parlementarisme* » de la période des années 1960 tout en basculant vers ce que l'on a qualifié de « *présidentialisme négro-africain* » pour décrire la très forte présence du Président de la République au sein de l'échiquier politique national⁸. L'omnipotence de ses prérogatives et son emprise sur le Gouvernement et le Parlement tirent leurs sources dans les normes constitutionnelles, mais également dans la tradition africaine qui concentre tous les pouvoirs entre les mains d'un seul. Les pays africains renouèrent très rapidement avec le présidentialisme sensé rétablir la stabilité des pouvoirs publics, l'ordre public et l'autorité de l'Etat⁹. Le présidentialisme peut s'analyser « *comme un régime mixte alliant le régime parlementaire et le régime présidentiel, un compromis visant à instaurer un régime fort et stable mais non point dictatorial ou arbitraire* ¹⁰ ». Dans ce système, les Chefs d'Etat disposant de nombreuses prérogatives, apparaissent comme l'épicentre du système politique en ce qu'ils disposent non seulement de ses attributions classiques, mais également des prérogatives exceptionnelles¹¹.

Toutefois, la nécessité de déconcentrer le pouvoir présidentiel tient aux considérations à la fois politiques et juridiques. Il sera ainsi question d'analyser la technique de déconcentration de l'Exécutif présidentieliste en Afrique noire francophone depuis les indépendances. En effet, un pouvoir qui ne circule pas, qui ne se partage pas et qui ne change pas de mains, a tendance à s'identifier à la personne qui l'exerce. Il importe à cet égard de le déconcentrer au sommet de l'Etat par l'aménagement du bicéphalisme et de garde-fous qui empêchent qu'un pouvoir soit exercé indéfiniment par une seule personne ou une seule institution aux dépens des autres. Dans ce cas de figure, les charges publiques ne devraient pas être considérées comme faisant partie d'un patrimoine privé soumis à la loi de la transmission héréditaire.

Malgré tout, les régimes de pouvoir personnel qui ont naguère couvert la planète ne sont donc pas pour autant révolus et subsistent dans de nombreux pays africains. Ils désignent donc les régimes qui concentrent toute l'autorité sur une seule tête¹². En effet, l'accaparement du pouvoir par une seule tête peut être considéré comme compromettant en démocratie. Les présidents africains jouissent d'une sorte de monopôle dans l'exercice du pouvoir¹³. L'évolution du système politique en Afrique noire francophone est fortement marquée par la toute-puissance du Chef de l'Etat. Celui-ci occupe l'essentiel des pouvoirs dans un régime démocratique¹⁴.

Les régimes politiques en Afrique noire francophone font du Président de la République, la clé de voûte des institutions, l'épicentre du pouvoir, celui qui décide de tout, tout va de lui, tout revient à lui. Malgré la séparation des pouvoirs, le Président ne fait réellement l'objet

⁸ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 94.

⁹ Idem., p. 95.

¹⁰ Voir Ahanhanzo Glélé, *La République du Dahomey...*, cité par Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 141.

¹¹ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 141.

¹² François CHEVALIER, *Droit constitutionnel : Catégorie A et B*, Ed. 2006-2007, p. 46.

¹³ Pierre HERITIER, *Gouverner sans le peuple*, Les Editions ouvrières, Paris, 2001, p. 30.

¹⁴ Cephass Germain EWANGUI, *Démocratie et élection : les défis*, Harmattan, Congo-Brazzaville, p. 49.

d'aucun contrôle et n'est responsable ni devant l'Assemblée, ni devant n'importe quelle autre instance sauf en cas de haute trahison¹⁵. Le Chef de l'Exécutif incarnant la permanence de l'Etat et des institutions, celui-ci est constamment tenté de s'abstenir à partager ses pouvoirs avec un autre Exécutif¹⁶. Par une série de situations intermédiaires, on arrive au présidentielisme dans lequel le pouvoir patrimonial repose sur la Constitution et se soucie de respecter les formes juridiques. Le Président y est en général élu au suffrage universel direct, il est investi de la totalité du pouvoir à travers des attributions largement conçues. La double victoire électorale n'incite pas le pouvoir à la modestie ni ses détenteurs au partage. La politique, version clientéliste envahit parfois des domaines qui devraient lui rester étrangers. Le Chef de l'État devient l'autorité tutélaire de la majorité parlementaire, d'autant que c'est lui qui a gagné les élections législatives¹⁷.

Ainsi, pour des esprits neutres, la dualité des organes exécutifs est difficilement compréhensible. Les Africains en particulier ne comprendraient pas que celui qui détient la réalité du pouvoir exécutif ne soit pas le premier personnage de l'Etat. Par ailleurs, la fréquence des crises ministérielles, en dépit des précautions prises a fait douter de l'efficacité du régime parlementaire. C'est ainsi que les premières modifications constitutionnelles ont décidé de la suppression du dualisme de l'Exécutif et de la création d'un Exécutif monocéphale par « *la fusion des postes de Chefs de l'Etat et de Chef de Gouvernement* ». Ce fut le premier pas vers le présidentielisme¹⁸ ou l'autoritarisme. La seconde génération des institutions politiques africaines s'est donc convergée vers le présidentielisme en ignorant les institutions politiques issues du parlementarisme occidental. Ainsi, s'émerge partout en Afrique, l'affirmation et le renforcement de l'autorité du Chef de l'Etat considéré comme « *l'ultime garant de l'ordre, du bon fonctionnement des institutions et de l'équilibre général de la société* ».

Au regard de tout ce qui précède, se pose la question ci-après : la technique de déconcentration de l'Exécutif au sommet de l'Etat a-t-elle permis un équilibre institutionnel en Afrique noire francophone ? En apportant des éléments de réponses à cette interrogation, il convient de mettre en exergue les différentes tentatives d'assouplissement des pouvoirs de l'Exécutif présidentieliste (I), avant de poser l'avenir de la déconcentration de l'Exécutif au sommet de l'Etat (II), en Afrique noire francophone.

I. LES TENTATIVES D'ASSOUPPLISSEMENT DES POUVOIRS DE L'EXECUTIF PRESIDENTIALISTE

Certaines Constitutions ont été élaborées à l'image du Président de la République ou selon les conceptions du Chef de l'État fondateur ou refondateur¹⁹. Cependant, depuis quelques années, on constate dans bon nombre de Lois fondamentales, des tentatives de déconcentration de l'Exécutif au sommet de l'Etat, avec comme objectif primordial d'apporter des atténuations à des effets pervers résultant des pratiques du monocentrisme personnel. Ces tentatives d'assouplissement de l'autoritarisme ont conduit au choix du bicéphalisme (A), par la création d'une autre tête pour l'Exécutif quelle que soit la dénomination (Premier ministre, Président du Conseil, Vice-président, etc.) au côté du Président de la République ; lequel bicéphalisme sera confronté plus tard à une crise majeure (B) découlant de diverses pratiques.

¹⁵ Ismaila Madior FALL, *Sénégal : une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, OSIWA, 2012, p. 30.

¹⁶ Luc SINDJOUN, *Le Président de la République au Cameroun (1982-1996)*, in Etude internationale, 1997.

¹⁷ Pierre HERITIER, *Gouverner sans le peuple...*, op.cit. p. 29.

¹⁸ Jean-Jacques KABAYA KATAMBWA, *La conception du pouvoir...*, op. cit., p. 29.

¹⁹ Gérard CONAC, *les institutions constitutionnelles...*, op.cit. p. 54.

A. LE CHOIX DU BICEPHALISME DE L'EXECUTIF

Les premiers dirigeants de l'ère postcoloniale en Afrique noire francophone ont opté pour une architecture institutionnelle fortement inspirée de la Constitution française de 1958. A l'instar de la France, le pouvoir exécutif est bicéphale, c'est-à-dire comprend un Chef de l'Etat et une autre autorité exécutive assumant les fonctions de Chef du Gouvernement. Mais pour autant, cette parenthèse libérale sera de courte durée. En vue de s'en apercevoir, nous analyserons d'une part la première tentative de déconcentration de l'Exécutif présidentialiste (1) et d'autre part, la seconde tentative (2) ou la plus récente.

1. Les premières tentatives de déconcentration de l'Exécutif présidentialiste

Dès les premières heures de l'indépendance, on peut constater que le problème de l'organisation de l'Exécutif s'est posé en termes nouveaux dans de nombreux pays d'Afrique noire francophone. Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe de l'unité de commandement, mais de rechercher les correctifs à une excessive concentration des pouvoirs entre les mains du Chef de l'Etat.

Faisant ainsi preuve d'originalité par rapport aux autres Etats de la Communauté, le Sénégal adoptait le 23 Avril 1960 un Exécutif bicéphale. Le Président de la République, élu pour sept ans par un collègue comparable à celui qui était dans la première version de la Constitution française de 1958, était chargé d'assurer de par son arbitrage, la continuité de la République et le fonctionnement régulier des Institutions. Le Président du Conseil désigné par le Président de la République, mais investi par l'Assemblée nationale à la majorité absolue des membres composant, était chargé de diriger le Gouvernement, de déterminer et de conduire la politique de la nation. Les Ministres étaient nommés par le Président de la République sur proposition du Président du Conseil du gouvernement. Conformément à la tradition parlementaire, le Gouvernement était politiquement et solidairement responsable devant l'Assemblée nationale. En effet, au Sénégal, le choix du bicéphalisme ne s'expliquait pas seulement par l'influence de la Constitution française de 1958. Le souci de maintenir un certain équilibre au sein du Gouvernement entre le Chrétien Léopold Sédar Senghor et le Musulman Mamadou DIA et une grande confiance dans la maturité politique du peuple sénégalais, avait prévalu pour la déconcentration de l'Exécutif au sommet de l'Etat dans ce pays²⁰. De par leur formation, le Président Léopold Senghor et le Président du Conseil Mamadou DIA, l'un littéraire, l'autre économiste, se compléteraient très harmonieusement²¹.

Aussi, au Mali, l'existence du gouvernement bicéphale était inscrite dans la Constitution du 22 septembre 1960 qui dispose : « *Le Gouvernement de la République du Mali se compose du Président du Gouvernement (Chef de l'Etat), du Vice-Président (qui jouait le rôle de Premier ministre) (...)* ». Toutefois, la Constitution du 2 juin 1974 ne faisait aucune mention au bicéphalisme au sommet de l'Etat. L'article 30 disposait à cet égard : « *Le Président de la République nomme les Ministres qui sont responsables devant lui. Il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions (...). Le Président de la République est le Chef de l'Administration (...)* ». Ainsi, en cas d'empêchement temporaire ou définitif et même en cas de démission de celui-ci, ses fonctions sont exercées par le Président de l'Assemblée nationale²².

²⁰ Ibid., p. 58.

²¹ Voir Salifou SYLLA, *Les leçons des élections sénégalaises du 27 février 1983*, in *Annales Africaines*, 1983-1984-1985, p. 234.

²² Voir articles 25 et 26 de la Constitution.

Au Bénin, contrairement à la plupart des Etats africains ayant accédé à l'indépendance avec un régime politique inspiré de celui de la 5^{ème} République française, s'est référé à la Constitution des Etats-Unis d'Amérique en créant un poste de Vice-président auprès du Président de la République. Toutefois, ce bicéphalisme de « *pure forme* » camoufle bien l'extrême concentration des pouvoirs entre les mains d'une seule personne, en l'occurrence, le Président de la République. Dans ce cas de figure, le Vice-président est disposé à remplacer de manière temporaire ou définitive le Chef de l'Etat dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, et à l'assister au cas échéant. Toutefois, avec l'adoption de la Constitution du 11 janvier 1964, le régime de « *type présidentiel* ²³ » est instauré de nouveau, mais affaiblit le Chef de l'Etat dans ses prérogatives au détriment du Vice-président qui faisait office de Premier ministre ou de Chef du Gouvernement. Cette Constitution porte des atténuations au présidentielisme fortement consacré par le texte constitutionnel précédent. Désormais, dans le nouvel ordonnancement juridique, le Président de la République ne conserve qu'une primauté relative à cause de son mode d'élection, celui-ci et le Vice-président étant élus au scrutin de liste majoritaire à un tour pour une période de cinq ans. De plus, le Vice-président détient l'essentiel des pouvoirs exécutifs. Dans ce cas de figure, en tant que Chef du Gouvernement, il « *détermine et conduit la politique de la nation* ²⁴ ». Il est responsable de la défense nationale, a l'initiative des lois avec les membres de l'Assemblée nationale et dirige l'action gouvernementale. La survenance d'une telle dyarchie dans les actions de l'Exécutif réduit le Chef de l'Etat à un rôle d'arbitre et de gardien dans la conduite des actions de l'Exécutif²⁵.

Au Togo, la première République issue du texte constitutionnel du 23 avril 1960 était marquée par un Exécutif bicéphale composé d'un Président de la République, Chef de l'Etat et d'un Premier ministre, Chef du Gouvernement. Ce régime fut immédiatement remplacé par le régime présidentiel découlant de la Constitution du 9 avril 1961²⁶.

Au Gabon, après la parenthèse constitutionnelle de 1959 à 1961, le nouveau texte constitutionnel promulgué le 21 février 1961, instaure un système présidentiel avec un Exécutif bicéphale. Toutefois, ce bicéphalisme n'altère en rien les prérogatives du Président de la République. En effet, c'est celui-ci qui nomme le Vice-président qui l'assiste. Ce dernier exerce pour le compte du Président, les pouvoirs qu'il veut bien lui déléguer. En réalité, le Vice-président ne dispose que de pouvoirs dérivés du Président de la République. Il est non seulement nommé par le Président de la République, mais est dans le même temps, responsable devant lui. Il n'est pas élu au suffrage universel direct à l'image du Président de la République. En cas d'intérim ou d'empêchement, il appartient au Vice-président d'exercer les prérogatives du Chef de l'Etat²⁷.

Cette première tentative du bicéphalisme, comme on le verra, a été fortement marquée par une crise majeure résultant de diverses pratiques dans la plupart des régimes politiques africains. Cette crise a eu pour conséquence la mise en parenthèse temporaire ou la suppression pure et simple du bicéphalisme et son rétablissement ultérieurement, afin de basculer dans ce qu'on appelle, la seconde tentative du bicéphalisme.

²³ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 141.

²⁴ Voir article 32 de la Constitution du 11 janvier 1964.

²⁵ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 141.

²⁶ Idem., p. 143.

²⁷ Idem., pp. 160 – 161.

2. Les récentes tentatives de déconcentration de l'Exécutif présidentieliste

L'existence de plusieurs autorités exécutives dans le cadre du présidentielisme africain peut avoir plusieurs significations. Le plus souvent, elle ne correspond qu'à un objectif d'efficacité et de déconcentration administrative ou exécutive. Dans quelques cas, elle a en outre une portée politique. Mais il est rare que la création de plusieurs têtes pour l'Exécutif, soit autre chose qu'un instrument de déconcentration et de coordination administrative. Toutefois, la primauté de la fonction présidentielle est rarement remise en cause, le Premier ministre ou le Chef du Gouvernement étant dans la position d'un subordonné. Il est l'exécutant d'une volonté définie par le Chef de l'État.

En effet, après la crise de mai 1968 qui obligea le gouvernement du Sénégal à dialoguer avec les responsables de cette crise, certains responsables de l'Union Progressiste Sénégalaise soumièrent au Président de la République la nécessité d'aller vers de grandes réformes. C'est ainsi que l'idée de la création d'un poste de Premier ministre a été mise sur la table²⁸. La réforme de 1970 avait procédé à l'aménagement d'un Exécutif « déconcentré » au sommet de l'Etat au Sénégal. Le Président Senghor, après avoir exercé seul le pouvoir depuis 1963, décida de nouveau de la création d'un poste de Chef de Gouvernement, même si ce dernier restait toujours soumis à son autorité.

Toutefois, la création d'un poste de Premier ministre le 22 Février 1970 dépassait la simple technique de déconcentration de l'Exécutif, et s'inscrivait dans une logique de préparation d'un successeur potentiel au sommet de l'Etat²⁹.

Au Gabon, la création du poste de Premier ministre en remplacement du Vice-président suite à la révision constitutionnelle du 15 avril 1975 n'a pas affecté la forte capacité du Chef de l'Etat à contrôler le système politique. Le Premier ministre malgré son titre, est nommé par le Président de la République au lieu d'être issu de la majorité parlementaire. Ce qui conduit à la prééminence politique et administrative du Chef de l'Etat au sein de l'Exécutif bicéphale.

La seconde tentative de déconcentration de l'Exécutif permettra également au Gouvernement d'acquérir désormais une certaine autonomie par rapport au Chef d'État. Le Premier ministre désigné par le Président lui-même choisit les membres de son Gouvernement dont il propose la nomination au Chef de l'État. Il dispose d'une partie du pouvoir réglementaire et sa responsabilité pourrait être engagée au cas échéant devant l'Assemblée nationale.

Le Mali et le Niger étaient quelques rares pays d'Afrique noire francophone à maintenir dans leurs Constitutions la disposition selon laquelle « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* »³⁰, à l'image de la Constitution française du 04 octobre 1958³¹. La plupart des Constitutions africaines qui avaient maintenu une telle disposition, ont fini par l'abandonner. Désormais, les Gouvernements sont chargés de conduire la politique de la Nation, mais celle-ci définie par les Présidents de la République³². La Côte d'Ivoire se

²⁸ Seydou Madani SY, *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique, 1960-2008*, IROKO-KARTHALA- CREPOS, 2009, p. 122.

²⁹ Ismaila Madior FALL, *Sénégal : une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, op.cit., p. 23.

³⁰ Selon l'article 53 de la Constitution du 25 février 1992, « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation et dispose de l'administration et de la force* ». Toutefois, avec l'adoption de la Constitution de la Quatrième République, cette attribution gouvernementale a fortement chamboulé. Désormais, c'est le président de la République qui détermine la politique de la Nation (article 44), tandis que le Gouvernement est chargé de conduire cette politique et dispose de l'Administration (article 75). Pour ce qui est du Niger, aux termes de l'article 76 de la Constitution du novembre 2010, « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ».

³¹ Article 20 de la Constitution du 04 octobre 1958.

³² Voir articles 36 et 61 de la Constitution du Burkina Faso du 02 juin 1991 ; articles 5 et 11 de la Constitution du 18 janvier 1996.

démarque totalement des deux précédentes dispositions en attribuant au Chef de l'Etat la responsabilité entière de la détermination et de la conduite de la politique nationale³³. Au Gabon, une concertation entre le Chef de l'Etat et le Gouvernement est nécessaire pour non seulement déterminer la politique de la Nation³⁴, mais également pour la conduite de celle-ci³⁵, bien sûr, sous l'autorité du Chef de l'Etat. Au Sénégal, le poste de Premier ministre qui avait été supprimé en 2019 par le Président Macky SALL a fini par être rétabli en 2021. La Constitution du 22 janvier 2001 dispose que c'est le Président de la République qui détermine la politique Nation³⁶, laquelle politique est conduite et coordonnée par le Gouvernement à la tête duquel il y a un Premier ministre³⁷.

Auparavant au Sénégal, l'instauration par la Loi constitutionnelle de juin 2009 d'un poste de Vice-président de la République semblait également s'inscrire dans une logique de conservation du pouvoir³⁸. En effet, l'article 26 de la Loi constitutionnelle de juin 2009 dispose que le Président de la République peut être assisté d'un Vice-président qu'il nomme après consultation du Président du Sénat et du Président de l'Assemblée nationale pour une durée ne pouvant excéder celle de son mandat. Il met fin à ses fonctions dans les mêmes formes. Cependant, pour de nombreux experts, il existe une certaine incompatibilité de nature entre le poste de Vice-président et le régime politique sénégalais qui comporte un Exécutif composé d'un Président de la République, d'un Premier ministre et des autres Ministres qui composent le Gouvernement³⁹. La création de ce poste de Vice-président est ainsi assimilable à ce que certains auteurs appellent une fraude à la Constitution⁴⁰.

En Côte d'Ivoire, la Constitution du 08 novembre 2016 s'est tout aussi particulièrement distinguée de par la création d'un Exécutif tricéphale au sommet de l'Etat. Au côté du Président de la République, Chef de l'Etat, deux autres postes ont été créés au sein du pouvoir exécutif, à savoir : le poste de Vice-président de la République et celui de Premier ministre, Chef du Gouvernement. Le Vice-président bien qu'étant nommé par le Président de la République⁴¹, prête serment au même titre que ce dernier devant le Conseil constitutionnel. De plus, le Vice-président tire ses prérogatives à partir du Président de la République, comme en témoignent les dispositions de l'article 80 de la Constitution : « *Le Vice-Président de la République agit sur délégation du Président de la République. Le Vice-président de la République supplée le Président de la République lorsque celui-ci est hors du territoire national. Dans ce cas, le Président de la République peut, par décret, lui déléguer la présidence du Conseil des ministres, sur un ordre du jour précis* ». La même forme d'Exécutif existe dans la Constitution gabonaise du 26 mars 1991⁴².

³³ Voir article 50 de la Constitution du 23 juillet 2000 et article 64 de la Constitution du 08 novembre 2016.

³⁴ Eu égard aux dispositions de l'article 8 de la Constitution du 19 août 2003, le président de la République « *détermine, en concertation avec le Gouvernement, la politique de la nation* ».

³⁵ Au titre de l'article 28 de la Constitution du 19 août 2003, « *Le Gouvernement conduit la politique de la nation, sous l'autorité du Président de la République et en concertation avec lui* ».

³⁶ Article 42 de la Constitution du 22 janvier 2001.

³⁷ Article 53 de la Constitution du 22 janvier 2001.

³⁸ Ismaila Madior FALL, *les révisions constitutionnelles au Sénégal, Révisions consolidantes et déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, CREDILA, Dakar, 2011, p.158.

³⁹ Idem., p. 159.

⁴⁰ El Hadj Omar DIOP, *L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains*, CREDILA-OVIPA, Dakar, 2017, p. 133.

⁴¹ Voir article 55 de la Constitution du 08 novembre 2016.

⁴² En effet, l'article 14a de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 dispose : « *Le Président de la République est assisté d'un Vice-président de la République. Le Vice-président de la République est nommé par le Président de la République qui met fin à ses fonctions, après consultation des Présidents des deux Chambres du Parlement. Le Vice-président de la République est choisi au sein du Parlement ou en dehors de celui-ci* ».

Au Mali, après le coup d'Etat du 18 août 2020, un poste de Vice-président de transition avait été créé par la Charte de transition, promulguée le 1^{er} octobre 2020. En effet, le Président de transition était secondé par un Vice-président, mais celui-ci ne s'occupait qu'à des questions de défense et de sécurité⁴³. Alors que la Constitution en vigueur du 25 février 1992 que la Charte complétait, faisait du Président de transition, le Chef suprême des forces armées et le Président du Conseil de défense nationale⁴⁴. Mais à la faveur d'un autre coup d'Etat survenu le 25 mai 2021 et perpétré par les mêmes putschistes du 18 août, le poste de Vice-président de transition va être finalement supprimé⁴⁵. Le titulaire de ce poste devient plus tard, le Président de transition à la faveur d'un arrêt controversé de la Cour constitutionnelle du Mali.

Comme on l'a vu, la nature de type parlementaire de la plupart des régimes politiques africains a justifié l'éclatement du pouvoir exécutif. Au côté du Président de la République, plusieurs autres acteurs ont été associés à la gestion du pouvoir de l'Etat. Mais cette période a été très rapidement « *éclipsée* » par la remise en cause de différents régimes qui associaient les membres du Gouvernement à l'exercice des prérogatives présidentielles. En effet, les différentes tentatives de déconcentration de l'Exécutif présidentieliste par le biais du bicéphalisme ou du « *tricéphalisme* », comme rappelées ci-haut, n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés, et ont entraîné la survenance d'un environnement favorable à la crise du bicéphalisme au sommet de l'Etat.

B. LA CRISE DU BICEPHALISME DE L'EXECUTIF

Au régime parlementaire en vigueur durant les deux (2) premières années d'indépendance se substitue un présidentielisme qui se caractérise par la suppression du bicéphalisme, le constituant mettant ainsi fin à la dyarchie de l'Exécutif, souvent occasionnée par des rivalités entre le Chef de l'Etat et le Chef du Gouvernement. Le Président de la République exercera en conséquence, son emprise sur l'ensemble des institutions étatiques, administratives et politiques du pays. En effet, l'évolution politique révèle que le présidentielisme qui semble être le régime de principe en Afrique noire francophone est de plus en plus critiqué. Tout monopôle de l'Exécutif par le Président de la République a ses effets pervers et entraîne de l'arrogance au plus haut sommet de l'Etat⁴⁶. La personnalisation du pouvoir présidentiel a semblé être une caractéristique majeure des régimes politiques africains. La crise découlant du bicéphalisme en Afrique noire francophone est assise non seulement sur des questions d'ordre juridique (1) mais également sur des aspects ayant un lien avec les pratiques politiques (2).

1. La crise résultant des pratiques juridiques

L'expérience a montré que les formules dyarchiques ne sont pas viables en Afrique noire francophone, que ce soit dans les régimes constitutionnels ou dans les régimes militaires. La coexistence de deux têtes au sommet de l'Etat a pu correspondre dans certains pays à des compromis provisoires, mais partout où elle a existé, elle a été plus ou moins rapidement remise en cause suite à l'élimination de l'un des partenaires ou d'un coup d'Etat entraînant la liquidation de toutes les structures du régime politique. Il faut noter que dans un contexte de pensée unique de fait ou de droit, la subordination ou la soumission du Premier ministre et des

⁴³ Voir article 7 de la Charte de transition du 1^{er} octobre 2020.

⁴⁴ Voir article 44 de la Constitution du 25 février 1992.

⁴⁵ Voir la Loi N° 2022 – 001 du 25 février 2022 portant révision de la Charte de transition.

⁴⁶ Pierre HERITIER, *Gouverner sans le peuple...*, op.cit., p. 38.

ministres au Chef de l'Etat ne souffre d'aucune ambiguïté. Dans cette dynamique, « *Le Chef de l'Etat était ainsi le seul Maître à bord du navire gouvernemental. Dès lors, un désaccord entre lui et le Premier ministre ou ses ministres était pratiquement inadmissible* »⁴⁷. Cette situation entraîna partout en Afrique francophone une forte dépendance politique et professionnelle des membres du Gouvernement à l'égard du Président. Une probable divergence de vues sur des questions nationales était synonyme de rupture entre les premiers et le second.

Le régime démocratique, caractérisé fondamentalement par la déconcentration de l'Exécutif au sommet de l'Etat, était incompatible avec ce schéma. Alors que c'est le caractère libéral du régime qui peut amener le Premier ministre ou les ministres à avoir avec le Président de la République des points de désaccord sur des questions d'intérêt national susceptibles de provoquer le retrait volontaire ou la révocation du Premier ministre ou un de ses ministres de l'équipe gouvernementale.

Au Sénégal, les divergences tenant aux caractères et aux méthodes vont vite opposer le Président de la République au Président du Conseil du gouvernement.⁴⁸ C'est ainsi qu'en décembre 1962, l'équipe qui avait conduit le Sénégal à l'indépendance politique va se disloquer⁴⁹. La crise a pris assez vite une certaine ampleur quand certains députés à l'Assemblée nationale se saisirent de cette crise. C'est ainsi que le 14 décembre 1962, 39 députés déposèrent sur le bureau du Parlement une motion de censure contre le Président du Conseil du gouvernement. La motion mentionnait une déclaration de défiance contre le gouvernement dirigé par Mamadou DIA. Elle reprochait notamment à ce dernier un manque de respect des prérogatives de l'Assemblée nationale et des entraves au libre exercice des prérogatives parlementaires. A cela, s'ajoutent des menaces formulées à l'encontre de certains membres de l'Assemblée nationale. Les auteurs de la motion dénonçaient aussi l'utilisation faite de la loi sur l'état d'urgence au moment de la disparition de la Fédération du Mali, qui selon eux, était devenue un moyen de répression aveugle contre les citoyens et certains députés. Face à de telles situations, ils envisageaient retirer leur confiance au gouvernement de Mamadou DIA sur la base de l'article 52 de la Constitution et de l'article 88 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Au moment où les députés s'apprêtaient à voter la motion, un groupe de gendarmes armés fit irruption dans la salle et signifia au Président de l'Assemblée qu'il avait reçu l'ordre (du Gouvernement DIA) de faire évacuer la salle par les députés. Après consultation du Président de la République par le Président de l'Assemblée nationale, la motion fut votée au domicile de ce dernier par 47 députés. Le Président du Conseil du gouvernement a refusé de se soumettre à cette sanction des députés bien qu'étant prévue par la Constitution. Mais avec le soutien de l'armée, Mamadou DIA fut arrêté le 18 décembre avec quelques membres de son gouvernement⁵⁰.

En tirant les leçons de cette crise du bicéphalisme au sommet de l'Etat, le Président Senghor affirmait que : « *l'Exécutif bicéphale est impossible. Il faut renforcer l'Exécutif en l'unissant* »⁵¹. C'est dans ces conditions que le Président Senghor a procédé purement et simplement à la suppression du bicéphalisme à la faveur d'une réforme constitutionnelle intervenue sans surprise en 1963. Au plan institutionnel, c'est la résurrection pure et simple de

⁴⁷ Ismaila Madior FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2008, p. 230.

⁴⁸ Gerti HESSELING, *Histoire politique du Sénégal*, Ed. Karthala, Paris, 1985, pp. 227-228.

⁴⁹ Seydou Madani SY, *Les régimes politiques sénégalais...*, op.cit., p. 33.

⁵⁰ Ibid., pp. 33-36.

⁵¹ Cité Gérard CONAC, *les institutions constitutionnelles...*, op.cit., p. 58.

la présidentialisation du régime au Sénégal⁵². La nouvelle Loi fondamentale du 7 mars 1963, tout en réaffirmant le multipartisme, lui confère de nombreuses prérogatives. Il devint le détenteur exclusif du pouvoir exécutif⁵³. Il détermine à cet égard, la politique de la Nation et n'est pas responsable devant l'Assemblée nationale⁵⁴. Après la suppression du poste de Président du Conseil du gouvernement par la Constitution de 1963, une « *place prestigieuse* » fut cependant accordée à un ministre chargé d'assurer l'intérim du Président de la République en cas d'empêchement provisoire de celui-ci. A ce titre, Doudou Thiam, ministre d'Etat était chargé d'assurer la coordination de l'action des ministres en cas d'absence du Président Senghor. Super-ministre, il était ministre d'Etat, chargé des Affaires étrangères, des Relations avec les Assemblées et de la suppléance du Président de la République et bénéficiait à cet égard de la confiance du Président de la République⁵⁵.

Une fois élu en 1983 après avoir assuré l'intérim du Président SENGHOR démissionnaire pendant deux (2) ans, le Président Abdou DIOUF supprime à son tour le poste de Premier ministre et ne le fera réintroduire que dix (10) ans plus tard après qu'il eût achevé d'appriivoiser les institutions politico-administratives⁵⁶. La révision constitutionnelle votée par le Parlement sénégalais le 29 avril 1983 est marquée par la suppression du poste de Premier ministre et de toutes les dispositions constitutionnelles qui s'y réfèrent. Selon le Professeur Seydou Madani SY, la réforme de 1983 est ressentie comme l'expression de la volonté de changement exprimée lors des élections présidentielles de 1983⁵⁷. La motivation du Président Abdou Diouf repose sur la phrase suivante : le Chef de l'Etat « *doit gouverner directement parce que c'est le Président de la République qui définit la politique et mène l'action gouvernementale. C'est donc lui qui doit être jugé par l'opinion publique et non un autre* »⁵⁸.

Au Bénin, C'est suite à la prise du pouvoir par les militaires en 1963 qu'il faut assister à la remise en cause du bicéphalisme instauré par le texte constitutionnel de 1960⁵⁹. Le processus de présidentialisation du régime ayant été entamé avec le Général Christophe Soglo, s'est cristallisé avec la proclamation de la Révolution, la « *marxisation* » et la « *léninisation* » du régime politique⁶⁰. La nouvelle Constitution du 26 août 1977 a consacré dans sa lettre, la présidentialisation du système politique béninois. Elle se matérialise par la mise sous tutelle de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire et l'hypertrophie des pouvoirs du Président de la République. Dans cette nouvelle dynamique, le Président de la République devient non seulement le Chef suprême des armées, mais dans le même temps Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement et Chef du parti (Parti de la Révolution Populaire du Bénin).

Au Togo, la présidentialisation du régime togolais ne se révélera qu'à la suite de la chute des gouvernants civils. L'arrivée du Lieutenant-Colonel, Gnassingbé Eyadéma, consacra le début de ce que certains auteurs appellent l'ère du « *tout présidentiel togolais* »⁶¹. En effet, la Constitution togolaise de 1961 a institué « *un Président aussi fort que celui des Etats-Unis d'Amérique et un Parlement aussi faible que celui de la 4^{ème} République (française)* »⁶². C'est

⁵² El Hadj Omar DIOP, *L'instrumentalisation de la Constitution...*, op.cit., p. 77.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Gérard CONAC, *les institutions constitutionnelles...*, op.cit., p. 62.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Babacar GUEYE, *Les transformations de l'Etat en Afrique...*, op. cit., p. 12.

⁵⁷ SY (S-M), *Les régimes politiques sénégalais...*, op.cit., p. 137.

⁵⁸ Cité par Salifou SYLLA, *Les leçons des élections sénégalaises...*, op. cit., pp. 262-263.

⁵⁹ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op. cit., p. 95.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Ibid., p. 96.

⁶² Voir Cornevin (R), *Le Togo...*, cité par Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 97.

ainsi qu'avant la prise de pouvoir par le Président Eyadéma, le 14 avril 1967, le Togo a décidé de supprimer le poste de Vice-président et d'étendre par conséquent les prérogatives du Chef de l'Etat.

Au Gabon, à l'image de la grande majorité des pays africains fraîchement indépendants, la Constitution du 14 novembre 1960 institue un régime de type parlementaire. Le pouvoir exécutif est bicéphale avec au sommet un Président de la République, Chef de l'Etat, et l'existence d'un Gouvernement, à la tête duquel il y a un Premier ministre. Mais il ressort de ce système un certain affaiblissement de l'Exécutif présidentiel. C'est ainsi que la Constitution du 21 février 1961 va rétablir la concentration du pouvoir exécutif entre les mains du seul Président de la République. Nous constaterons que la crise du bicéphalisme de l'Exécutif découle également des pratiques d'ordre politique ou militaire.

2. La crise résultant des pratiques politiques ou militaires

Le problème d'unification du pouvoir exécutif a été perçu très rapidement par les premiers dirigeants. 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 exécutives entre un Chef d'Etat et un Premier ministre qui ne pouvaient être rien d'autre que des concurrents⁶³. Un tel dédoublement leur paraissait peu compatible avec la nécessité d'une impulsion efficace, qui demeure dangereux pour la cohésion de la nation en raison des graves conflits qu'ils pouvaient entraîner. La montée en puissance de l'influence du Chef de l'Etat en sa qualité de Chef du Parti aux lendemains des indépendances et la remise en cause des premiers régimes parlementaires sont propres à l'ensemble des pays d'Afrique noire francophone. Le Chef de l'Etat contrôle un peu partout tout le pouvoir exécutif bicéphale à l'instar monocéphale. A ce titre, il nomme les ministres, préside le Conseil des ministres, nomme aux emplois civils et militaires. Toutes ces prérogatives lui permettent de maîtriser les appareils administratif, législatif et judiciaire, et de soumettre par conséquent à son autorité et à sa famille politique l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat. Le Président de la République va ainsi se débarrasser progressivement du partage des prérogatives de l'Exécutif qu'il partageait avec le second personnage du pouvoir exécutif.

En effet, comme rappelé plus haut, les événements de 1962 survenus deux (2) années seulement après l'indépendance du Sénégal et opposant le Président de la République, Léopold Sédar SENGHOR, et son Président du Conseil des ministres, Mamadou DIA, constituent un fort échec de la tentative de déconcentration de l'Exécutif entamée très tôt au sommet de l'Etat dans ce pays. De plus, après la première alternance survenue au Sénégal en 2000, le nouveau Président de la République accorda immédiatement sa confiance à un Premier ministre issu de la coalition ayant soutenu sa candidature à la Présidentielle en l'occurrence, Moustapha Niasse de l'Alliance des Forces du Progrès (AFP). Mais très vite, ce dernier se trouva en conflit avec le Président de la République sur la gestion des affaires du pays relatives à des points de divergence sur la préparation du projet de Constitution et quelques grands travaux que le Président de la République entendait faire annoncer⁶⁴. C'est ainsi que dès le mois de mars 2001, le Président de la République se sépara de son Premier ministre et le remplaça par Mame Madior Boye, qui devint ainsi la toute première femme Premier ministre au Sénégal depuis son indépendance. C'est le début d'une crise politique qui s'installe au sein de la majorité parlementaire issue de l'alternance. Dès lors, plusieurs autres ministres quittèrent le

⁶³Gerard CONAC, *les institutions constitutionnelles...*, op. cit., p. 57.

⁶⁴ Seydou Madani SY, *Les régimes politiques sénégalais...*, op.cit., p. 209.

gouvernement, dont Amath Dansokho du PIT et Abdoulaye Bathily de la LD/MPT. Auparavant, le départ de Moustapha Niasse du gouvernement, a provoqué non seulement celui des membres issus de son parti (AFP) mais aussi celui de certains alliés tels que Madior Diouf, du Rassemblement National Démocratique (RND).

A la suite de cette situation, l'instabilité gouvernementale devient le maître mot de la gouvernance du Président Abdoulaye Wade. Plusieurs Premiers ministres se succédèrent à la tête du gouvernement, dont les plus importants furent successivement Idrissa Seck, auparavant Directeur de Cabinet du Président de la République, et Macky SALL, dès mars 2003. Ainsi, en l'espace de trois (3) ans, le Sénégal sous Abdoulaye Wade, aura connu quatre (4) Premiers ministres, alors que la démocratie de par son essence se caractérise par la stabilité des institutions.⁶⁵

Au Mali, le 04 février 1994, M. Ibrahim Boubacar Kéita (IBK) fut placé à la tête du Gouvernement par le Président Alpha Oumar Konaré où il succéda à deux (2) autres Premiers ministres démissionnaires. Au paravent, un Gouvernement de large ouverture dirigé par Maître Abdoulaye-Sékou Sow décida de démissionner en pleine crise scolaire le 2 février 1994 juste après sa nomination intervenue le 11 avril 1993. Aussitôt désigné le 04 février, le Premier ministre IBK ne mettra guère de temps à stabiliser les fronts social et politique. C'est au regard de toutes ces prouesses que ce dernier détient ce que nous appelons le record de longévité Premier-ministérielle au Mali pour avoir été « *maintenu* » à son poste jusqu'au 21 février 2000, date à laquelle il a démissionné de son poste de Chef de Gouvernement⁶⁶.

Aussi, dans les régimes militaires, il a pu arriver également que les rapports de force au sein de l'armée conduisent à un partage du pouvoir entre deux officiers ou entre ces derniers et des civils. Mais que soit, ces dyarchies n'ont pas pu prospérer pour longtemps, soit les Chefs de Gouvernement ont été contraints à la démission. Pour la première hypothèse, ce fut par exemple le cas du Mali où après le coup d'Etat de 1968, les fonctions de Chef de l'État étaient assurées par le Colonel Moussa Traoré, Président du Comité Militaire de Libération Nationale et les fonctions de Chef de Gouvernement par le Capitaine Yoro Diakité. La rivalité engendra des conflits. Le 29 septembre 1969, le Chef de l'Etat décidait de cumuler ses fonctions avec celles de Chef du gouvernement, Yoro Diakité était évincé de la vie politique puis emprisonné⁶⁷. Pour ce qui concerne la seconde hypothèse, les Premiers ministres civils ont été contraints à la démission par suite des dissensions avec les Officiers militaires autour des trajectoires de la transition. Ce fut le cas du Premier ministre Cheick Modibo Diarra forcé à démissionner le 10 décembre 2012 après son arrestation par les militaires. Le même scénario s'est produit en 2021 suite à l'exclusion de deux Officiers auteurs du coup du 18 août 2020, du deuxième gouvernement du Premier ministre Mouctar Ouane. Aussitôt après la lecture de ce gouvernement, celui-ci et le Président de la transition ont été mis aux arrêts par les militaires putschistes le 25 mai 2021, et tous les deux, forcés à la démission le jour suivant. Auparavant, le Président IBK et son Premier ministre Boubou Cissé avaient tous été contraints à la démission en vue du coup d'Etat du 18 août 2020.

⁶⁵ Tarik DAHOU et Vincent FOUCHER, *le Sénégal entre changement politique et révolution passive, « Sopi » or not « Sopi » ?*, in revue : la politique africaine : Sénégal 2000-2004, l'alternance et ses contradictions N°96-Décembre 2004, éditions Karthala, Paris, p. 13.

⁶⁶ Voir notre thèse, *l'alternance démocratique au sommet de l'Etat au Mali et au Sénégal depuis l'indépendance*, Université de Normandie Rouen, novembre 2015, pp. 242-243.

⁶⁷ Gerard CONAC, *Les institutions constitutionnelles...*, op. cit., p. 58.

La survenance de la crise du bicéphalisme a permis d'attirer notre attention sur l'avenir du processus de déconcentration de l'Exécutif présidentialiste (II) en Afrique noire francophone.

II. L'AVENIR DU PROCESSUS DE DECONCENTRATION DE L'EXECUTIF PRESIDENTIALISTE

Nul ne résiste à l'omniprésence et à la prééminence du Chef d'Etat africain. C'est tout autour de lui que « *sont organisées dans les faits sinon dans les textes, les Institutions constitutionnelles et politiques* ⁶⁸ ». Le déclin du parlementarisme des premières heures de l'indépendance a replacé les Chefs d'Etat africains au centre des Institutions. Plusieurs régimes politiques issus des indépendances ont ainsi redéfini leur Exécutif autour des pouvoirs présidentiels. Il a été rappelé qu'à la suite de la crise du bicéphalisme de l'Exécutif, le poste de Chefs du Gouvernement a été vite supprimé pour ouvrir la voie à la concentration des pouvoirs exécutifs entre les mains du Président de la République. La résurrection d'un Exécutif fort au sommet de l'Etat (A) a la singularité de concentrer l'essentiel des pouvoirs de l'Etat entre les mains du Chef de l'Etat en créant par conséquent un quasi-*vide* autour de l'existence du Chef du Gouvernement, et pose à cet égard, les défis pour une meilleure déconcentration de l'Exécutif présidentialiste (B).

A. LA RESURRECTION D'UN EXECUTIF PRESIDENTIEL FORT : LE NOUVEAU PRESIDENTIALISME AFRICAIN

Le présidentialisme ne repose pas que sur la concentration du pouvoir exécutif entre les mains du seul Président de la République. Il se matérialise aussi par la personnification et la personnalisation du pouvoir⁶⁹. En effet, le pouvoir présidentialiste ne se soumet à aucun autre pouvoir. Les constitutions africaines formalisent certes, une séparation formalisée des institutions, mais l'indépendance à l'égard du Président de la République reste assez problématique. Le pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone est omniprésent ou omniscient en ce qu'il est présent partout et absorbe les compétences des autres institutions étatiques⁷⁰. En effet, le revirement politique postindépendance a énormément renforcé les prérogatives présidentielles, et contribué à l'émergence du constitutionnalisme présidentialiste. Le nouveau présidentialisme africain cristallise la suprématie de l'Exécutif présidentiel sur le Gouvernement (1) qu'il conforte juridiquement et politiquement en apposant sa tutelle sur le Parlement (2).

1. La tutelle présidentielle sur le Gouvernement

La prééminence du Président de la République en Afrique noire francophone tire ses origines dans les textes constitutionnels. C'est dans les constitutions africaines qu'on retrouve très généralement la primauté politique et institutionnelle des Chefs d'Etat. Cette analyse est confortée par un constitutionnaliste français qui remarquait que : « *le Chef de l'Etat est l'objet unique de la sollicitude des constituants* ⁷¹ ». Autant dire que tous les présidentialismes même

⁶⁸ Voir Gérard CONAC, *L'évolution constitutionnelle des Etats francophones...*, cité par Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 135.

⁶⁹ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 170.

⁷⁰ Idem., p. 172.

⁷¹ Jean GICQUEL, *Le présidentialisme négro-africain...*, cité par Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 139.

les plus sauvages, les plus déraisonnés et les plus autoritaires trouvent leur principale source dans les normes constitutionnelles. Ils sont caractérisés par un refus constant de partage du pouvoir.

S'inspirant du modèle français, certaines Constitutions africaines ont abandonné la possibilité auparavant offerte au Président de la République de révoquer de manière discrétionnaire son Premier ministre et l'équipe gouvernementale. C'est le cas notamment de l'article 38 de la Constitution malienne de 1992. Aux termes de cet article : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Sur proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions* ». Les mêmes hypothèses de cessation de la fonction du Chef de Gouvernement existaient ou existent encore dans bon nombre de Constitutions africaines dont celle du Burkina Faso⁷². Cela signifie que dans ce pays, le Président de la République ne dispose pas du droit de révoquer le Premier ministre et/ou de mettre fin aux fonctions des membres du Gouvernement. Il ne peut mettre fin à la fonction de l'équipe gouvernementale que si le Premier ministre présente sa démission⁷³. Toutefois, avec l'adoption de la Constitution de la Quatrième République du Mali, l'hypothèse de la démission disparaît au profit de celle de la révocation. Ainsi qu'en témoignent les dispositions de l'article 57 de la nouvelle Constitution du 22 juillet 2023 : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre et met fin à ses fonction (...)* ».

A la différence des régimes du Mali sous l'empire de la Constitution du 25 février 1992 et du Burkina Faso, plusieurs régimes africains ont préféré maintenir la possibilité traditionnelle accordée au Président de la République de révoquer le Premier ministre sans que celui-ci ne présente sa démission. C'est l'exemple du Sénégal où l'article 49 al. 1 de la Constitution de 2001 dispose : « *Le Président de la République nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions* ». C'est tout aussi les exemples de la Côte d'Ivoire⁷⁴, du Cameroun⁷⁵, de la Guinée Conakry⁷⁶, de la Mauritanie⁷⁷, du Niger⁷⁸ et du Togo⁷⁹. Plusieurs constituants africains autorisent ainsi le Président de la République à révoquer le Premier ministre de manière discrétionnaire dès qu'il le souhaite.

Toutefois, les deux hypothèses de cessation des fonctions du Chef de gouvernement, à savoir la révocation et la démission, existent dans certains régimes. C'est l'exemple du Gabon où l'article 15 de la Constitution du 26 mars 1991 dispose : « *Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions, de sa propre initiative, ou sur la présentation par le Premier ministre de la démission du Gouvernement, ou à la suite d'un vote de défiance ou de l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée Nationale. Sur proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions* ».

Dans bon nombre de pays africains, c'est le Président de la République qui définit la politique nationale, mais son exécution sera assurée par le Gouvernement sous la direction du Premier ministre. En réalité, dans la majorité des pays en Afrique noire francophone,

⁷² Article 46 de la Constitution du 02 juin 1991.

⁷³ Ismaila Madior FALL, *Le pouvoir exécutif...*, op.cit. ,pp. 224-225.

⁷⁴ Article 70 de la Constitution du 08 novembre 2016.

⁷⁵ Article 10 de la Constitution du 18 janvier 1996.

⁷⁶ Article 52 de la Constitution du 7 mai 2010.

⁷⁷ Article 30 de la Constitution du 30 juin 1999.

⁷⁸ Article 56 de la Constitution du 25 novembre 2010.

⁷⁹ Article 66 de la Constitution du 27 septembre 1992.

l'Institution Premier ministre n'a jamais rien changé au fait fondamental que c'est le Président de la République qui détient tout le pouvoir. Il peut à son gré, laisser une certaine marge de manœuvre au Premier ministre. Dans la mesure où un Président se sent à même de diriger quotidiennement l'action gouvernementale, l'existence du Premier ministre devient « *un rouage inutile* »⁸⁰.

De plus, comme rappelé plus haut dans presque tous les pays africains francophones, le Premier ministre dirige le gouvernement conformément à la politique déterminée par le Chef de l'État. Tous ses actes sont soumis à la signature du Chef de l'État ; s'il dirige l'administration, c'est le Président qui nomme aux emplois publics et militaires. La hiérarchisation subsiste toujours, le Président de la République reste le Chef de l'Exécutif, l'arbitre suprême. Le principe d'unité et d'autorité de commandement n'est plus écarté, et est toujours incarné par le seul Président de la République. Le Premier ministre s'il existe, n'est titulaire que de pouvoir de direction de l'action du Gouvernement, mais sous l'autorité présidentielle. L'Institution « *Premier Ministérielle* » se présente ainsi comme un organe d'appoint, une sorte de tempérament à l'absolutisme Présidentiel⁸¹.

En matière de nomination, c'est le Président de la République qui joue le rôle le plus important dans la plupart des régimes politiques africains de tradition juridique française. Il devient le principal pourvoyeur de l'appareil administratif de l'Etat et surtout de la grande majorité de ses institutions politiques. Au niveau de l'Exécutif, le Chef de l'Etat est à la base de la formation du gouvernement. Il nomme également aux emplois civils et militaires. On distingue fréquemment dans les multiples textes constitutionnels en Afrique noire francophone que le Président de la République est le gardien de la Constitution dont il veille au respect. Il est aussi le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et accords internationaux. Il assure la continuité de l'Etat et incarne l'unité nationale. Les textes constitutionnels font de l'Institution présidentielle, le gardien de l'édifice politique avec à la clé, les moyens de son action. Il dispose de l'initiative de la révision de la constitution et du référendum. Il dispose du pouvoir discrétionnaire de dissoudre l'Assemblée nationale.

L'administration, elle aussi, n'échappe pas à une complicité de toute référence à l'autoritarisme et donc, à l'exercice du pouvoir⁸². Gouverneurs, Préfets et Sous-préfets jouent à cet égard un rôle important. Placés sous l'autorité directe du Président de la République, ils sont choisis parmi les hommes dévoués à sa cause et contribuent au cas échéant, au renforcement de sa suprématie sur les autres Institutions. En cela, il faut admettre avec le Professeur Babacar GUEYE, l'existence de « *présidentialisation (ou de l'autoritarisme) de l'administration* »⁸³ publique en Afrique noire francophone. Au plus fort du système de parti unique, la plupart des fonctionnaires et agents de services publics étaient en général, membres du parti au pouvoir car, cette allégeance était la meilleure façon d'assurer la promotion durable de leur carrière. De même, le recrutement dans la fonction publique était empreint de clientélisme : l'appartenance au parti étant un critère essentiel⁸⁴.

⁸⁰ Salifou SYLLA, *Les leçons des élections sénégalaises du 27 février 1983...*, op. cit., p. 262.

⁸¹ Ismaila Madior FALL, *Sénégal : une démocratie « ancienne » en mal de reformes*, op. cit., p. 24 ; Salifou SYLLA, *Les leçons des élections sénégalaises du 27 février 1983...*, op. cit., p. 235 ; Gerti HESSELING, cité par Babaly SALL, *Le système hégémonique en crise ou la démocratie Sénégalaise*, op. cit., p. 3.

⁸² Babacar GUEYE, *Les transformations de l'Etat en Afrique...*, op. cit., p. 12.

⁸³ Expression utilisée par D. Bournaud, « *La politique en Afrique* ».., cité par Babacar GUEYE, *Les transformations de l'Etat en Afrique...*, op. cit., p. 14.

⁸⁴ Babacar GUEYE, *Les transformations de l'Etat en Afrique...*, op. cit., p. 43.

Si la seconde tentative de déconcentration de l'Exécutif assouplissait le fonctionnement du régime politique en Afrique noire francophone, c'était au seul bénéfice du Chef de l'Etat. Contrôlant la majorité politique au pouvoir et à l'Assemblée nationale, le Président de la République exerce à coup sûr, une tutelle sur le Parlement.

2. La tutelle présidentielle sur le Parlement

En dehors du Premier ministre, le Parlement est la seconde Institution affectée par le nouveau présidentielisme africain. A cet effet, la restauration du pluralisme politique dans les régimes africains favorise une compétition politique pour l'occupation et le contrôle du pouvoir politique incarné par l'Exécutif et le Législatif. Contrairement au pouvoir présidentiel qui procède par la désignation d'un seul vainqueur, les résultats des élections législatives dégagent au contraire la confrontation d'une majorité et d'une minorité au Parlement. En conséquence de cette situation, la présence d'une majorité parlementaire exige naturellement une certaine solidarité entre l'Exécutif et le Législatif, et de ce fait le Président de la République ne peut et ne doit dans l'absolu nommer qui il veut à la tête du Gouvernement⁸⁵. Auparavant, dans les régimes de parti unique, l'emprise du président sur le Parlement ne souffrait d'aucune ambiguïté dans la mesure où la volonté du Chef de l'Etat était assimilable à celle du régime politique marqué notamment par l'unanimisme. Le monopartisme des indépendances africaines⁸⁶, conforte assez aisément cette tutelle présidentielle sur le Parlement. En cette période, l'Assemblée Nationale était plutôt une émanation du Chef de l'Etat que du peuple au nom et pour le compte duquel elle votait des lois. Elle est certes, formée par des Parlementaires élus, mais généralement choisis par une liste imposée par le parti unique dont le Chef de l'Etat est le premier responsable. Avec la restauration du pluralisme politique, l'usage du phénomène majoritaire perturbe encore les données du contrôle, surtout dans les régimes où la responsabilité du gouvernement peut être engagée devant le Parlement, comme c'est le cas de la 5^{ème} République française. Face à de telles situations, nous sommes en présence de deux (2) hypothèses⁸⁷. La première est relative à l'existence d'une majorité parlementaire qui coïncide avec la majorité présidentielle. Dans cette hypothèse, le Président de la République ne rencontre en général aucune difficulté ou résistance pour désigner un Premier ministre de son choix à la tête du gouvernement dans la mesure où il s'arroge aussi le statut de Chef de la majorité parlementaire. A cet égard, le Président de la République use de son pouvoir discrétionnaire quant à la nomination et à la désignation du Premier ministre. Dans une seconde hypothèse où nous assistons à une discordance entre la majorité parlementaire et la majorité présidentielle, c'est-à-dire l'existence d'une majorité parlementaire hostile au Chef de l'Etat réduisant ainsi son pouvoir discrétionnaire de nomination du Premier ministre. Il se trouve alors contraint de choisir un Premier ministre qui puisse avoir le soutien de la majorité parlementaire, et assez souvent la majorité désigne des « *Premiers ministrables* ». Dans cette hypothèse, le Président de la République s'évertuerait à une simple nomination du Premier ministre et non à sa désignation. A défaut de se soumettre à la volonté de la majorité parlementaire, le Président de la République risquerait d'être confronté à des « *blocages et dysfonctionnements* » dans le fonctionnement du régime émanant notamment de la majorité parlementaire qui peut renverser ou soutenir le gouvernement ainsi formé.

⁸⁵ Ismaila Madior FALL, *Le pouvoir exécutif...*, op.cit. ,p. 108.

⁸⁶ Voir notre analyse sur *le monopartisme des indépendances africaines*, publié in Revue des Réflexions Constitutionnelles (RRC), N° 016, en décembre 2021 au Burkina Faso.

⁸⁷ Ismaila Madior FALL, *Le pouvoir exécutif...*, op.cit. ,p. 112.

La plupart des Présidents en Afrique noire francophone exerce véritablement une tutelle sur le Parlement⁸⁸. En effet, la majorité des régimes issus du processus de décolonisation procèdent à une séparation souple des pouvoirs. L'analyse du fonctionnement de l'Institution présidentielle et du Parlement et les rapports qu'ils entretiennent entre eux laisse entrevoir une relation tutélaire largement favorable au Président de la République. Il apparaît assez clairement dans cette analyse que l'action législative est le canal par lequel se joue le plus, l'indispensable collaboration entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Cette collaboration met toutefois, en exergue et à coup sûr l'omniprésence du Chef de l'Etat à toutes les étapes de la procédure législative. Dans les faits, l'exercice du pouvoir législatif se déplace du Parlement au Gouvernement, qui contrôle ou oriente, selon les cas, les conditions d'élaboration et d'adoption de la loi. L'Assemblée nationale s'érige ainsi en une chambre d'enregistrement ou de ratification des projets de loi déposés par l'Exécutif. Les propositions de loi qui émanent des députés ne deviennent des lois que si elles obtiennent l'assentiment de l'Exécutif⁸⁹. Le Président de la République intervient donc activement dans la procédure législative. A l'image des Parlementaires, la plupart des Chefs d'Etat africains disposent de l'initiative des lois. Cette immixtion de l'Exécutif dans le champ d'intervention du Législatif, affaiblit davantage le Parlement africain et demeure complètement à contresens du régime présidentiel dont le modèle américain inspire de nombreux Etats africains de tradition juridique française. Or, la Constitution américaine n'accorde pas formellement l'initiative des lois au pouvoir exécutif. Il dispose seulement en son article 1^{er}, Chapitre II Section III, que : « *le Président recommandera à l'examen du Congrès toutes les mesures qu'il jugera nécessaires et convenables* »⁹⁰.

Dominant ainsi la procédure législative, le Chef de l'Etat dispose des moyens de maîtriser l'ordre du jour des sessions du Parlement. Ses Ministres sont régulièrement invités à prendre part aux travaux des différentes commissions permanentes de l'Assemblée. Il appartient de plus au Chef de l'Etat et non à personne d'autre de donner force obligatoire à la loi votée par les Parlementaires dans la mesure où c'est celui-ci qui détient le monopole de la promulgation d'une loi indispensable à son entrée en vigueur. Ainsi, afin de conforter la suprématie du Chef de l'Etat sur le travail législatif, les régimes politiques africains ont donné des prérogatives au Président de la République lui permettant de s'opposer à l'application d'une loi adoptée. C'est ce qu'il faut appeler le « *veto présidentiel* »⁹¹ ou plus précisément le renvoi de la loi à une seconde lecture. Ce veto n'est pas similaire à l'exemple que nous connaissons dans le système politique américain. Mais selon certains auteurs, le principe du « *veto présidentiel* » trouve son répondant dans le constitutionnalisme présidentiel africain. Dans ce cas de figure, la 2^{ème} lecture peut être perçue comme un veto, mais qu'il s'agisse d'un veto précaire et temporaire qui permet au Chef de l'Etat de faire obstacle à la promulgation de la loi. D'autres le considèrent aussi comme un « *veto suspensif* »⁹² qui permettrait au président de retarder et éventuellement d'empêcher la promulgation d'une loi.

La tutelle du président de la République a atteint son paroxysme avec le moyen de dissolution dont dispose le chef de l'Etat pour précipiter le départ des députés de l'Assemblée

⁸⁸ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 180.

⁸⁹ Voir El Hadj MBODJ, *Théorie constitutionnelle*, 1^{ère} année sciences juridiques, Université catholique de l'Afrique de l'Ouest, Bamako, p. 82.

⁹⁰ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 185.

⁹¹ Ibid., p. 186.

⁹² Voir Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel...*, cité par Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 186.

nationale. La dissolution est considérée comme le contrepoids ou la contrepartie au pouvoir de renversement du gouvernement que possède l'Assemblée législative. En principe, devraient seules pouvoir être dissoutes les Chambres hautes qui ont la possibilité de renverser le gouvernement ; d'où le souci d'équilibre entre l'Exécutif et le Législatif. Et c'est le cas de la majorité des régimes africains de nature juridique française ; et le recours à la dissolution repose sur le bon vouloir du Président de la République qui peut activer à tout moment cette arme sans restriction majeure.

Autant dire que le président dispose de moyens d'action énormes assez significatifs pour dominer le parlement. Toutefois, ce dernier à son tour, dispose d'une série de moyens d'actions à l'égard de l'Exécutif, parmi lesquels il faut citer les moyens de contrôle, le droit d'amendement et la participation à l'exercice des pouvoirs régaliens du Chef de l'Etat. Le Constituant malien de 2023 a privé les Parlementaires du droit de remettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement ou pire encore de le renverser, alors que le Président de la République dispose du droit de dissolution de l'Assemblée nationale⁹³. Les Parlementaires ainsi dépossédés du droit de renverser le Gouvernement, les rapports entre les deux Institutions marquent une nette prédominance du Chef de l'Etat sur le Parlement. Ceci est d'autant plus atypique que les Parlementaires maliens ne disposent pas de contre-pouvoirs considérables équivalents sur l'Exécutif, le Président de la République pouvant toutefois et de manière assez disproportionnée, dissoudre l'Assemblée nationale⁹⁴. Au Mali, avec l'adoption de la Constitution de la Quatrième République, le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale devient désormais plus virtuel que réel et s'apparente plutôt à un simple moyen d'information⁹⁵, voire une sorte de conférence de presse Gouvernement-Parlement. Dans certains régimes africains, autant le Parlement ne dispose de moyens de sanctionner le Gouvernement, autant le Chef de l'Etat est dépourvu de toute prérogative lui permettant d'écourter par le biais de dissolution, le mandat des Parlementaires ; c'est l'exemple du Bénin⁹⁶. Dans d'autres pays encore, pendant que le Parlement dispose de moyens de sanctionner le Gouvernement, le Chef de l'Etat peut brandir dans le même temps son arme de dissolution pour précipiter le départ des Parlementaires, à l'image de la Cinquième République française. Ces exemples restent les plus nombreux en Afrique noire francophone.

Les Parlementaires partagent également avec le Chef de l'Etat certaines de ses prérogatives en matière diplomatique et militaire. Il appartient en effet aux Parlementaires de donner par le biais de leur délibération, force exécutoire aux actes qui engagent la République au plan international. A propos des questions militaires et de défense, toutes les Constitutions africaines de tradition juridique française confient aux Parlementaires la responsabilité d'autoriser ou non l'engagement des forces armées dans une guerre. Dans une formule presque identique, les Constitutions de la plupart des pays d'Afrique noire francophone disposent : « *la déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée nationale (ou le Parlementaire)* ». Ainsi, bien que le Président de la République, soit le Chef suprême des forces armées, celui-ci ne pourra engager des troupes sur le théâtre d'une opération militaire contre un Etat, qu'avec l'autorisation préalable du Parlement. De plus, toutes les questions découlant de la sécurité nationale à même de porter des restrictions aux libertés et droits fondamentaux des citoyens sont soumises à l'examen et à la délibération du Parlement. C'est en cela que l'état de siège et

⁹³ Article 69 de la Constitution du 22 juillet 2023.

⁹⁴ Cette procédure est bien conforme à la posture présidentialiste des régimes adoptés au Togo le 13 janvier 1980 et au Gabon après la révision constitutionnelle du 15 avril 1975.

⁹⁵ Voir article 80 de la Constitution du 22 juillet 2023.

⁹⁶ Voir la Constitution du 10 décembre 1990.

l'état d'urgence ne peuvent être prorogés en général au-delà de quinze jours qu'après autorisation du Parlement. Dans ce cas de figure, le Parlement s'invite dans l'exercice des pouvoirs exceptionnels du Président⁹⁷.

Le droit d'amendement reste aussi l'un des moyens dont disposent les Parlementaires pour s'inviter dans les attributions de l'Exécutif présidentialiste. Dans ce cas de figure, les parlementaires peuvent soit se substituer au gouvernement soit modifier le contenu initial de son projet. C'est ainsi que lors de l'examen des lois de finances, les Parlementaires peuvent recourir à leur droit d'amendement pour apporter des modifications à de grandes orientations budgétaires du gouvernement. Mais les Constitutions africaines francophones au prisme du présidentielisme ont apporté des limitations à l'exercice d'un tel droit. Ainsi, « *les propositions de lois ou amendements présentés par les députés sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des recettes, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique sans dégagement de recettes correspondantes* ». En revanche, cette confusion des pouvoirs qui profite au Président de la République, rend quasiment insignifiante l'existence du Parlement en tant que contre-pouvoir dans les régimes africains et favorise par conséquent, la technique pour ce dernier de se préparer un successeur potentiel au sommet de l'Etat.

B. LA DECONCENTRATION DE L'EXECUTIF, UNE TECHNIQUE DE PREPARER LA SUCCESSION AU SOMMET DE L'ETAT

Eu égard au principe sacro-saint de la Constitution française de 1958, repris par la totalité des textes constitutionnels en Afrique noire francophone avec des différences plus ou moins mineures, « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Le peuple est donc placé au cœur du processus de désignation des différents représentants de la nation. Toutefois, ce principe connaîtra des atténuations par suite de recours à une technique de conservation du pouvoir orchestrée sous la roulette de l'Exécutif hautement présidentialiste. Désormais, la succession du Président de la République répond plus à une logique véritablement biaisée (1) qu'à une dynamique essentiellement démocratique, rythmée dans le cadre de la déconcentration de l'Exécutif au sommet de l'Etat qui comporte des défis (2).

1. La technique de l'alternance biaisée au sommet de l'Etat

Le principe de la participation de la volonté populaire au processus de légalisation et de légitimation des autorités en charge des pouvoirs publics se traduit en principe dans le système politique africain par le procédé de l'élection au suffrage universel direct du Président de la République. Toutefois, loin de l'élection pluraliste et disputée, les cooptations de toute nature ont émergé un peu partout en Afrique noire francophone, comme le moyen le plus sûr pour accéder à la magistrature suprême du pays. Qu'elle soit d'inspiration civile ou militaire, la cooptation se matérialise entre autres sous la forme de dauphinats ou de successorats⁹⁸. La cooptation consiste pour un Président de la République sortant, de s'ériger en arbitre et gendarme du jeu politique, en vue de se faire remplacer par une autre personnalité dont elle procède au choix de manière unilatérale et arbitraire, en contresens des principes et des valeurs qui caractérisent la démocratie électorale. Ce mode de dévolution du pouvoir s'opère le plus

⁹⁷ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 190.

⁹⁸ Ibid., p. 64.

souvent sur un fondement plus ou moins légal et n'obéit qu'aux seules logiques de conservation du pouvoir en recourant à la force et à l'argument des armes.

Il faut ainsi dire qu'au Sénégal, la seconde tentative du bicéphalisme s'est inscrite dans une dynamique de préparation d'un successeur potentiel au sommet de l'Etat. Il s'agissait ici d'une stratégie déployée par le Président Senghor en vue de se faire remplacer par le Premier ministre Abdou Diouf à la tête du pays de par l'activation délibérée d'une alternance biaisée ou néo-patrimoniale au sommet de l'Etat, dans la mesure où le caractère présidentieliste du système a permis au Président Senghor d'imposer un choix personnel sur son successeur. L'enjeu était de permettre la perpétuation du système de domination politique ou idéologique. Cette succession à la magistrature suprême du pays était prévisible parce qu'inscrite dans l'horizon des attentes politico-constitutionnelles. La réforme de 1970 a ainsi fait du Premier ministre un dauphin constitutionnel du Président de la République⁹⁹.

Au Gabon, la technique juridique de préparation de l'alternance biaisée au sommet de l'Etat se fondait essentiellement sur la volonté des Présidents de la République à désigner leur successeur. Menacé en effet par la maladie, le Président Mba décida d'organiser sa succession avec Omar Bongo Odimba. C'est dans cette perspective qu'à l'annonce du décès du Chef de l'Etat, Omar Bongo Ondimba succéda à son « *père spirituel* » le 2 décembre 1967 eu égard aux dispositions du texte constitutionnel, mais à la volonté du défunt Président. Cette cooptation constitutionnelle est rythmée dans le cadre d'un processus de déconcentration de l'Exécutif au sommet de l'Etat gabonais. Ce processus de positionnement stratégique d'Omar Bongo est intervenu en novembre 1966 quand le Président Léon Mba a décidé de nommer celui-ci au poste stratégique de Vice-président, chargé notamment de la Coordination, de la Défense Nationale, de l'Information et du Tourisme. Une révision constitutionnelle est intervenue à cet effet, le 17 février 1967 et soumet désormais au suffrage des Gabonais, un ticket présidentiel composé d'un Président de la République et d'un Vice-président. Cette condition permet à Omar Bongo Ondimba de prendre part aux élections présidentielles de mars 1967 en tant que colistier du Président Léon Mba. Elus avec 99% des suffrages des Gabonais, le Président et son Vice-président prêteront serment en avril à l'Ambassade du Gabon en France où séjournait Léon Mba pour des raisons médicales depuis plusieurs mois. C'est ainsi que de droit, le Vice-président succède au Chef de l'Etat décédé le 28 novembre 1967 à Paris.

Une succession similaire s'est produite au Cameroun entre le Président Ahmadou Ahidjo et Paul Biya. Nommé Premier ministre dans la perspective de succéder au Chef de l'Etat, Paul Biya va bénéficier des avantages découlant des dispositions de l'article 7 de la Constitution de 1972, révisé pour la circonstance en 1979. Cet article dispose qu'« *En cas de vacance de la Présidence de la République, pour cause de décès, démission ou d'empêchement définitivement constaté par la Cour Suprême, le Premier ministre est immédiatement investi des fonctions de Président de la République pour la période qui reste du mandat présidentiel. Il prête serment dans les formes prescrites par la loi en cas d'urgence devant le bureau de l'Assemblée nationale assisté de la Cour suprême* ». Alors que précédemment, l'article 7 de la Constitution de 1972 permettait au Président de l'Assemblée nationale d'assurer l'intérim du Président de la

⁹⁹ SY (S-M), *Les régimes politiques sénégalais...*, op.cit., p. 125 ; Gérard CONAC, *Le processus de démocratisation en Afrique*, in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, (sous la direction de Gérard Conac), Colloque, Paris, 12, 13 décembre 1990, Economica, Paris, 1993, p. 24 ; Luc SINDJOU, *Le Président de la République au Cameroun...*, op. cit ; Augustin LOADA, *La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone*, in *Revue électronique Afrilex n° 03, 2003*, p. 145.

République en cas d'empêchement définitif. A propos du Cameroun, le Président Luc SINDJOUN parlera de « *l'alternance autoritaire* »¹⁰⁰.

Dans ce cas de figure, il faut dire qu'au Sénégal, Gabon et Cameroun, le peuple occupe sur le plan purement formel la place qui doit lui revenir dans la désignation des personnes qui incarnent le pouvoir exécutif. De principe, il est partout et de droit déclaré souverain, mais en réalité, le jeu politique reste restreint et perpétré dans une logique de conservation du pouvoir par un clan au détriment d'autres. Les rotations s'exercent au plus haut sommet de l'Etat entre les membres d'un même clan, leur désignation étouffe toute velléité de compétition entre les candidats et réduit par conséquent la liberté de choix des citoyens. La réalisation d'un tel mode de dévolution du pouvoir bien que conforme à la Constitution pose quelques problèmes quant au caractère véritablement démocratique des régimes politiques africains, aux faiblesses des démocraties en constructions, à l'arbitraire des régimes et s'inscrit dans une dynamique de néo-patrimonialisation du pouvoir. Au-delà de la stabilité politique et de la continuité de l'unité nationale que ces cooptations garantissent, celles-ci constituent à l'analyse de certains auteurs, une des pires formes de dévolution du pouvoir d'Etat ou de manipulations constitutionnelles à des fins de conservation du pouvoir par un camp au détriment d'autres¹⁰¹.

En Côte d'Ivoire sous un registre partiellement différent, le Premier ministre Gon Coulibaly avait été désigné par le Président Alassane Dramane Ouattara comme son successeur potentiel au pouvoir. Mais le dauphin électoral du Président Ouattara décède brutalement le 8 juillet 2020 à Abidjan. Encore au Sénégal, la création d'un poste de Vice-président avait été perçu comme une méthode délibérément orchestrée par le Président Abdoulaye Wade pour préparer sa succession avec son fils, Karim Wade. En revanche, en Afrique noire francophone, plusieurs désaccords entre le chef de l'Etat et son Premier ministre ont abouti à la provocation de l'alternance démocratique au sommet de l'Etat par plusieurs anciens Chefs de gouvernement. L'on peut citer entre autres, les exemples des Premiers ministres Ibrahim Boubacar Kéita (Mali) et Macky SALL (Sénégal). Malgré tout, il existe tout de même des défis pour une meilleure déconcentration de l'Exécutif présidentialiste.

2. Les défis d'une meilleure déconcentration de l'Exécutif présidentialiste : le modèle « *néo - présidentiel* » des régimes

En égard de ce qui précède, la technique de déconcentration de l'Exécutif reste confrontée à d'énormes défis. Pour ce faire, les gouvernants doivent être en mesure de prendre pleinement conscience de leur haute responsabilité afin de bâtir des Institutions démocratiques à même de conduire leurs peuples au développement¹⁰². Ces défis sont essentiellement institutionnels et concernent principalement le positionnement du Président de la République au sein de l'architecture institutionnelle. Cela nécessite de ce que certains auteurs appellent un « *dédoublement stratégique* »¹⁰³ de la fonction présidentielle. Un dédoublement qui fait du Premier ministre, un Chef de gouvernement qui répond de ses actes devant le Président de la République, mais respectueux du droit du titulaire de la charge suprême de définir la politique de la nation. La reconfiguration du présidentialisme africain exclut tout partage du pouvoir

¹⁰⁰ Luc SINDJOUN, *Le président de la République au Cameroun...*, op.cit., pp. 4-7.

¹⁰¹ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 69.

¹⁰² Koffi AHADZI, *Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des États d'Afrique noire francophone*, in *Afrique juridique et politique*, vol. 1, n°2, juillet-décembre 2002, pp. 85-86.

¹⁰³ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 546.

exécutif entre le Chef de l'Etat et le Chef du gouvernement. Elle ne favorise aucun conflit de compétences entre celui qui est élu et celui qui est nommé au sein de l'Exécutif. Une fois élu par une majorité de citoyens, le Président de la République s'érige en instrument essentiel du régime. Comme rappelé plus haut, les techniques de déconcentration de l'Exécutif au sommet des Etats n'ont pas permis de dépouiller le Président de la République de sa suprématie sur le Gouvernement et le Parlement. Dans tous les Etats africains de tradition juridique française, la primauté politique et institutionnelle est de mise en dehors de quelques rares exceptions. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause la déconcentration de l'Exécutif au sommet de l'Etat ou le bicéphalisme, mais de faire du Président de la République l'unique centre d'impulsion de l'action exécutive. Ainsi, au « *bicéphalisme de fond* » se substituera un « *bicéphalisme de forme* » ou purement formel¹⁰⁴. En conséquence, il semble peu réaliste d'envisager une éventuelle réduction des prérogatives du Président de la République porté par une majorité de ses concitoyens, voire son effacement au profit de son Premier ministre ou du Parlement. Celui-ci doit être placé en première ligne en matière de détermination des grandes orientations de la politique du pays au détriment du Gouvernement à la tête duquel existe un Premier ministre conduirait désormais ladite politique. Cette mesure aura le mérite de mettre définitivement un terme à toute velléité de dissensions et de conflits d'intérêts entre le Président de la République et le Premier ministre. A rappeler que bon nombre de régimes en Afrique noire francophone doivent leur stabilité politique et accalmie au caractère fortement présidentieliste de leur Exécutif. Le Premier ministre responsable devant le Chef de l'Etat et non devant le Parlement, conforte cette stabilité institutionnelle¹⁰⁵.

Toutefois, cette exigence de rationaliser le pouvoir politique concerne l'Exécutif et non le Parlement. Elle ne remet pas en cause les mécanismes classiques de séparation des pouvoirs. Le Parlement devra nécessairement jouer son rôle de contre-pouvoir et demeurer indépendant à l'égard de l'Exécutif. La tutelle du Président de la République devra dans ces conditions, être diminuée ou supprimée sur le Parlement. Le Gouvernement de son côté, sera dispensé de toute procédure de légitimation par le Parlement. L'indépendance des deux pouvoirs doit être poussée au maximum et leur séparation complète. Aucun pouvoir ne doit pouvoir remettre en cause l'existence juridique de l'autre. Il ne doit exister aucun instrument de pression d'un pouvoir sur l'autre. En d'autres termes, le droit de dissolution, la question de confiance et la motion de censure, doivent disparaître de l'ordonnement institutionnel. De plus, le Président de la République ne doit pas disposer de l'initiative législative et s'interférer dans le travail législatif. Le Parlement doit être le Législatif et tout le Législatif et voter le budget, la conception et la conduite de l'action politique appartenant à cet égard à l'Exécutif. La séparation stricte des pouvoirs résultant du régime présidentiel prendra ainsi tout son sens, dans les rapports entre l'Exécutif et le Législatif. Les nouveaux rapports Exécutif-Parlement épargneront à ces deux Institutions, toute crise de légitimité. Il s'agit ici d'éviter que le réaménagement dans les rapports de l'Exécutif et du Législatif ne remette pas en cause la volonté populaire et la légitimité de l'un sur l'autre. Autant dire que le repositionnement du Président de la République au sein de l'appareil institutionnel ne doit compromettre la mission de contre-pouvoir du Parlement, car comme le disent certains auteurs, « *c'est au niveau du Parlement que bat le cœur de la démocratie* » et par conséquent, « *faire du parlement une puissance est une nécessité vitale pour tout système démocratique*¹⁰⁶ ». Le Parlement, en cela, doit être fort et souverain.

¹⁰⁴ Idem., p. 553.

¹⁰⁵ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., pp. 563-564.

¹⁰⁶ Idem., p. 551.

Sans exclure l'hypothèse d'une éventuelle collaboration entre l'Exécutif et le Législatif, leur dissension ne doit pas pour autant être à l'origine d'un dysfonctionnement des systèmes et régimes politiques.

CONCLUSION

En Afrique noire francophone, l'hypertrophie des pouvoirs du Président de la République est fortement ancrée dans les traditions. C'est en cela que dans les sociétés africaines, l'autorité du Chef ne se discute point, ne se conteste point, et doit être au contraire vénérée. La société africaine traditionnelle encourage la concentration et la personnalisation des pouvoirs autour du Chef.¹⁰⁷ Le chef africain reste unique et exclusif, comme en témoigne une maxime africaine selon laquelle : « *deux (2) caïmans mâles ne peuvent pas cohabiter dans un même marigot* ». Et le Chef de l'Etat qui incarne de façon moderne le chef africain, en profite amplement. L'héritage des sociétés traditionnelles de ce continent plaide en faveur de la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul chef. En conséquence, la concentration des compétences entre les mains du Président de la République est la caractéristique majeure de la plupart des régimes en Afrique noire francophone. Toutefois, l'existence de contre-pouvoirs est à même de porter des atténuations à une telle suprématie au sommet de l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE

- Mathurin C. HOUNGNIKPO, *L'illusion démocratique en Afrique*, L'Harmattan, 2004, Paris, 256p.
- Jean-Jacques KABAYA KATAMBWA, *La conception du pouvoir et de la démocratie en Afrique après les indépendances*, in revue française d'études politiques africaines, in Le mois : revue française d'études africaines, pp. 23-38.
- Gerard CONAC, *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris- Economica, 1979, pp. 250-252.
- François CHEVALIER, *Droit constitutionnel : Catégorie A et B*, Ed. 2006-2007, 382p.
- Pierre HERITIER, *Gouverner sans le peuple*, Les Editions ouvrières, Paris, 2001, 175p.
- Ismaila Madior FALL, *Sénégal : une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, OSIWA, 2012, 169p.
- Luc SINDJOUN, *Le Président de la République au Cameroun (1982-1996)*, Bordeaux, CEAN-IEP, 1996, 45p.
- Salifou SYLLA, *Les leçons des élections sénégalaises du 27 février 1983*, in Annales Africaines, 1983-1984-1985, pp. 229-265.
- Seydou Madani SY, *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique, 1960-2008*, IROKO- KARTHALA- CREPOS, 2009, 369p.
- Ismaila Madior FALL, *les révisions constitutionnelles au Sénégal, Révisions consolidantes et déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, CREDILA, Dakar, 2011, 218p.

¹⁰⁷ Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République...*, op.cit., p. 101.

- Ismaila Madior FALL, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2008, 310p.
- Gerti HESSELING, *Histoire politique du Sénégal*, Ed. Karthala, Paris, 1985, 437p.
- Augustin LOADA, *La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone*, in Revue électronique Afrilex n° 03, 2003, 36p.
- Cephas Germain EWANGUI, *Démocratie et élection : les défis*, Harmattan, Congo-Brazzaville, 2013, 134p.
- El Hadj MBODJ, *Théorie constitutionnelle*, 1^{ère} année sciences juridiques, Université catholique de l'Afrique de l'Ouest, Bamako, 2010.
- El Hadj Omar DIOP, *L'instrumentalisation de la Constitution dans les régimes politiques africains*, CREDILA-OVIPA, Dakar, 2017, 362p.
- Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone, Genèse, mutations et avenir de la fonction*, L'Harmattan, 2007, Paris, 643p.
- Koffi AHADZI, *Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des États d'Afrique noire francophone*, in Afrique juridique et politique, vol. 1, n°2, juillet-décembre 2002, pp. 771-800.
- Jean Yaovi DEGLI, *A quand l'alternance, politique ?* Harmattan, 2007, Paris, 556p.