

ASSOCIATION FRANCAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL

VII^e CONGRES FRANÇAIS DE DROIT CONSTITUTIONNEL

50^e anniversaire de la constitution du 4 octobre 1958

25, 26 et 27 septembre 2008

Paris

Atelier 6 : Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs

REPENSER LE PRESIDENT AFRICAIN

Par :

Félix BANKOUNDA-MPELE

Juriste, Diplômé de science politique

Chercheur,

Introduction

L'hypertrophie des pouvoirs africains est classique, connue et a fait l'objet de suffisamment d'écrits¹ pour qu'on s'y attarde encore d'emblée. Rappelons néanmoins qu'au lendemain des indépendances, les Etats africains, francophones, sous réserve de quelques nuances, ont, au plan constitutionnel, reproduit le modèle français de la Vème république, principalement concernant l'institution présidentielle. Clairement, le constituant a calqué le dispositif constitutionnel français en vigueur établissant la prééminence présidentielle, tout en ne s'interdisant pas parfois, selon les circonstances du moment, de s'inspirer du modèle américain². Ainsi en est-il, notamment, du Congo-Brazzaville dont la première constitution postindépendance, celle du 2 mars 1961, optait pour une organisation présidentielle de son exécutif. Pour le reste, et de manière générale, le régime constitutionnel, l'aménagement de l'exécutif et de son noyau majeur, le Président de la république, sont la transposition du modèle français de la cinquième république. Autrement dit, ici, comme dans d'autres domaines, l'institution présidentielle est la résultante du mimétisme institutionnel et apparaît, selon certains arguments³, qui n'échappent cependant pas à la critique⁴, comme logique et compréhensible. Le contexte des indépendances semblait, de toute façon, laisser peu de place à une autre alternative, en raison principalement de la culture politique et des ambitions de l'élite africaine, mais aussi de la pédagogie de l'ancienne puissance colonisatrice. L'évidence de l'institution semble telle que même les Etats de colonisation autre que française, dont l'aménagement institutionnel n'offre pas ou peu de place à cette institution (Belgique, Grande Bretagne, Allemagne, Espagne) l'ont cependant érigé⁵. De telle sorte que l'on a pu, par ailleurs, dire que moins que le mimétisme, il faudrait trouver la raison de l'institution, et surtout sa prépondérance au sein de l'ensemble institutionnel, dans *la sociologie politique africaine*. Ainsi, l'éminent constitutionnaliste français, spécialiste des droits africains, G. Conac, a-t-il pu constater et écrire que « dans la mesure où la nation reste un projet fragile, elle a besoin de s'incarner dans un homme qui lui donne en quelque sorte son identité⁶ ». Cet homme, le Président, « est au centre de tout » et parfois même se confond avec l'Etat. « C'est

¹ Entre autres, B. Asso, *Le chef d'Etat africain, l'expérience des Etats africains d'expression française*, Paris, Ed. Albatros, 1976 ; G. Conac, Portrait du chef d'Etat, in *Pouvoirs*, n° 25, 1983, Les pouvoirs africains ; du même auteur, L'évolution constitutionnelle des Etats francophones d'Afrique noire et de la République malgache, in *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophones et de la République malgache*, (G. Conac, dir.), Paris, Economica, 1979 ; M. Kamto, *Pouvoir et droit en Afrique noire*, Paris, LGDJ, 1987 Ch. Cadoux, Le statut et les pouvoirs des chefs d'Etat et de gouvernement, in *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophones et de la République malgache...op.cit.*

² L. Dubouis, Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats africains, in *Penant*, n°691, 1962, pp.218-248

³ L'on connaît à cet égard l'opinion du Pr Jean Rivero, Le phénomène d'imitation des modèles étrangers en droit administratif, in *Pages de doctrine*, Paris, LGDJ, 1980, p.459. Mais il y'en a bien d'autres. Cf. notamment, Yves Meny (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993

⁴ Cf. notamment : G. Langrod, Genèse et conséquences du mimétisme en Afrique, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XXXIX, 1973, n°2, p.119

⁵ L'illustration, ou confirmation dans ce sens, et toute récente, est fournie par le Congo-Démocratique (ex-Zaïre), ancienne colonie belge : D. Pollet-Panoussis, La Constitution congolaise de 2006, petite sœur africaine de la Constitution française, *RFDC*, 2008, n°75, pp.451-498

⁶ Gérard Conac, « Portrait du chef d'Etat », cité, p.121

lui qui bâtit la nation, dirige l'Etat et le personnalise à l'extérieur comme à l'intérieur » (idem). Tout cela parce que « L'Etat en Afrique est un édifice inachevé » (idem). Quant à cet argument socioculturel, on y ajoutait un autre, d'ordre essentiellement économique, le sous-développement, on s'enfonçait un peu plus dans la justification de l'institution, au point de fonder le parti unique qui, les fins observateurs l'auront remarqué, n'aura été qu'un enracinement dans un pouvoir personnel⁷ que certains n'ont pas hésité à qualifier de « pouvoir néo-patrimonial⁸ ». D'où une dimension supplémentaire de la question, liée à l'hégémonie sociale de l'institution.

En effet, si en France, et sous la cinquième république, l'on a voulu faire du président de la république la « clé de voute des institutions », il ressort qu'en Afrique, celui-ci s'impose, au-delà des institutions, comme la clé de voûte de la société, en raison de l'importance des prérogatives de droit et de fait qui lui sont reconnues, ou qu'il s'octroie.

Ne démentent pas cette hégémonie présidentielle en Afrique les crises politiques, ou autres, nombreuses, qui ont souvent un lien avec l'institution présidentielle, quand elles ne sont tout simplement pas générées par elle. L'actualité est là pour le rappeler. Hier, le Niger séquentiellement, le Togo, le Tchad, le Burundi, le Rwanda, le Congo-Brazzaville, le Centrafrique, le Congo démocratique, Madagascar, la Côte d'Ivoire et, aujourd'hui, hors du cadre francophone, le Kenya, le zimbabwe, avec toujours, pour antidote de circonstance mais après coup, « le partage du pouvoir » ; ces exemples démontrent avec éclat l'inadéquation du statut de l'institution dans la consolidation des nations africaines et, personne ne peut affirmer avec certitude que tel Etat africain soit à l'abri de ces graves crises ! A propos du Niger qui semble battre le record de l'instabilité institutionnelle post-démocratique, le Pr Dubois de Gaudusson affirme à juste titre, mais euphémique, qu'« un des enjeux, et une des causes, des conflits résidait dans l'organisation de l'exécutif »⁹

A vrai dire, la question de l'institution présidentielle, de sa prépondérance, prend un intérêt tout particulier au début des années 90, à partir desquelles certains ont cru voir « *Le printemps de l'Afrique* »¹⁰ ! Ces années, en Afrique, sont marquées, on le sait, par l'effondrement des systèmes monopartites, suite au « Vent de l'Est » et au très controversé « Sommet de la Baule ». Le contexte, favorable au débat, à la démocratie après le long règne des dictatures, pouvait laisser penser à un bilan du présidentielisme et, en tout état de cause, à son infléchissement. Tel ne fut, manifestement, pas le cas !

Néanmoins, et cela souligne une fois de plus l'intérêt de la question, des indices d'un exécutif qui se cherche existent. Si, en effet, comme le constate et rappelle un expert en la matière, qui revisite l'institution après *Le printemps...* observé par un autre, « l'institution demeure centrale et convoitée en Afrique francophone »¹¹, avec, souvent, des prérogatives lui permettant de maîtriser le jeu politique, et qui font de lui « le détenteur de l'exécutif », l'auteur cité ne manque pas de souligner que l'Afrique francophone, selon les circonstances, a essayé, en la matière, des solutions diverses qui démontrent une situation préoccupante et une

⁷ A juste titre, le Pr. M. Kamto analyse « l'avènement du parti unique, à la fois comme l'achèvement institutionnel de la personnalisation du pouvoir, et le début du processus de sacralisation », *Pouvoir et droit en Afrique noire*, cité, p.277

⁸ Le principal théoricien en est Jean-François Médard : « La spécificité des pouvoirs africains », in *Pouvoirs*, n°25, 1983

⁹ J. Dubois de Gaudusson, Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique, in *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de G. Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 334

¹⁰ A. Bourgi, C. Casteran, *Le printemps de l'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1991. L'un de ces auteurs n'y perd certainement pas son optimisme puisque près de dix ans après il y constate des évolutions. A. Bourgi, L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité, in *RFDC*, 2002, n°52pp.721-748

¹¹ J. Dubois de Gaudusson, Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique, cité, p. 335

certaine dynamique¹² : exécutif monocéphale (Bénin, Congo-Brazzaville, après le coup d'Etat), exécutif déconcentré (observé en Côte-d'Ivoire et Djibouti), exécutif bicéphale (le plus courant)...

On remarquera, dans ces exemples, à l'exception des brèves périodes de transition consécutives aux conférences nationales¹³, l'absence ou le rejet, apparemment délibéré, du régime parlementaire¹⁴ car, s'il y a de « vrai régime semi-présidentiel »¹⁵, de vrais régimes présidentiels¹⁶, le modèle parlementaire, lui, semble à jamais banni. Sans doute une lecture peu nuancée d'une expérience antérieure¹⁷. Par ailleurs, si là où le régime présidentiel est intervenu, il serait le résultat, dit-on, « du hasard »¹⁸ ou d'un manifeste coup de force (Congo-Brazzaville)¹⁹, le régime semi-présidentiel, lui, au contraire, semble s'imposer avec évidence. L'évidence des effets globalement désastreux de l'institution, quel que soit son aménagement, plaide néanmoins pour *une réflexion critique sur les circonstances de son établissement, sur sa cohérence* (Ière partie) et, par la suite, pour un *essai sur son efficacité* (IIème partie) face aux objectifs constamment invoqués, et résumés dans l'idéal de la construction nationale

I °- Un modèle historiquement et empiriquement peu cohérent

Le contexte d'établissement de la Constitution française de 1958, et de la prééminence du président de la République, étant connu, le problème est de savoir si sa transposition, comme telle, en Afrique, au moment des indépendances, était pertinente. Si la problématique du mimétisme, telle que magistralement développée par le Pr. J. Rivero pouvait, dans une certaine mesure, justifier cette transposition dans les années 60, à l'évidence, *trois décennies de pratique du pouvoir en Afrique discréditaient l'institution dans les années 90* (B). Partant, et a posteriori, le modèle « greffé » y apparaît également comme *historiquement peu justifié* (A).

A - Un modèle historiquement peu justifié

« Les effets néfastes de la perpétuelle effervescence politique *propre* à la France devaient être compensés par deux institutions, à savoir une seconde chambre et – *surtout* – un chef d'Etat digne de ce nom, de qui procéderait le pouvoir exécutif, arbitre national

¹² Déjà, avant l'effervescence démocratique, le Pr Owona distinguait une variété importante des régimes politiques. Lire : J. Owona, *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Paris, Berger-Levrault, 1985, pp. 258-346

¹³ Pendant ces périodes, et en général là où les conférences nationales se déclarèrent souveraines (Bénin, Congo-Brazzaville), le président ne joue plus qu'un rôle symbolique, au profit du premier ministre et de l'organe parlementaire

¹⁴ Seule Madagascar, dans la Constitution du 18 septembre 1992, établit un régime d'inspiration parlementaire

¹⁵ En ce sens, B. Chantebout, La Constitution namibienne du 9 février 1990. Enfin un vrai régime semi-présidentiel, *RFDC*, 1990, n°3

¹⁶ On l'a dit, Bénin, Congo-Brazzaville

¹⁷ J. de Dieu MBOUENDEU, La brève et malheureuse expérience du régime parlementaire par les Etats africains. Raisons de l'adoption et causes de l'échec, *RJPIC*, 1979, n°4, pp.451-465

¹⁸ J. Dubois de Gaudusson, Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique, cité, p. 335

¹⁹ Cf. F. Bankounda, Congo-Brazzaville : la démocratie trahie, 13 p., rénoté, septembre 1997. Du même auteur, Une Constitution mort-née : la Constitution congolaise du 20 janvier 2002, in *Politea*, 2003, n°3, pp.11-27

... »²⁰(souligné par nous) . Bien connus, parce que trouvant leur source dans le fameux discours de Bayeux du général de Gaulle, ces termes méritent d'être rappelés, puisqu'ils constituent la trame de la Constitution de la cinquième république. Ni hasard, ni théorie d'école, l'originalité de cette constitution est une construction, une réaction tirée par ses concepteurs face aux conséquences de la Constitution Grevy²¹ et de sa pratique. La prépondérance présidentielle a, ainsi, en France, une histoire, une logique, une certaine cohérence, au-delà des controverses suscitées²². En transposant tel quel, ou presque, ce modèle au lendemain des indépendances, les dirigeants africains ne firent pas tout à fait preuve de cohérence car, au-delà des qualités exigées par l'institution pour son exercice, en raison de l'importance des prérogatives qui y sont attachées, le système de 1958 est surtout *une stratégie politique* qui intervient dans un environnement étatique et démocratique particulier qui n'est, de toute évidence, pas celui des Etats africains des années 60.

En effet, la potion de 1958 est surtout politique : « un chef d'Etat digne de ce nom... », même si le droit constitutionnel positif français semble lui avoir préféré le terme de président, celui-ci, selon les justifications avancées, est ainsi charpenté pour la *reconstruction de l'ordre politique* prioritairement, en raison, on le sait, de la dégénérescence et de l'inefficacité des régimes politiques, sous la troisième et la quatrième république. Sans doute est-il difficile de séparer l'Etat du pouvoir (ou régime politique) en raison des effets réciproques de l'un sur l'autre. Il n'en reste pas moins que les deux ne se confondent pas et, naturellement, les stratégies pour la construction de l'un ou l'autre sont forcément différentes.

En Afrique, on le sait, il ne s'agissait pas de reconstruire un régime politique, puisque l'on se trouvait véritablement dans une phase inaugurale de construction des régimes modernes. La première évidence qui s'impose ainsi, avec la transposition du modèle français de l'institution présidentielle en Afrique, est qu'il y a une divergence d'objectifs. *La prééminence présidentielle en Afrique, dans les années 60, intervient pour autre chose que la conjuration d'un marasme politique inexistant, tout simplement.*

Par contre, la question de l'*Etat* en Afrique était tout entière²³ . Certains ont parlé « *d'Etat mou* »²⁴ . Il est vrai que celui-ci reste à construire, encore que construire ne s'assimile pas à la reconstruction qui n'intervient naturellement qu'après destruction. Ici, il semble que les présupposés des communautés tribales et ethniques conflictuelles l'aient emporté dès le départ. Si quelques indices peuvent effectivement être observés ici et là, il serait difficile de soutenir objectivement, dans les années 60, la situation d'un Etat dégénérant sur le continent, et exigeant pour cela « *un président fort* ». Autrement dit, *en Afrique, pendant la période considérée, ni le système politique, ni les Etats ne permettaient de justifier sérieusement l'urgence de la prééminence présidentielle!*

Celle-ci apparaît encore plus difficile à admettre dans un environnement sans garanties démocratiques, tant il est vrai que la prépondérance présidentielle dans son cadre d'origine

²⁰ J.J. Chevallier, G. Conac, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Economica, 1985, 7^{ème} ed., p.688

²¹ L'on rappellera que non victorieux sur le débat pour, ou contre, la consécration de l'institution présidentielle (cf. infra, note 56) en 1848, Grevy, une fois élu président, le 31 janvier 1879, le 2^{ème} de la III^{ème} République, après Mac Mahon, modifia le statut de la présidence en renonçant à ses prérogatives constitutionnelles par un message à la Chambre. Dans ce sens, il instaura l'autonomie du gouvernement par rapport au président qui, ne jouant plus de rôle politique, n'intervient plus dans la formation du gouvernement ; abdiqua de son droit de dissolution en se contentant de contresigner les décisions des ministres. Ce régime, dit Constitution Grevy, restera en vigueur tout le reste de la III^{ème} République et imprégna la IV^{ème} suivante.

²² La critique la plus virulente de la V^{ème} République, on le sait, est celle de F. Mitterrand, *Le coup d'Etat permanent*, Paris, Plon, 1964. Ce qui ne l'empêcha pas de s'y accommoder, une fois élu, en 1981

²³ Les écrits sur la question abondent. Cf notamment, P.F. Gonidec, *L'Etat africain*, Paris, LGDJ, 1985. T.Michalon, *Quel Etat pour l'Afrique, ...* . Du même auteur, A la recherche de la légitimité de l'Etat, *RFDC*, 1999, n°34, pp. 289-313. G. Pambou-Tchivounda, *Essai sur l'Etat africain postcolonial*, Paris, LGDJ, 1982

²⁴ Cf. Gunnar Myrdal, L'Etat 'mou' dans les pays sous-développées, in *Revue du Tiers Monde*, 1969, n°37

l'est dans un système où l'Etat est construit et la démocratie assez rodée, avec divers contrepoids.

En vérité, *dans le contexte des Etats africains des années d'indépendance où, on l'a dit, l'Etat était à construire et les diverses garanties des droits et libertés restaient à éprouver, y compris les nécessaires contrôles de l'action des gouvernants, reconnaître formellement autant de pouvoirs à un individu revenait à l'affubler, a priori, des qualités exceptionnelles* ; à en faire un homme providentiel, hors du commun, et doté notamment d'un sens particulier de l'Etat au contraire de la majorité de ses concitoyens, puisque, justement, la fragilité et la jeunesse de l'Etat c'est corrélativement cette insuffisance du sens du bien commun, du sens de l'Etat ! On s'en doute, ces préjugés favorables aux hommes providentiels constituaient une véritable gageure, encore faut-il qu'ils aient été de bonne foi. Pas étonnant, dès lors, que dans la plupart de ces Etats la dérive fut la règle, surtout au regard d'une vérité depuis longtemps systématisée par Montesquieu, selon laquelle tout pouvoir abuse et nécessite, partant, garanties quasiment inexistantes au moment des indépendances. On l'aura compris, *de façon non négligeable, la prééminence présidentielle, dès le départ en Afrique, était potentiellement en porte-à-faux des ambitions de construction nationale exprimées* et, les arguments exclusifs d'un passé africain, d'un constitutionnalisme précolonial favorable à la monarchie ne suffirent pas à justifier l'érection de cette institution et son statut exorbitant. Le Pr Gonidec le résume clairement. Analysant les constitutionnalismes précoloniaux²⁵, l'auteur, contrairement aux thèses niant l'existence d'un constitutionnalisme précolonial, affirme son antériorité, et note que « le principe de la séparation des pouvoirs, cher à Montesquieu, était inconnu en Afrique. Le chef ou le monarque était investi d'un point de vue juridico-politique des trois fonctions classiques... ». Il n'en reste pas moins, ajoute-t-il, que « la politique mise en œuvre par les Etats coloniaux tendit à détruire les fondements des constitutionnalismes précoloniaux, sans y parvenir pleinement, et à substituer leur propre conception à celle des Africains... En conséquence le constitutionnalisme perd ses caractéristiques anciennes pour acquérir des traits nouveaux... Au lieu de remplir un rôle de limitation du pouvoir, il sert, au contraire, à justifier un système de gouvernement autocratique, pratiqué dans toutes les colonies... Dans un tel système, le droit imposé par l'Etat colonial visait à mettre en forme juridique la domination » (pp.32-33).

C'est clair, *si la prééminence présidentielle a ainsi été constitutionnellement consacrée, c'est surtout parce qu'elle participait aux rapports de force et aux intérêts des acteurs du moment* et, il n'est par conséquent pas étonnant que la pratique qui en a résulté fut perverse et eût justifié postérieurement la remise en cause de l'institution, mais dans une perspective probe face aux intérêts des nouveaux Etats.

B - L'expérience politique postcoloniale contre l'institution

Il n'est pas un seul paramètre d'appréciation du pouvoir, dans les systèmes politiques africains, qui ne constituait, on le sait, un défi patent aux principes démocratiques. Le dispositif constitutionnel, bien que solennellement adopté, justification démocratique et prétexte de progrès auprès de la société internationale, n'y changeait rien substantiellement, parce que simple façade. Certes, le multipartisme fut expérimenté à l'aube des indépendances, mais leur existence fut éphémère, et ne subsista, avec des vicissitudes, que dans quelques pays (Sénégal, Burkina Faso et Centrafrique brièvement). Sous les prétextes de l'unité nationale et du développement, le parti unique fut progressivement institué dans l'écrasante majorité des

²⁵ P. F. Gonidec, Constitutionnalismes africains, *RJPIC*, n°1, 1996, pp. 23-50, p.28

pays africains²⁶ : la nation n'étant pas encore construite, le multipartisme risquerait, disait-on, de s'identifier aux ethnies et forcerait l'adhésion, non aux programmes et valeurs des partis, mais aux solidarités ethniques et tribales ! Par ailleurs, dans un contexte de pénurie économique, la part serait belle pour l'opposition, en face d'un pouvoir confronté à des difficultés objectives et incontournables, d'illusionner et de gaver le peuple de meilleures promesses, d'introduire l'instabilité et de distraire l'effort de tous qu'exige la lutte pour le développement ! L'unité et l'efficacité de tous, au prix implicite des libertés individuelles essentielles, telles étaient les principales justifications du parti unique en Afrique, et qui induisaient sans conteste le totalitarisme. Au monopartisme ainsi justifié, venait se greffer, pour les pays africains francophones tout au moins, - mais pas simple façade cette fois-ci, et curieusement – les différentes techniques constitutionnelles du parlementarisme rationalisé, inspirées du présidentielisme de la Vème république française mais aussi, pour quelques autres pays (Congo, Bénin), le rôle dirigeant du parti et autres techniques empruntées au constitutionnalisme soviétique²⁷. Monopartisme, présidentielisme, rôle dirigeant du parti, sacralisation du pouvoir, tout cet arsenal, le plus souvent combiné dans les systèmes politiques africains, aboutissait à un dédain délibéré de la démocratie s'exprimant dans les formules bien connues du genre « à chacun sa démocratie, nous n'avons que faire d'une idéologie importée ni d'une démocratie à l'occidentale »²⁸. Pas étonnant dès lors que ni l'accès au pouvoir, ni l'exercice ou sa fin n'étaient envisageables selon la raison démocratique. Le règne appartenait au monopartisme, à la dictature.

En Afrique, la dialectique du monopartisme et de l'institution présidentielle a été très peu soulignée par les analystes et les réformateurs. Sans doute l'institution existe dans différents Etats, et notamment en France, sans qu'il y est monopartisme. Sans doute encore qu'en Afrique la même institution a précédé le parti unique. On remarquera néanmoins la facilité avec laquelle le monopartisme s'est répandu et imposé dans quasiment tous les Etats du continent, quelle que soit leur obédience idéologique d'alors. Etats dits à idéologie libérale (comme la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Gabon...), à idéologie socialiste (comme le Congo-Brazzaville, le Bénin, l'Angola...) ou à idéologie de "l'authenticité" (Zaïre et Togo notamment), le règne appartenait au parti unique, au-delà de quelques différences de justification. La raison à cela est tout simplement que le système confortait les pouvoirs existant. Le parti unique, c'est un truisme de le dire, a bien participé à l'hypertrophie des pouvoirs africains et, de ce point de vue, ne faisait que répondre à la règle bien établie dans l'analyse politique de l'insatiabilité, de la tendance croissante à plus de pouvoir pour ceux qui en disposent. Autrement dit, *les effets négatifs tant décriés des systèmes politiques africains devraient être imputés moins au parti qui en était l'instrument, qu'à l'institution présidentielle, bien souvent son instigateur, soupape essentielle et véritable bénéficiaire du régime constitutionnel.*

Il est, partant, frappant que si, ici et là, au moment de l'effervescence démocratique, l'on a formellement, de force ou de gré, pris quelque distance à l'égard du monopartisme, peu de chose a changé sur les régimes constitutionnels. Surtout, la prééminence présidentielle est restée quasi intacte, parce que, dit-on, mieux adaptée au contexte africain.

A propos des régimes constitutionnels, l'impact de la Constitution française de 1958 demeure vivace, pour ne pas dire qu'il s'est accentué. Assez surprenant quand bien même, cette fois, il n'est point de doute que les textes constitutionnels, au contraire de ceux qui ont suivi les indépendances et sur lesquels planait le soupçon de la mainmise des experts de l'ancienne métropole, étaient presque tous l'œuvre essentielle des élites nationales. Influence

²⁶ Entre autres, mais classiquement, A. Mahiou, *L'avènement du parti unique en Afrique. L'expérience des Etats d'expression française*, Paris, LGDJ, 1969

²⁷ J. Owona, L'influence du constitutionnalisme soviétique en Afrique noire, *RJPIC*, n°4, 1983, pp.142-762

²⁸ Paroles du président Mobutu, repris par Sakombi Inongo, *Authenticité au Zaïre*, Texte de conférence

de l'école française, crainte d'une rupture institutionnelle, ou défaut de sens critique? En tout cas, le résultat, à l'observation des Constitutions africaines est sans équivoque: "le texte des nouvelles constitutions africaines est très certainement plus proche des constitutions-modèles qu'il ne l'a jamais été, ou tout au moins qu'il ne l'était dans les années soixante-dix et quatre-vingt pour la plupart des Etats", constate le juriste et africaniste français, Jean Dubois De Gaudusson²⁹. L'on n'est pas allé loin du modèle de référence, et même quand on a opté, comme le Bénin par exemple, pour le régime présidentiel, l'armature demeure cousue sur le modèle français, essentiellement concernant le statut du président de la république. D'autres, comme le Niger et le Congo-Brazzaville, après, respectivement, les coups d'Etat de 1996 et 1997, reconduisent le socle de la Constitution française de 1958 tout en renforçant le pouvoir présidentiel. Concernant le premier, cette situation a néanmoins été édulcorée après le deuxième coup d'Etat de l'ère démocratique.

C'est celui-ci en effet, le pouvoir présidentiel, qui manifeste la plus grande limite des réformes des années 90. Le président de la république, dans toutes ces constitutions, conserve, comme en France, sa prééminence³⁰ et, parfois, pour compenser les prérogatives perdues parce que liées à l'ancien système monopartite, on les a tout simplement constitutionnalisées, aboutissant ainsi à un président aux pouvoirs sans équivalent nulle part ailleurs. Le Congo-Brazzaville en est la meilleure illustration puisqu'ici, c'est un *présidentialisme forcené*³¹ qu'a carrément institué la Constitution du 20 janvier 2002, le constituant reconnaissant au président quasiment toutes les prérogatives inspirées des modèles français et américain sur l'institution, tout en lui ressuscitant d'autres comme le lourd mandat de sept ans renouvelable qui, ailleurs, a pourtant été remis en cause! Il faut constater que ce système ne manque pas d' "idéologues". Nombreuses sont les justifications pour l'Afrique d'un *Etat fort* par le biais évidemment d'un président formellement bien doté. Ainsi, a-t-on souvent parlé de "*dictature éclairée*" ou "*d'Etat fort*"³² tout simplement, redonnant partant du poil de la bête aux anciens "*dictateurs sortis des urnes*"³³. L'on a pu ainsi entendre le chef d'Etat congolais, Denis Sassou Nguesso, souligner qu'en Afrique il faut "un chef ...[avec] de grands pouvoirs. Sinon les citoyens sont désarmés....."³⁴ !

En tout état de cause, *on a réformé en passant à côté de la réforme essentielle, le président de la République, goulot d'étranglement multidimensionnel du système, avant comme après la vague démocratique des années 90, alors que de là aurait pu naître ou partir l'évolution qui, sans ambages, doit tendre vers la symbolisation de l'institution, anti-thèse du présidentielisme, d'une présidence sublimée*

II°- Une institution confirmée, voire sublimée et, partant, à refaire

Pas vraiment justifiée historiquement, mais surtout ayant largement contribué aux maux dont souffre beaucoup d'Etats africains, l'institution présidentielle, avec l'essentiel de ses prérogatives d'antan, n'en a pas moins été consacrée par les nouvelles constitutions post

²⁹ Jean du Bois de Gaudusson, "Les nouvelles constitutions africaines et le mimétisme", in *La création du droit en Afrique*, Paris Karthala, 1997, p.309

³⁰ Jean du Bois de Gaudusson, "Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat ...", cité, p333

³¹ Cf. notre étude: Une constitution mort-née: la constitution congolaise du 20 janvier 2002, in *Politeia*, n°3, 2003, p.11-27, Bordeaux

³² L'éminent sociologue Georges Balandier faisait déjà l'apologie de ce système. Mais, plus récemment encore, Michel Roussin notamment, ancien ministre de la Coopération, dans *l'Afrique majeure*, tout en prenant ses distances avec le discours de La Baule, insiste également sur un Etat fort pour l'Afrique!

³³ M-R Galloy, M-E Gruenais, in *Monde Diplomatique*, novembre 1997

³⁴ *Le Figaro*, 11 mai 2000

démocratiques. De telle sorte que l'on pourrait en déduire, pour parler trivialement, que pour le constituant africain, on ne change pas une équipe qui perd car, institutionnellement, rares sont les pays africains où l'institution a, selon les justifications de son statut d'origine, contribué sérieusement à la construction nationale. Quelques personnalités s'y sont attelées (en ce sens, certains observateurs ont souvent parlé de L. Sédar Senghor ou de J. Nyéréré, à titre indicatif) avec un résultat mitigé. Majoritairement, elles ont plutôt démolé le projet sur le fond, tout en prospérant sur le discours. Sans doute, ici et là, ont été esquissées quelques limites³⁵. Mais, de façon générale cependant, l'institution a survécu et, à l'image de l'Etat considéré parfois comme « *total* », le président africain demeure, avec ses pouvoirs de droit et de fait, *un président à tout faire* (A), inspirant pour cela, et au regard de l'expérience connue, et esquissée plus haut, mais aussi des objectifs résolument et constamment déclarés, sa réforme formulée ici par la *symbolisation* (B).

A - Un président à tout faire

« L'Etat africain est un Etat total ; du point de vue de son rôle, il a vocation à la totalité. C'est *un Etat à tout faire*... , que ce soit dans le domaine social, économique ou politique » (souligné par nous), affirmait le Pr G. Pambou-Tchivounda en 1982³⁶. Sans doute, depuis, avec, au cours des années qui ont suivi, le mouvement des libéralisations et de privatisation, et les contraintes des institutions financières internationales, les multinationales et autres entreprises privées ont-ils gagné un peu plus d'espace. Il reste tout de même que tout s'opère encore, évidemment, sous la houlette de l'Etat. Or, celui-ci, comme l'annonçait déjà un autre auteur³⁷, se confond parfois avec le chef de l'Etat. A cela, le mouvement de démocratisation n'a pas, on s'en doute, fondamentalement bousculé les choses. *L'Etat à tout faire c'est, ainsi et par ricochet, le président à tout faire et, le nouveau dispositif constitutionnel des Etats africains ne le dément pas.*

Quelle que soit la nature du régime retenu (présidentielle, semi-présidentielle ou, cas exceptionnel, parlementaire comme à Madagascar), les nouvelles institutions des Etats francophones reconnaissent des pouvoirs importants que l'on peut, selon une présentation classique, distinguer en *pouvoirs normaux*, *pouvoirs spéciaux* et *pouvoirs exceptionnels*.

Mis à part le pouvoir propre et traditionnel du droit de grâce³⁸, les pouvoirs normaux ici, quel que soit le pays, retiennent et reflètent d'abord le profil gaullien de la cinquième république en son article 5. Ce sont les pouvoirs d'ordre public qui font du président africain « le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale et du respect de la constitution, des traités et accords internationaux³⁹ ». Le président qui, dans toutes les constitutions, « incarne l'unité nationale », est aussi le gardien de la constitution et veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et assure la continuité de l'Etat.

³⁵ Dans ce sens, outre l'instauration généralisée du multipartisme, il y a l'affirmation du pouvoir judiciaire, la limitation des mandats présidentiels et, dans certains pays, la résistance à l'oppression. Sur la portée de ces limites, cf. infra, B : un président à refaire.

³⁶ G. Pambou-Tchivounda, *Essai sur l'Etat africain...*, cité, p.39

³⁷ Supra, G. Conac, note 6

³⁸ Il est reconnu dans toutes les constitutions, avec ou sans avis du parlement

³⁹ A titre indicatif, art. 41 de la Constitution béninoise de 1990 ; art. 67 de la Constitution congolaise de 1992 et reprise dans la Constitution de 2002 ; art. 36 de la Constitution du Burkina Faso du 11 janvier 1991 révisée le 27 janvier 1997 ; art. 44 de la Constitution malgache du 18 septembre 1992 ; art. 8 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991 ; art. 29 de la Constitution malienne du 25 février 1992 ; art. 58 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 ; art. 5 de la Constitution camerounaise du 2 juin 1972, révisée le 18 janvier 1996 ; art.35 de la Constitution du Niger du 18 juillet 1999

Il n'est pas un seul domaine des autres grands pouvoirs publics où il n'ait son mot à dire. Peut-être en raison de son mode d'élection prestigieux ! Chef suprême des armées, il nomme aux emplois militaires et civils supérieurs ou, plus précisément pour le Sénégal, nomme à tous les emplois civils et militaires⁴⁰

Dans ses relations avec l'assemblée, le président de la République a, en général, l'initiative partagée des lois avec celle-ci. Il promulgue les lois dans un délai déterminé, généralement quinze jours, mais peut, avant l'expiration du délai de promulgation, demander une nouvelle délibération sur celle-ci ou certains de ses articles⁴¹. Il peut faire échec à l'intervention du parlement en soumettant directement une question au référendum, si celle-ci est d'intérêt national ou est relative à l'organisation des pouvoirs publics, ou a une incidence sur le fonctionnement des pouvoirs publics⁴². Si la Constitution congolaise abrogée de 1992 ne permettait pas le pouvoir d'ordonnances au président de la République, la nouvelle de 2002 et les autres constitutions africaines le lui reconnaissent⁴³.

Toutes les constitutions établissant un régime semi-présidentiel, enfin, reconnaissent au président l'arme ultime qu'est la possibilité de dissolution de l'assemblée, sous certaines conditions toutefois⁴⁴

Dans ses relations avec le gouvernement, il préside naturellement le conseil des ministres, nomme le premier ministre quand il est prévu, ou l'érige quand il n'est pas prévu (Bénin et Congo une fois de plus) et, en général sur proposition de celui-ci, nomme les ministres et met fin à leur fonction.

Le judiciaire n'échappe pas à l'emprise du président de la République. Il est, en général, président du Conseil supérieur de la magistrature⁴⁵ et nomme, comme au Mali (art.47), les membres de la Cour suprême. Si, bien souvent l'indépendance du pouvoir judiciaire est formellement affirmée (par ex : arts 125 de la C. béninoise et 68 de la C. gabonaise), c'est cependant le président de la République qui en est le garant. Au Bénin, il nomme les magistrats sur proposition du Ministre de la justice, garde des sceaux et après avis du Conseil supérieur de la magistrature. Dans la plupart des Etats, il nomme le 1/3 des membres de la juridiction constitutionnelle. Au Congo-Brazzaville, si sous la constitution de 1992 le président ne nommait qu'un seul membre, dans la nouvelle de 2002, il nomme tous les membres, à raison de 5 par lui seul et quatre sur proposition (à raison de moitié par le président de l'assemblée et l'autre par le bureau de la cour suprême).

Les pouvoirs spéciaux et pouvoirs exceptionnels⁴⁶ couronnent cet arsenal des pouvoirs présidentiels dans la nouvelle Afrique démocratique et finissent de convaincre que, en la matière, il est difficile de ne pas s'étonner du conservatisme et de la fidélité des rédacteurs et des forces politiques par rapport à la Constitution française de 1958. Face aux critiques dans ce sens, M. de Gaudusson pense que « la similitude s'explique par l'adhésion à des valeurs communes et par l'appartenance historique à la même 'école', fondée sur un vocabulaire, des concepts et des expériences communs... »⁴⁷ Reste à savoir si la majorité des destinataires de

⁴⁰ Articles 38 et 39 de la Constitution sénégalaise du 7 mars 1963 révisée le 18 janvier 1996

⁴¹ A titre indicatif articles 41 de la Constitution malienne ; 46 de la Constitution du Sénégal et 58 de la Constitution du Bénin ; 45 de la Constitution du Niger de juillet 1999

⁴² A titre indicatif articles : 41 de la C. du mali ; 46 de la C. du Sénégal ; 58 de la C. du Bénin ; 86 de la C. congolaise de 2002

⁴³ A titre indicatif, articles : 69 pour le Togo ; 37 pour le Sénégal 55a14 pour le Bénin ; 46 pour le Mali ; 57 pour le Niger

⁴⁴ A titre indicatif articles : 68 pour le Togo ; 75 bis pour le Sénégal, 19 pour le Gabon

⁴⁵ A l'exception du Togo

⁴⁶ A titre indicatif, articles : 47 de la C. du Sénégal ; 68 de la C. du Bénin ; 9 de la C. camerounaise ; 25 et 26 de la C. du Gabon ; 84, 130 et 131 de la C. du Congo-Brazzaville de 2002 ; 53, 54 et 56 de la C. du Niger de 1999

⁴⁷ J. Dubois de Gaudusson, introduction. *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Paris, Documentation française, tome 2, 1998, p.10

ces normes se retrouve dans ce conformisme et surtout, si celui-ci satisfait à terme, leurs besoins élémentaires et légitimes de bien-être. En tout état cause, on rappellera, au regard des faits, que la majorité des citoyens de ces Etats gagnerait, nous semble-t-il, à une inflexion de cette institution, dont il faut esquisser le profil.

B- Un président à refaire : pour la symbolisation de l'institution présidentielle

Le fait est là, et indiscutable pour l'ensemble des Etats africains: des présidents puissants, dotés d'importants pouvoirs, bien souvent au-dessus de tout contrôle et de tout contrepoids, même si quelques exemples aujourd'hui viennent nuancer cet état. La constitution, considérée dans un environnement démocratique comme moyen d'organisation et de limitation du pouvoir, ne l'est ici, en général, que de façade puisque facilement manipulable. L'Etat de droit, corollaire de la constitution, et désormais leitmotiv dans tous les discours, mais aussi dans la plupart des textes constitutionnels, reste encore, à bien des égards, incantatoire. Analysant récemment la question, après d'autres⁴⁸, M. B. Boumakani constate que malgré « la proclamation solennelle d'adhésion directe ou indirecte à l'Etat de droit dans les constitutions des Etats d'Afrique..., les écarts ou dérives, les perversions restent nombreuses... On assiste au regain de la violence et de la voie des armes comme procédure de changement politique (Burundi, Congo-Kinshasa, Côte-d'Ivoire, Congo-Brazzaville...) et au recul du bien-être social... *Souvent en Afrique, la vitrine extérieure ne correspond pas toujours à la réalité interne*»,⁴⁹ (pp.446-447, souligné par nous). Certes, au niveau de la justice constitutionnelle principalement, quelques avancées sont constatées, que rappelle G. Conac et A. Bourgi (loc.cit.). Il n'en reste pas moins que nombreuses des limites inaugurées par les constitutions post démocratiques n'ont pas résisté au rouleau compresseur du présidentielisme reconstitué : la limitation des mandats présidentiels par exemple -- à l'image de la forme républicaine du régime en France, qui ne peut faire l'objet de modification --, en raison justement des particularités du continent avec des présidents qui, expressément ou pas, s'installaient à vie, ferait en principe partie du dispositif insusceptible de modification, comme participant au fondement de la démocratie. Très vite cependant, des modifications sont intervenues (Burkina Faso, Togo, Gabon, Cameroun notamment), ou sont en voie de l'être (Algérie) pour gommer cette limite. La résistance à l'oppression, elle, formellement reconnue dans plusieurs constitutions africaines des années 90 (Congo-Brazzaville, Togo, Mali, Niger, Burkina faso, Guinée, Bénin, notamment), et qui apparaissait ici comme « une reconnaissance des pouvoirs exceptionnels au profit des citoyens »⁵⁰ en cas de coup d'Etat ou d'exercice tyrannique du pouvoir pour restaurer la démocratie, donc une arme politico-juridique, s'est, depuis, révélée « comme un véritable placebo (expérience nigérienne) et une perversion de l'Etat de droit et de l'idée démocratique en marche (cas du Congo-Brazzaville) »⁵¹. Par ailleurs, le coup d'Etat, qu'on a cru conjurer avec le recours aux urnes, reste, dans le continent, un mode quasi normal d'accès au pouvoir, avec toujours pour

⁴⁸ Cf. notamment : M-A Glélé, Pour l'Etat de droit en Afrique, in *Mélanges offerts à P.F. Gonidec*, Paris, LGDJ, pp.181-193. A. Moyrand, Réflexions sur l'introduction de l'Etat de droit en Afrique francophone, in *RIDC*, 1991, n°4, pp.853-878

⁴⁹ B. Boumakani, L'Etat de droit en Afrique, in *RJPIC*, 2003, n° 4, pp. 445-472

⁵⁰ Cf. F. Bankounda, Le droit de résistance à l'oppression, droit fondamental dans les Etats d'Afrique noire francophone ?, in *Le juge administratif et les droits fondamentaux dans l'espace francophone*, Bruylant, 1999, pp. 566-590, p.590

⁵¹ F. Bankounda, idem

corollaire, l'abrogation impudente de la constitution⁵². Bref, pour le moment, l'antidote des années quatre-vingt-dix tarde à produire réellement ses effets.

Des arguments ne manquent pourtant pas pour inspirer une réflexion qui, sans peut-être aboutir à la suppression de l'institution, entraînerait au moins sa symbolisation. Des explications s'imposent.

Il est établi que, de façon générale, la recherche ou l'accumulation du pouvoir cache quelque part, en réalité, un complexe, une faiblesse. Valable pour l'Etat en Afrique, cette assertion l'est aussi, par ricochet, pour ses "maîtres". La faiblesse de l'Etat africain, sa dépendance, connue de tous, l'est dans les relations de ces Etats avec les puissances occidentales essentiellement et sous différentes formes: économique, militaire, financière et technique. Par conséquent, *affubler les dirigeants de ces Etats de prérogatives exorbitantes, alors qu'ils ne disposent quasiment pas de parade face aux Etats puissants, dans le cadre des relations internationales où prime d'abord et avant tout l'intérêt, a un effet pervers majeur: c'est celui de les exposer, d'accentuer leur faiblesse, leur dépendance et la manipulation, au détriment des intérêts nationaux*. Dans le portrait du chef d'Etat africain qu'il scrute, le Pr Conac note justement que « La puissance apparente des chefs d'Etats africains peut dissimuler une réelle faiblesse. Leur influence est parfois très limitée et leur marge de manœuvre des plus étroites. Dépendant de l'étranger économiquement, financièrement, techniquement et quelquefois militairement, ils doivent tenir compte de la volonté et des intérêts des partenaires qui leur apportent leur concours⁵³ ». Chefs d'Etat formellement, ils deviennent en fait, au risque d'être "éjectés", les représentants de la volonté et des intérêts étrangers qui, en contrepartie, leur assurent soutien. De façon subtile, mais sans équivoque, Sassou-Nguesso, chef d'Etat du Congo-Brazzaville ne dément pas cette vision lorsque, dans son discours d'ouverture de la fameuse conférence nationale, le 25 février 1991, il conclue et souligne « combien ceux qui nous observent nous jugeront sans la moindre indulgence ». Cette situation laisse ainsi penser qu'il est dans l'intérêt des puissances étrangères de maintenir l'institution présidentielle avec d'énormes prérogatives et, qu'au contraire, l'intérêt des Etats africains commande de limiter au maximum ces pouvoirs comme condition de leur force, de leur intégrité dans leur rôle au niveau international.

Mais, cette dépendance et cette faiblesse du président africain ne s'exprime pas seulement dans les relations internationales. Autant celui-ci a besoin de soutiens étrangers pour son maintien, autant il en recherche à l'intérieur, vivant dans une sorte de paranoïa face aux groupements socioculturels bien souvent majoritaires dont il n'est pas originaire. *Le président africain, c'est une vérité d'évidence, recherchant inévitablement la fidélité et le soutien inconditionnel des "siens", finit par devenir dépendant, prisonnier de ceux-ci*. L'auteur précité, dans ce sens, note : « qu'ils s'en glorifient ou s'en défendent, les chefs d'Etats restent les hommes de leur ethnie. Ils continuent d'en porter l'empreinte... Leur lignage leur vaut des infidélités mais aussi des réticences et des suspicions »⁵⁴ Par conséquent, ici, comme pour le premier cas (au niveau international), l'accumulation des prérogatives participe à sa fragilisation, à sa dépendance et à la corruption de l'institution. Bien plus grave, se développe alors une compétition irrationnelle et "sauvage" des différents groupements socioculturels pour parvenir, par le biais de la fonction suprême, à la maîtrise des ressources

⁵² Il en a ainsi été au Niger en 1996 avec le coup d'Etat du général Maïnassara, qui sera lui-même renversé un peu plus de deux années après ; au Burundi et au Rwanda de manière dramatique ; au Congo-Kinshasa avec l'arrivée de Laurent-Désiré Kabila en 1996 ; au Congo-Brazzaville avec le coup d'Etat du général Sassou-Nguesso ; en Côte d'Ivoire en 2000 avec le général Gueï ; en Centrafrique avec le coup d'Etat du général Bozizé en 2003, et le tout dernier à l'été 2008 en Mauritanie...

⁵³ G ; Conac, *Portrait...*, cité, p.126

⁵⁴ G. Conac, idem, p.128

nationales, aboutissant ainsi à ce que certains auteurs ont appelé "*Etat néo-patrimonial*" avec tout ce que l'expression implique: tribalisme, clientélisme, népotisme, exclusion, violence ...

Bref, l'observation de presque l'ensemble des Etats africains, depuis l'indépendance, démontre que l'institution présidentielle, telle qu'elle a fonctionné jusqu'ici, et à des degrés différents selon les Etats, contribue à la destruction du tissu socioculturel et économique. L'aménagement constitutionnel, mais aussi la réalité sociale, participent à sa fragilisation et, une esquisse de réponse positive à cette situation consisterait, si ce n'est pas à sa suppression, au moins à sa "symbolisation". *limiter les prérogatives du président de la République en Afrique, ne lui confier qu'une responsabilité moralisatrice, pédagogique et aussi représentative au niveau international, sans lui laisser les manettes de la gestion, revient réellement à le conforter et à le "fidéliser" par rapport aux intérêts majeurs de son pays.* Sans doute, et pour donner plus de force à l'institution, peut-on instaurer un *Conseil présidentiel* dont le mode de désignation demeure évidemment l'élection nationale.

Cette proposition conduit forcément à un réaménagement institutionnel de fond dont on imagine assez aisément, du moins pour les constitutionnalistes, le schéma. C'est naturellement au profit du parlement, véritable organe délibérant, alors élargi et suffisamment représentatif des différentes collectivités, avec également en son sein ou à ses côtés un *groupe sélectionné* et désigné en fonction de sa technicité au regard des défis et missions essentiels de l'Etat. Le parlement ainsi constitué, l'exécutif, quant à lui, se réduirait à un rouage véritablement exécutant, et remplaçable par principe, pour participer activement à la cohésion nationale. Les deux caractéristiques de son chef seraient alors *l'éphémérité* et la *rotation régionale*. Car, le coordonateur de l'Exécutif, au contraire du président ou conseil présidentiel, fait plutôt l'objet d'une élection locale (ou régionale), participant ainsi à un véritable apprentissage de la démocratie "par le bas". Au moins, pour une fois, le slogan "A chacun son tour" (comprenez par là chaque région) serait 'fair play' et exorciserait progressivement le venin tribal et régionaliste. Le coordonateur de l'Exécutif exécutant non pas son programme mais les délibérations du parlement, il sera aisé pour les populations de comprendre, au bout de plusieurs exercices (ou mandats), que le meilleur dirigeant peut être "d'ailleurs", et, par conséquent, s'amenuiseraient considérablement les violentes crises observées ici et là. Evidemment, cela ne met pas le régime à l'abri d'un coup d'Etat mais, celui-ci serait de moins en moins soutenu par les bases (sociologiques) traditionnelles parce qu'incompris, puisque celles-ci seraient convaincues de 'leur tour' à terme, et donc, pour cela, attentives et mobilisées dans le fonctionnement régulier des institutions, condition de l'exercice rotatif. On peut ainsi supposer que cette attention, cette mobilisation donneraient plus d'effectivité à la désobéissance civile (ou résistance à l'oppression), là où elle est prévue, même si, on le sait, la résistance n'a pas tout à fait besoin d'être prévue pour s'exercer et que, inversement, sa formalisation n'est pas une garantie à son recours, ni surtout de son efficacité⁵⁵.

La rationalité et l'efficacité du travail parlementaire, notamment l'identification des maux et problèmes sociaux fondamentaux (qui, on l'observe, sont plus ou moins semblables et communs à tous les Etats puisque le plus souvent se rapportant aux besoins de base : alimentation, logement, vêtements, cadre de vie, etc...), leur solution, les plans de développement, imposent l'érection *d'un super organe technique* (ce groupe sélectionné déjà annoncé) qui comprendrait des personnalités, experts, répondant techniquement aux différents profils identifiés, mais aussi aux perspectives du développement et de construction nationale. Cet organe, en même temps qu'il constitue un soutien technique à l'assemblée, qui délibère toutefois sur les différentes propositions, n'en est pas moins un organe consultatif du gouvernement.

⁵⁵ F. Bankounda, Le droit de résistance..., cité

Evidemment, cette organisation n'est pas sans effet sur la vie politique habituelle, notamment sur les partis politiques. Plus précisément, elle réduit ou oriente principalement leur importance ou leur apport à l'essentiel, c'est-à-dire à la critique et au contrôle sur les modes d'exécution des programmes nationaux, mais aussi sur le respect des droits et libertés des citoyens. Car, c'est bien connu et souligné, s'il est un point souvent décrié des partis politiques africains, c'est l'artificialité des idéologies dont ils se sont souvent targués. De telle sorte qu'au lendemain du « vent de l'est », en Afrique, les différents partis à idéologie socialiste, nombreux, voire prépondérants, ont brutalement changé d'étiquette.

D'une façon ou d'une autre, la proposition constitue, en quelque sorte, une trêve dans la façon habituelle de gestion de la chose publique. Rien que de normal à partir du moment où l'acteur habituel et perpétuel, le président-roi, disparaît, ou se trouve effacé.

Conclusion

Au lendemain des indépendances, apparemment l'institution présidentielle fut érigée de manière délibérée, automatiquement, sans débats ni réserve, escamotant ainsi la problématique qui fut la sienne sous la IIe République en France⁵⁶. Comme si cela allait de soi ! Nulle part, dans les Etats intéressés, ne furent prises, même à titre d'essai, les garanties formelles qui furent celles de la IIe République française au moment de la consécration de l'institution. Audace, inconscience politique et historique, manque d'imagination, mainmise extérieure, déficit démocratique ou pouvoir aveugle ? Autant de questions qui laissent perplexe sur la réception facile et sans réserve faite à cette institution sous sa version hégémonique de 1958 qui, on le sait, est la réplique gaullienne à la théorie et à la pratique Grévyste du pouvoir sous la IIIème et la IVème République.

Il semble que l'éternelle question en Afrique, la compétition, soit celle de savoir, pour l'élite surtout, mais aussi accessoirement pour les communautés, à quand leur tour pour l'accès aux affaires, non pour améliorer la Cité et le sort de ses habitants, mais pour se servir.

Plus étonnant, et fort édifiant sur les motivations de l'institution, a été sa reconduction, trois décennies plus tard, au début des années 90, au moment de la « fièvre démocratique ». L'expérience politique des Etats africains est, de façon quasi générale, aux antipodes des justifications gaulliennes de l'institution en 1958. En effet, *si l'esprit de la cinquième république est la rationalisation du parlementarisme en raison de ses effets néfastes, par la fortification du président, en Afrique, sans ambiguïtés, c'est le présidentialisme, mode continental, et véritable machine de déstructuration nationale qu'il s'agissait, au contraire, de rationaliser*. Les forces politiques semblaient d'ailleurs l'avoir compris à l'aube de la démocratie, puisque, là où les conférences nationales s'autoproclamèrent souveraines (Bénin, Congo), la décision majeure et primordiale avait consisté à dépouiller le président de ses importantes prérogatives. Transitoirement du moins. Le maintien de l'institution dans les

⁵⁶ La controverse principale, en 1848, opposa Jules Grevy, partisan de la désignation d'un président du Conseil révocable à tout moment, et Lamartine, favorable et victorieux du principe de l'élection au suffrage universel direct du président de la République. Néanmoins cette consécration s'accompagna de quelques sérieuses garanties comme, l'impossibilité de dissolution de l'Assemblée par le président, la responsabilité de celui-ci pour ses actes, la sélection d'un vice-président par l'Assemblée et le mandat unique de quatre ans pour le président. C'est cette dernière limite, l'interdiction de réélection immédiate, qui sera la cause de la chute du régime, avec le coup d'Etat du Prince-président, Napoléon Bonaparte, dans la nuit du 1^{er} au 2 décembre 1851.

premières constitutions démocratiques, avec des pouvoirs plus ou moins importants, apparaissait, indiscutablement, comme l'aveu d'une insuffisance d'audace, la sous-estimation de la perversité du présidentielisme et /ou une lecture erronée ou peu profonde des pratiques politiques. Sans doute encore, et au bénéfice de sa reconduction, les situations ne sont pas semblables dans la mesure où, dans certains de ces pays (Bénin, Sénégal, Mali), quelques évolutions sont constatées dans l'effectivité et l'affermissement de la démocratisation⁵⁷. Variété des situations et des solutions ! C'est là peut-être l'un des problèmes de l'Afrique où, bien souvent, une potion unique et générale l'a toujours emporté sur les particularités ! Une des leçons de la démocratie que les africains apprendront à comprendre, est justement celle des particularités, indissolubles, au-delà des caractères communs dans le continent, et que, dans cet esprit, bon nombre de ces pays sont bien inaptes à s'adapter, en raison de leur histoire immédiate ou lointaine⁵⁸, à l'institution d'un pouvoir fort. Temporairement, tout au moins, une trêve s'impose, au profit d'un parlement restructuré et d'un exécutif redéfini...

⁵⁷ G. Conac, Succès et crises du constitutionnalisme en Afrique, in G. Conac et al., *Les constitutions africaines publiées en langue française*, t.2, La Documentation française, Bruxelles, Bruylant, pp.13-19. Dans le même sens, A. Bourgi, L'évolution du constitutionnalisme... cité

⁵⁸ Ainsi, et à titre indicatif, le Centrafrique, le Congo-Brazzaville, le Congo-démocratique, le Togo, le Burkina Faso, le Tchad, le Burundi, le Rwanda, le Niger. Bref, les pays, majoritaires d'ailleurs, où, séquentiellement ou de façon prolongée, la violence politique et son corollaire bien souvent, la corruption active, sont le mode prépondérant d'accès au pouvoir, et de son exercice.