

**HAUT COMMISSARIAT A LA RECONCILIATION ET AU
RENFORCEMENT DE L'UNITE NATIONALE**

**ATELIER DE REFLEXION ET D'ECHANGES SUR LES REFORMES
POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES**

11-15 Juillet 2016

Panel 2 : LA REPUBLIQUE DE DEMAIN DANS SA CONCEPTION

Les différents régimes politiques et la question du mandat

« ...nous devons apprendre à éviter les solutions toutes faites et l'importation de modèles étrangers, et à appuyer plutôt notre action sur des évaluations nationales, la participation des acteurs nationaux et les besoins et aspirations locaux ». (Secrétaire général/UN)

***Professeur NAHM-TCHOUGLI Mipamb Guy
Membre de la Cour constitutionnelle du Togo***

Peut-on, en effet, raisonnablement entreprendre une réforme de l'État sans s'interroger en même temps sur le système politique qui anime les mécanismes du pouvoir, gère les conflits et répartit les ressources ?

La réforme de l'État se trouve inséparable de celle du régime politique lui-même et plus précisément du mode de répartition des responsabilités au sein de l'exécutif, de la place du législatif dans le travail gouvernemental et enfin de l'autonomie du pouvoir judiciaire comme gardien de l'État de droit.

En ce sens, toute la problématique de la réforme de l'État se ramènerait à la redéfinition des rapports entre la pratique du pouvoir d'État (relation entre l'exécutif, le législatif et le pouvoir judiciaire) et les appareils administratifs, à la nature de leur confusion ou à leur relative et réciproque correspondance.

La séparation des pouvoirs est une des grandes théories du droit constitutionnel relative à la répartition des responsabilités au sein de l'exécutif, de la place du législatif dans le travail gouvernemental et enfin de l'autonomie du pouvoir judiciaire comme gardien de l'État de droit. Théoriquement, il s'agit de la séparation des pouvoirs¹. Elle comporte deux modalités qui reposent sur deux autres théories :

- La théorie de la souveraineté populaire,
- La théorie de la souveraineté nationale.

La première théorie est une utopie. La seconde paraît plus réaliste et applicable ; en ce sens qu'elle implique le régime représentatif.

La théorie de la séparation des pouvoirs a donné naissance à deux grands régimes politiques. La séparation souple des pouvoirs est le fondement du régime parlementaire, la séparation rigide des pouvoirs est la base du régime présidentiel. Chacun de ces régimes a ses caractéristiques propres. Nous les présenterons distinctement avec certaines de leurs modalités et également en les combinant avec la question du mandat.

I- LE REGIME PARLEMENTAIRE

Le régime parlementaire est un régime de séparation souple des pouvoirs dans lequel le gouvernement est responsable devant le parlement. Parmi les régimes qui connaissent une séparation des pouvoirs, le critère de responsabilité du gouvernement devant le parlement est

¹La séparation des pouvoirs est la doctrine constitutionnelle prônant la spécialisation des fonctions exécutive, législative ou judiciaire exercées par les organes de l'Etat afin d'éviter le cumul de tous les pouvoirs dans une même autorité. Sans véritablement constituer une technique d'aménagement des pouvoirs, le principe de la séparation des pouvoirs apparaît plutôt comme un précepte politique : la liberté n'est pas garantie si l'un des pouvoirs de l'Etat concentre la plénitude de la souveraineté. Le principe est rendu populaire par Montesquieu qui après avoir voyagé des années en Europe et notamment en Angleterre, pour mieux connaître les institutions et les mœurs de son temps, va s'attacher à la rédaction de " *l'Esprit des lois*" publiés en 1748. Sa doctrine dite de "séparation des pouvoirs", est utilisée par les juristes afin de distinguer les fonctions de l'Etat et de classer les régimes politiques.

nécessaire et suffisant pour sa définition. Nous en exposerons la philosophie générale, ressortirons certaines spécificités dans le contexte africain et y aborder la question du mandat.

1.1-La philosophie générale du régime parlementaire

Il y a quelques années, il était extrêmement difficile d'avoir des certitudes sur la notion de régime parlementaire tant les critères retenus par les auteurs pour attribuer cette qualification variaient. Pour certains auteurs, seuls les régimes dont les institutions étaient étroitement comparables à celles de la Grande Bretagne pouvaient recevoir la qualification de régime parlementaire. Pour d'autres auteurs, la responsabilité du gouvernement devant le parlement suffisait à identifier ce régime parmi ceux qui connaissent une séparation des pouvoirs. Ce critère était le seul qui soit reconnu par tous les auteurs.

Aujourd'hui, il est généralement admis que cette responsabilité du gouvernement devant le parlement est le critère nécessaire et suffisant pour qualifier un régime de parlementaire.

La responsabilité politique est la clé de voûte du régime parlementaire. Elle se manifeste de deux manières :

- La mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement peut être une initiative parlementaire. Elle résulte donc d'une motion de censure ou d'une motion de défiance. C'est donc le parlement dans cette hypothèse qui décide d'engager la responsabilité politique du gouvernement.

-L'initiative peut être aussi gouvernementale. En ce moment-là, c'est le gouvernement qui décide de poser une question de confiance au parlement.

Le parlement procède à un vote et lorsque la motion de censure passe ou que la question de confiance est repoussée, le gouvernement voit sa responsabilité mise en cause et ceci se manifeste concrètement par sa démission. Le pendant de la démission du gouvernement, c'est la dissolution de la chambre basse.

De ce mécanisme, il résulte que le critère essentiel du régime parlementaire peut être mono-représentatif quand les parlementaires sont les seuls élus directement par le peuple au sommet de l'Etat ; c'est le cas de la Grande Bretagne. Il peut être bi-représentatif quand les citoyens sont représentés par deux organes élus au suffrage universel direct au sommet de l'Etat notamment les parlementaires et le Président.

D'une manière générale un régime dans lequel le gouvernement n'est pas responsable devant le parlement, c'est un régime non parlementaire. Les controverses doctrinales sur la définition du régime parlementaire s'expriment souvent en outre par une absence de distinction claire entre règles constitutionnelles et pratique des institutions donc entre régime et système.

Dans tous les régimes parlementaires la règle fondamentale détermine la pratique. Par exemple, c'est le gouvernement qui dirige la politique nationale parce qu'il est responsable devant l'Assemblée. Cette responsabilité est constante puisque le gouvernement peut être renversé à tout instant s'il ne respecte pas la politique pour laquelle les députés ont été élus. On obtient ainsi une classification claire dans laquelle on constate que les règles constitutionnelles déterminent la manière dont sont gouvernés les Etats.

Néanmoins, ce déterminisme n'est pas absolu parce que ces règles ne suffisent pas à expliquer toute la pratique institutionnelle. Le mode de scrutin et l'exercice du droit de dissolution constituent les éléments qui participent à conforter le régime parlementaire.

I.2- Le régime parlementaire sur le continent africain

C'est le régime politique le moins répandu en Afrique. On le trouve entre autres à Ile Maurice, au Cap-Vert, en Afrique du Sud et au Botswana.

Des études récentes tendent d'ailleurs à prouver la supériorité du modèle parlementaire dans les pays africains. Les rapports de Transparency International démontrent que la corruption y est moins prégnante qu'au sein des régimes présidentiels. De plus, le niveau de vie y est supérieur. Ainsi, Ile Maurice et le Cap-Vert ont vu leur niveau de vie doubler en moins de dix ans, entre 1984 et 1992.

L'indice de la liberté économique, publié chaque année par la 'Heritage Foundation' et qui concerne entre autres la place de l'Etat dans l'économie, la stabilité monétaire, la qualité du droit de propriété et la liberté des échanges extérieurs, est supérieur dans les pays africains de type parlementaire, qu'il s'agisse de l'Afrique du Sud ou du Botswana

II.3- L'anéantissement de la question du mandat

Le régime parlementaire peut être mono-représentatif² ou bi-représentatif³. Dans le régime parlementaire mono-représentatif, le mandat est législatif et la question de l'âge des citoyens éligibles se pose seulement au niveau du plancher.

En revanche dans le régime parlementaire bi-représentatif, la question du mode de désignation du Président ou du Chef de l'Etat se pose de même que le mandat présidentiel. Mais cette question est sans grande importance parce le Président ou le Chef de l'Etat n'a pas de grands pouvoirs et exerce souvent une magistrature morale. C'est le cas de l'Allemagne et d'Israël et biens d'autres pays de l'Europe occidentale.

La difficulté majeure en régime parlementaire est d'assurer la stabilité du gouvernement. Les deux facteurs les plus déterminants dans la stabilité gouvernementale en régime parlementaire sont le mode de scrutin et la question du droit de dissolution.

² Les parlementaires sont les seuls élus directement par le peuple au sommet de l'Etat.

³ Les citoyens sont représentés par deux organes élus au suffrage universel direct au sommet de l'Etat notamment les parlementaires et le Président.

Le mode de scrutin

En Grande Bretagne, le scrutin majoritaire⁴ à un tour⁵ permet la formation d'une majorité stable qui soutient durablement le Premier ministre armé du droit de dissolution pour le rappeler à la discipline.

En Italie, en revanche, le mode de scrutin est mixte⁶. Dans la plupart des pays, le choix de la représentation proportionnelle⁷ a conduit à la division des partis politiques peu favorables à la stabilité gouvernementale. Cependant, souvent dans les pays d'Europe du Nord, l'esprit de consensus permet un fonctionnement très correct des institutions permettant parfois à des gouvernements minoritaires d'appliquer leur politique.

⁴ Les modes de scrutin majoritaires regroupent les modes de scrutin caractérisés par une victoire de la ou des personnes ayant obtenu davantage de voix que leurs concurrents. Dans un scrutin de type majoritaire, l'objectif est généralement de dégager une majorité forte et uniforme, susceptible de gouverner sans entraves.

⁵ Le mode de scrutin majoritaire à un tour (aussi appelé Pluralité), est un mode de scrutin reconnu pour sa grande simplicité. Le candidat ayant rassemblé le plus de voix sur un territoire donné est élu en toutes circonstances. Une majorité relative de voix suffit pour gagner une élection, c'est-à-dire qu'il est possible que le candidat élu recueille moins de la moitié des voix exprimées. Les démocraties anglo-saxonnes, notamment le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis, l'utilisent abondamment, en particulier pour l'élection de leurs parlementaires. Lorsqu'il est utilisé lors des élections législatives, le scrutin majoritaire uninominal à un tour est caractérisé par une très forte tendance à mal traduire en nombre d'élus le poids réel d'une formation politique au sein de l'électorat. Il amplifie souvent de manière considérable la victoire de la formation politique arrivée en tête, lui attribuant une part des sièges bien supérieure à sa part des voix. En fonction des circonstances, il peut aussi conduire à une surreprésentation, certes moins forte, ou à une sous-représentation plus ou moins prononcée du parti ou de la coalition arrivé(e) en seconde position. Enfin les autres formations politiques présentant des candidats sont généralement lourdement sanctionnées : les petits partis sont presque constamment laissés pour compte, à moins que leurs appuis se concentrent dans des circonscriptions électorales particulières. (V. Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, 3^e édition, p. 243.).

⁶ Ce sont ni plus ni moins des systèmes combinant scrutin majoritaire et proportionnel par compensation. Il s'agit en quelque sorte, du contraire des scrutins mixtes à finalité majoritaire : une partie des députés, généralement la moitié, est élue au scrutin majoritaire, puis la mauvaise transcription des voix en sièges résultant de cette première répartition est corrigée par une répartition des sièges restants à la proportionnelle, en fonction du degré de sous-représentativité des différents partis. Il s'agit dans la pratique de systèmes mixtes majoritaire-proportionnel, mais dans les faits il n'en est rien, la répartition s'avérant être en réalité pleinement proportionnelle.

L'Allemagne utilise un système de ce type depuis 1949 pour l'élection des membres du Bundestag. Lors des élections fédérales, la moitié des députés est élue au scrutin majoritaire uninominal à un tour, et l'autre moitié à la proportionnelle par compensation. Les électeurs ont en fait deux voix : une pour choisir le candidat à élire au scrutin majoritaire, et l'autre pour choisir une liste de parti. La répartition proportionnelle s'opère à l'échelle des Länder : c'est ainsi qu'on compense la sous-représentation des tiers partis provoquée par le scrutin uninominal. C'est le second vote, celui pour les listes de partis, qui détermine la composition finale du Bundestag : la répartition est pleinement proportionnelle et cela bien qu'une moitié des députés soit élue au scrutin majoritaire uninominal à un tour.

⁷ L'objectif principal de la représentation proportionnelle (RP) est de permettre une représentation de toutes les tendances du corps électoral, et tout particulièrement des minorités, s'opposant en cela de manière fondamentale aux modes de scrutin majoritaire. Il s'agit en fait de répartir plusieurs mandats d'élus entre plusieurs formations politiques, proportionnellement à leur poids électoral. Cela suppose l'établissement de listes de candidats de la part de ces dernières, pour que les électeurs puissent les départager. Bien que permettant, techniquement parlant, l'organisation d'élections à l'échelle nationale, la représentation proportionnelle est généralement appliquée dans le cadre de plusieurs circonscriptions, comme c'est le cas avec les systèmes majoritaires. La représentation proportionnelle a su faire des carences des modes de scrutin majoritaire ses qualités, mais elle peut également induire des difficultés quant à la formation d'une majorité politique apte à gouverner convenablement.

Le droit de dissolution

C'est un élément clé de l'équilibre du régime parlementaire. En effet, il est la contrepartie nécessaire de la responsabilité du gouvernement devant le parlement et il appartient donc fort logiquement au Premier ministre dans la plupart des régimes parlementaires.

Aujourd'hui, dans les pays de l'UE, il est très rare que les gouvernements soient renversés. Cela montre non pas que cette responsabilité ne serait effective et encore moins qu'elle aurait disparu mais au contraire que cette arme dissuasive est efficace puisqu'elle produit ses effets sans même qu'il soit nécessaire de l'utiliser. Par cette menace, les parlementaires peuvent contraindre le gouvernement choisi et contrôlé par la majorité à appliquer la politique pour laquelle ils ont été élus. Si les parlementaires de la majorité ne savent pas user de cette contrainte, ils seront eux-mêmes censurés par les citoyens qui ne renouvelleront pas leur mandat lors des élections législatives. Cependant, ils ne sauraient abuser de cette menace sauf à être renvoyés prématurément devant les électeurs par une dissolution.

II- LE REGIME PRESIDENTIEL ET SES DERIVES

Le régime présidentiel peut être défini par un critère principal et un critère complémentaire qui a cependant pris de plus en plus d'importance avec le temps :

- Le premier critère est la séparation rigide des pouvoirs législatif et exécutif avec l'absence de moyens d'action l'un sur l'autre.

-Le second critère est l'élection du Chef de l'Etat au suffrage universel direct qui a en fin de compte assuré la primauté de cet organe.

Le régime présidentiel c'est un régime qui repose sur une conception de la séparation-spécialisation des pouvoirs l'un et l'autre forts et indépendants.

II.1 Un exécutif fort et indépendant

Il est nécessairement moniste, le Chef de l'Etat élu par le peuple faisant également fonction de chef de gouvernement. Il n'existe donc pas de cabinet solidaire et responsable mais simplement des ministres qui n'ont de compte à rendre qu'au Président sauf la procédure de l'impeachment c'est-à-dire la mise en cause de la responsabilité pénale individuelle de chaque membre de l'exécutif, le Président y compris devant le pouvoir législatif. Aujourd'hui la puissance de cet exécutif présidentiel tient à trois séries de considération :

- **Son origine** : le Président dans un régime présidentiel est élu au suffrage universel. Il peut de ce fait revendiquer une légitimité populaire, voire élective.

- **La compétence constitutionnelle** : dans le régime présidentiel, le Président assure la plénitude du pouvoir exécutif. Il incarne à lui tout seul le pouvoir exécutif, il a d'énormes attributions, il est le Chef des armées, il dirige la politique intérieure, il représente son Etat sur la scène internationale.
- **L'indépendance du Président** : fort de son élection au suffrage universel, il est totalement indépendant des autres pouvoirs. En principe, il exécute la totalité de son mandat. Rien ne peut mettre fin au mandat du Président sauf empêchement ou procédure d'impeachment.

II.2 *Un législatif fort et indépendant*

Dans un régime présidentiel, le parlement peut être monocaméral ou bicaméral. La forme n'a pas d'influence sur la nature du régime. En théorie, le pouvoir législatif exerce la plénitude du droit d'élaborer les lois. Il est également très puissant pour trois raisons :

- **Par son origine**, les parlementaires sont désignés au suffrage universel direct.
- **Par ses attributions constitutionnelles**, le parlement exerce tout le pouvoir législatif et dispose d'importants moyens de contrôle de l'exécutif.
- **Enfin par son indépendance**, le parlement dans un régime présidentiel ne peut être dissout.

II.3 *Des distinctions à ne pas perdre de vue*

Il convient de ne pas confondre le régime présidentiel et le système présidentieliste :

- Le régime évoque l'organisation institutionnelle établie par la Constitution,

-le système vise la pratique institutionnelle et en particulier le poids respectif des différents organes dans cette pratique.

On ne peut pas affirmer que le régime présidentiel se caractérise par la prééminence du Président car l'organisation institutionnelle de ce régime tend au contraire généralement à assurer l'existence de contrepoids entre les organes relativement indépendants.

En revanche, par définition, le système présidentieliste est un système politique dans lequel le poids du président est supérieur à celui des autres organes. L'archétype du régime présidentiel est le régime des Etats-Unis⁸. Il est nettement caractérisé par l'existence de

⁸Ce type de régime est aussi présent dans divers continents et surtout en Amérique du Sud (qui est une partie de l'Amérique Latine, laquelle comprend en outre le Mexique, l'Amérique Centrale, les Iles du caraïbes). Ces pays se sont dotés d'une Constitution lors de leur indépendance entre 1811 et 1830 d'une manière générale. Néanmoins, les régimes d'Amérique du Sud ayant longtemps été caractérisés par des dictatures souvent militaires, on ne pouvait guère parler de régime présidentiel tant ils étaient caractérisés par la confusion des pouvoirs au profit du Président. Ils étaient sans aucun doute des systèmes présidentielistes, mais la distinction des fonctions n'existait généralement pas suffisamment pour que l'on puisse parler du régime présidentiel.

contrepoids importants, ce qui contribue à expliquer qu'il fonctionne durablement dans cet état.

II.4- distinction régime présidentiel - régime présidentieliste

Sans exagérer l'importance qui s'attache à la terminologie, le régime présidentieliste prend en compte le phénomène de concentration de l'autorité au bénéfice du chef de l'Etat.

II.4.1 La primauté présidentielle

Le régime présidentieliste peut être comparé à une pyramide dont le sommet est occupé par le chef de l'Etat et la base constituée par le gouvernement et le parlement, réduits au rôle d'exécuteurs de sa volonté.

La hiérarchie qui découle de cette vision, repose sur une conjonction : le chef de l'Etat est désigné par le peuple et il bénéficie du soutien d'une majorité de députés en vue de la réalisation de ses engagements. De cette confluence, résulte le régime présidentieliste : le président, authentique représentant de la nation dispose des moyens parlementaires de sa politique.

II.4.2 Le dirigisme présidentiel

Résumé du présidentielisme, le message adressé le 8 juillet 1981 par François, Mitterrand au parlement est éloquent : *« J'ai dit ... que mes engagements constitueraient la charte de l'action gouvernementale. J'ajouterai, puisque le suffrage universel s'est prononcé une deuxième fois, qu'ils sont devenus la charte de votre action législative »*

Elu sur un projet, le magistrat suprême a le pouvoir de l'accomplir. Le gouvernement et le parlement sont instrumentalisés. Leur ambition consiste, dans ces conditions, à assurer le service du président en mettant leurs attributions à sa disposition.

D'un point de vue juridique, au pouvoir réglementaire, le chef de l'Etat joint le pouvoir législatif. Simple courroie de transmission, la majorité parlementaire se borne, pour l'essentiel, à mettre en forme normative, la volonté de ce dernier.

Cette félicité ne doit cependant pas masquer une difficulté : la concentration de l'autorité entre les mains du chef de l'exécutif est-elle compatible avec la logique démocratique ? N'est-ce pas une autocratie ?

Le régime présidentieliste demeure placé, au-delà des apparences, sous le double signe de l'indétermination et de la limitation. Sous ce rapport, il est subordonné à la nécessaire coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire, ce qui entraîne sa précarité et sa relativité. De leur contradiction naît la cohabitation ou la codirection entre un chef de l'Etat et un gouvernement de tendances politiques opposées. A cet égard, la nature de la V^e République en France demeure contingente, au gré de la volonté des électeurs.

III- LES REGIMES MIXTES OU ATYPIQUES

En occident, le régime parlementaire a été pendant longtemps la règle. Cependant, les effets du multipartisme ont amené un certain nombre de pays européens à chercher à rationaliser le régime parlementaire. La plupart de ces Etats s'orientent vers des nouveaux systèmes que la doctrine qualifie de Parlementarisme rationalisé. L'exemple type de ce régime est le régime allemand. Le régime français en plus de la rationalisation du parlementarisme, a introduit sous la V^e République un élément nouveau, l'élection du Président au suffrage universel direct. Cette donne modifie radicalement l'appréciation de ce régime et qu'il convient de présenter d'abord.

III.1- Le régime politique institué en France par la V^e République

La doctrine est divisée sur la qualification du régime institué par la Constitution de 1958. Certains auteurs ont pu affirmer qu'il s'agit d'un régime parlementaire ; d'autres d'un régime semi-présidentiel et d'autres encore d'un régime mixte en fonction des circonstances.

Pour mieux comprendre la nature du régime français, il convient d'étudier les rapports entre le Président et le gouvernement et aussi des rapports entre le gouvernement et le parlement.

III.1.1- Les rapports entre le Président et le gouvernement

Dans le texte même de la Constitution, le Président apparaît plutôt comme un arbitre doté toutefois d'un pouvoir important. La pratique du pouvoir présidentiel par le Général De GAULLE s'est traduite par le fait que le Président est devenu le Chef véritable de l'exécutif. Contrairement à la coutume des régimes parlementaires, il a utilisé, pleinement et même au-delà, les pouvoirs que la Constitution lui accorde. Ainsi entre 1959 et 1963, une politique du domaine réservé s'est instaurée : le Président détermine les options fondamentales dans les domaines les plus importants.

L'élection du Président au suffrage universel direct depuis la révision constitutionnelle de 1962 a rendu caduque la notion de domaine réservé. Le Président est devenu le seul et unique responsable de la politique de l'Etat dans tous les domaines. Cette pratique continuée par le Président POMPIDOU s'est trouvée réaffirmée par les différents Présidents de la Ve république.

Dans ces conditions, les rapports du Président et du gouvernement ne sont pas des relations d'indépendance mais de collaboration et parfois de subordination. Le gouvernement nommé par le Président et révocable par lui ne peut que suivre ses directives et appliquer la politique qu'il définit. La légitimité démocratique du Président l'emporte sur les attributions juridiques que la Constitution confère au Premier ministre et au gouvernement et qui leur permettaient, théoriquement, de faire front au Président.

Le Premier ministre et les membres du gouvernement apparaissent en fait sinon en droit responsables devant le Président comme ils le sont constitutionnellement devant l'Assemblée nationale. Toutefois, ce système ne fonctionne que si le Président ou le Premier

ministre sont issus de la même majorité. En cas de distorsion le Premier ministre soutenu par sa majorité retrouve plus d'indépendance par rapport au Président en faisant jouer pleinement la Constitution notamment l'article 20. Ce schéma dit de « cohabitation » a été appliqué après les élections de mars 1986, de mars 1993 et de juin 1997.

III.1.2 -Les rapports entre le gouvernement et le Parlement

Dans ces rapports, tout porte à croire que le régime français est un régime parlementaire parce qu'on y voit un équilibre entre les pouvoirs, marqué par les moyens d'action réciproques. Toutefois, sous la V^e République, ce schéma a été altéré par une prépondérance du gouvernement.

Les moyens d'action du parlement sur le gouvernement : Le parlement dispose de moyens de contrôle et de moyens plus radicaux qui peuvent aboutir à mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement.

1. Les moyens de contrôle

Il en existe principalement deux :

- ***Le contrôle par les commissions*** : les commissions de chaque assemblée exercent un certain contrôle sur les ministres mais ce sont surtout les commissions d'enquête constituées au niveau de chaque assemblée qui peuvent informer le parlement sur certains faits particuliers. Traditionnellement en France, ce type de contrôle est considéré comme peu efficace. Pourtant les commissions d'enquête constituées à propos de certains scandales ont vu leurs rapports suivis d'effets. Il est vrai que ceux-ci avaient été largement diffusés dans le public.
- ***Les questions*** : prévues par l'art. 48 de la Constitution, elles sont traditionnelles en droit public français. Il est indiqué qu'une séance par semaine est réservée aux questions des parlementaires et aux réponses des membres du gouvernement. Ces questions orales peuvent être posées avec ou sans débat, mais de toute façon ne peuvent être sanctionnées par un vote. Un accent particulier est mis sur les questions d'actualité et aussi les questions au gouvernement auxquelles le Premier ministre et les autres membres du gouvernement doivent répondre personnellement et directement. De nos jours, il n'y a plus une différence entre les questions d'actualité et les questions au gouvernement.

2. La mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement

Seule l'Assemblée nationale peut mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement, c'est-à-dire, l'obliger à démissionner s'il est mis en minorité. Les conditions requises pour ce faire sont très difficiles.

- **La motion de censure** : c'est le moyen par lequel les députés provoquent un vote qui oblige le gouvernement à démissionner si la motion recueille la majorité. L'art. 49 de la Constitution française de 1958 prévoit quatre (4) conditions.⁹
- **La question de confiance** : c'est une technique qui intervient à l'initiative de l'exécutif et qui a pour conséquence d'engager la responsabilité politique du gouvernement. Cela peut être fait après délibération du Conseil des ministres sous deux formes différentes par le Premier ministre selon qu'il s'agit d'un texte (procédure prévue à l'art. 49-3) ou d'une déclaration de politique générale et du programme de gouvernement¹⁰.

III.1.3 Les rapports entre le Président et le parlement

Dans un régime parlementaire, l'exécutif dispose du droit de dissoudre l'Assemblée nationale ; contrepartie au droit que possède celle-ci de la contraindre à démissionner. Sous la V^e République, ce moyen traditionnel a été renforcé et d'autres ont été créés.

1. Le droit de dissolution

Prévu à l'art. 12 de la Constitution, la dissolution peut être prononcée par le Président (lequel n'est pas responsable politiquement) après consultation du Premier ministre et des

-
- ⁹Une motion de censure n'est recevable que si elle est signée par 1/10 au moins des députés composant l'Assemblée nationale.
 - Le vote sur la motion de censure ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt.
 - La motion de censure requiert pour être adoptée une majorité qualifiée ; c'est-à-dire la majorité absolue des membres composant l'Assemblée ; seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure, ce qui fait que l'abstention équivaut à une position favorable au gouvernement.
 - Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, un député ne peut être signataire de plus de 3 motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire sauf dans le cas d'une motion de censure déposée sur le vote d'un texte conformément aux dispositions de l'art. 49-3 de la Constitution.
 - ¹⁰La question de confiance sur un texte obéit à des règles compliquées qui reviennent finalement à faire voter la censure par les députés. En effet, le texte est considéré comme adopté sans aucun vote de l'Assemblée nationale sauf si une motion de censure est déposée dans les 24 heures qui suivent et si elle est adoptée selon les règles précédemment décrites.
 - L'engagement de la responsabilité politique du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Le gouvernement lorsqu'il est nouvellement désigné, peut demander aux députés de se prononcer par un vote sur son programme et en tout temps, il peut demander un vote sur une déclaration de politique générale. Le vote sur cette question de confiance a lieu sans règles particulières de délai ou de majorité. Pour ne pas être désavoué, le gouvernement doit obtenir la majorité en sa faveur. La Constitution ne fait pas obligation au gouvernement nouvellement nommé de se présenter devant l'Assemblée nationale pour définir son programme ; de même pour présenter une déclaration de politique générale. A cet égard, les différents gouvernements de la V^e République ont assez peu utilisé les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité ne revenant pas au vote d'une motion de censure. Finalement, la difficulté du contrôle de l'action gouvernementale sous la V^e République tient à ce qu'il n'y a pas d'alternative à la censure. La censure étant une arme redoutable (renversement du gouvernement) et redoutée (dissolution quasi-automatique de l'Assemblée nationale), les députés ne peuvent l'utiliser qu'exceptionnellement. Une seule motion de censure a eu un aboutissement sous la V^e République. Le pouvoir de contrôle du parlement s'en trouve considérablement affaibli.

Présidents des Assemblées. La dissolution peut être décidée en toute liberté sous la seule réserve qu'un intervalle d'au moins un an, sépare deux dissolutions consécutives. Utiliser à deux reprises par le Général De Gaulle, deux fois par le Président François MITTERAND, une fois par le Président CHIRAC, la dissolution a permis pratiquement à chaque fois de dénouer la crise au profit de l'exécutif ou de mettre en concordance les majorités présidentielle et parlementaire. C'est donc une arme redoutable de dissuasion dont il a été annoncé qu'elle serait utilisée systématiquement en cas de vote d'une motion de censure par l'Assemblée nationale.

2. La création des moyens d'action nouveaux

La Constitution en a créé trois. La délimitation du domaine de la loi, l'instauration de nombreuses procédures permettant au gouvernement d'imposer sa volonté au parlement ; enfin, le recours au référendum.

Dans ce régime, l'exécutif apparaît donc comme disposant d'une nette prépondérance sur le Parlement. La question est ainsi posée de la véritable nature du régime de la V^e République. Initialement, la Constitution a mis en place un régime de type parlementaire rationalisé avec prépondérance de l'exécutif. Par la suite les atteintes aux principes de base du Parlementarisme vont se multiplier. La plus importante étant l'élection du Président au suffrage universel en 1962. Le Régime tend alors à évoluer vers un système de type présidentiel mais sans aller jusqu'à son aboutissement. Il est évident que le régime actuel ne constitue pas un régime véritablement parlementaire. Le parlement, s'il conserve des prérogatives importantes, n'est pas le maître du jeu politique et n'est plus le seul organe issu du suffrage universel direct. Le Président est devenu le véritable responsable de la politique nationale lorsqu'il s'appuie sur une majorité au parlement et dans le peuple. De plus, le Premier ministre et le gouvernement ne disposent pas d'une véritable autonomie par rapport au Président. Le dualisme de l'exécutif traditionnel dans un régime parlementaire n'existe plus sauf naturellement en période de cohabitation.

III.2 Le régime Allemand : un exemple type de parlementarisme rationalisé

Tout en conservant les traits classiques du parlementarisme, le régime Allemand est placé sous le signe de la rationalisation des procédures constitutionnelles en vue d'assurer la stabilité gouvernementale et la volonté d'empêcher le détournement d'institutions démocratiques comme le droit de dissolution. Il est étayé enfin à l'image des autres démocraties européennes par un système de partis qui en éclaire le fonctionnement.

III.2.1 Le pouvoir exécutif

Bicéphale, le pouvoir exécutif fédéral est pour l'essentiel dans les mains du chancelier et de son gouvernement assuré par des mécanismes appropriés, de la durée.

Le Président, un Chef d'Etat parlementaire : Elu par une Assemblée spéciale, l'Assemblée fédérale composée des membres du Bundestag et d'un nombre égal des membres élus par le Parlement des Länder, le Chef de l'Etat est élu pour 5 ans renouvelable immédiatement une seule fois. Il est politiquement irresponsable et les actes qu'il prend sont soumis au contreseing du chancelier et les ministres responsables. Les seuls actes du Président qui ne nécessitent pas de contreseing sont

les actes de nomination du chancelier et l'acte de dissolution du Bundestag uniquement dans l'hypothèse claire ou une majorité n'a pu être dégagée. Privé du commandement des forces armées et de la présidence du Conseil des ministres, le Chef de l'Etat allemand exerce une magistrature morale et un rôle de représentation.

Le Chancelier et le gouvernement : Les art. 63, 67 et 68 de la Loi fondamentale allemande constituent les bases essentielles du parlementarisme rationalisé. Ces trois textes sont relatifs à la désignation du Chancelier à la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement et à la dissolution.

1. La désignation du Chancelier et la formation du gouvernement

Elle repose sur les art. 63 et 64 de la Loi fondamentale. La formation du gouvernement composée du Chancelier fédéral et des ministres fédéraux obéit dans la Loi fondamentale à des règles de recrutement distinctes.

D'une part en ce qui concerne la désignation du Chancelier, il faut souligner qu'à l'issue des élections législatives, le Président fédéral propose un candidat au Bundestag qui doit l'investir à la majorité de ses membres. Dans le cas contraire, dans les 15 jours, le Bundestag peut élire un autre candidat à la même majorité. Si aucun candidat n'obtient la majorité, le Président peut soit désigner un des candidats arrivés en tête soit dissoudre la chambre. La faculté pour le Président de profiter de la crise pour former son gouvernement n'existe pas. C'est la loi de la majorité qui s'impose. Les procédures ingénieuses prévues par l'art. 63 de la Loi fondamentale ne cèdent pas souvent en pratique. La désignation de 6 Chanceliers sur 8 a été faite sur proposition du Président au 1^{er} tour du scrutin et à la majorité des suffrages. La simplicité des partis (système de bipartisme et demi) permet en effet de faire l'économie des autres procédures prévues à l'art. 63.

D'autre part en ce qui concerne la formation du gouvernement, les ministres, sur proposition du chancelier fédéral sont nommés et révoqués par le Président (art. 64 de la Loi fondamentale). En réalité, le Chancelier allemand est maître de la formation de son gouvernement parce qu'il est seul investi par le Bundestag et il est le véritable Chef du parti au pouvoir.

2. Les fonctions de Chancelier

Aux termes de l'art. 65 de la loi fondamentale, le Chancelier « fixe les grandes orientations de la politique et en assume la responsabilité. Dans le cadre de ses grandes orientations, chaque ministre fédéral dirige son département de manière autonome et sous sa propre responsabilité ». Si la pratique politique a conforté le rôle véritable de Chef de gouvernement du Chancelier, l'action du gouvernement et des ministres est en fait encadrée par les pactes de coalition adoptés en début de législature. Sans valeur juridique contraignante, ces pactes sont néanmoins décisifs sur le plan politique au point que la doctrine insiste moins aujourd'hui que naguère sur le surcroît d'autorité que confère au chancelier la compétence de fixer les grandes orientations.

III.2.2 La responsabilité du gouvernement et le parlementarisme rationalisé

La mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement obéit à des dispositions précises et originales.

1. La motion de défiance constructive (art. 67 de la Loi fondamentale) : Le Bundestag ne peut exprimer sa défiance au Chancelier qu'en lui élisant un successeur à la majorité

absolue de ses membres. Autrement dit, la motion de censure ou de défiance qui le vise est constructive dans la mesure où elle comporte la désignation de son successeur. Cette procédure n'a joué que deux fois dont une avec succès en 1982 où les chrétiens-démocrates avec l'appoint des libéraux avaient rompu l'alliance avec le Parti social-démocrate du Chancelier Schmidt et porté Helmut Khol à la tête du gouvernement. Cette procédure vise à empêcher qu'une coalition hétéroclite dont le seul point d'accord serait son hostilité au gouvernement puisse le renverser sans offrir une solution de rechange. Cette procédure permet donc à des gouvernements minoritaires de durer mais non forcément d'agir face à des oppositions condamnant ensemble sa politique sans pouvoir cependant s'unir.

Il faut noter que la stabilité gouvernementale en Allemagne ne tient pas exclusivement à l'art. 67 de la Loi fondamentale mais aussi et surtout à la configuration du système des Partis dominés par deux grands partis qui gouvernent alternativement avec l'appoint d'un parti charnière. La Loi fondamentale prévoit parallèlement l'hypothèse d'un gouvernement minoritaire heurtant dans son action des oppositions conjuguées. Ce gouvernement minoritaire a la possibilité de poser la question de confiance ou de faire proclamer l'Etat de nécessité législative.

2. La question de confiance : (art. 68 de la Loi fondamentale) : L'art. 68 de la Loi fondamentale donne au Chancelier la faculté de poser la question de confiance. Si elle n'est pas approuvée, le Chancelier peut proposer au Président fédéral la dissolution du Bundestag à moins que ce dernier au même moment ne fasse usage de l'art. 67 de la Loi fondamentale et donc d'imposer un nouveau Chancelier avant même la dissolution. Dans l'histoire constitutionnelle allemande, cette procédure n'a fonctionné que deux fois. En 1972 avec le Chancelier Willy Brandt et en 1982 avec le Chancelier Helmut Kohl. Dans les deux cas, le Chancelier a demandé la dissolution. Dans la réalité, la procédure a été utilisée pour provoquer des élections anticipées dont le parti du Chancelier est sorti chaque fois non seulement vainqueur mais plus puissant.

La Cour constitutionnelle allemande avait été appelée à se prononcer en 1983 sur l'usage qu'avait fait le chancelier Helmut Kohl du droit de dissolution. En effet, en 1982, le Chancelier Kohl avait demandé aux membres de son Parti de s'abstenir de voter pour lui à la suite d'une question de confiance afin qu'il puisse obtenir la dissolution du Bundestag ; ce qui fut fait. S'agissait-il d'un détournement de procédure ? La Cour constitutionnelle avait admis que le droit de dissolution était justifié parce qu'il avait permis au nouveau Chancelier de trouver une bonne légitimité. Néanmoins, la Cour a écarté l'idée que la dissolution puisse être utilisée par un chancelier assuré d'une majorité stable. La Cour exclut donc l'hypothèse d'une dissolution tactique comme cela pourrait se passer en Grande Bretagne.

3. L'Etat de détresse législative : A défaut de dissolution, le Chancelier et son gouvernement peuvent aussi proposer au Chef de l'Etat avec l'accord du Bundestag de proclamer l'état de détresse législative ou l'état de nécessité législative. L'état de détresse législative peut durer 6 mois sans jamais aller au-delà. Ce procédé permet au gouvernement de faire entrer en vigueur avec l'accord du Bundestag les projets des lois repoussés par le Bundestag. A l'issue des 6 mois d'état de détresse législative, rien d'automatique ne se produit. Le Chancelier ne pourra demander la dissolution au Chef de l'Etat que s'il pose à nouveau la question de confiance et si celle-ci est toujours repoussée à la majorité absolue.

Parallèlement le Bundestag a la faculté à tout moment de mettre en branle la procédure de l'art. 67, c'est-à-dire, de désigner un nouveau Chancelier.

III.2.3 Le pouvoir législatif

En République Fédérale d'Allemagne, le parlement est bicaméral. Mais pour comprendre les mécanismes du parlementarisme allemand, il convient d'abord d'étudier le système des Partis.

1- Le système des Partis en République Fédérale d'Allemagne

L'art. 21 de la Loi fondamentale énonce : « Les Partis politiques concourent à la formation de la volonté politique du peuple, leur fondation est libre. Leur organisation interne doit répondre aux principes démocratiques. Ils doivent rendre publiquement compte de l'origine et de l'affectation de leurs ressources et de leurs biens ». Il résulte de cet article la consécration du multipartisme en Allemagne. Dans la réalité, il existe en Allemagne deux grands Partis, un Parti charnière et un petit Parti.

- Le Parti Démocrate Chrétien (CDU) : c'est un Parti d'inspiration chrétienne conservateur et modéré. Il est né de la défaite allemande et s'est longtemps confondu avec l'exercice du pouvoir. De 1949 à 1966, elle a gouverné l'Allemagne seule avec l'appui des Partis libéraux du FDP ou d'autres petits Partis.

-Le Parti Social Démocrate (SPD) : longtemps partagé entre réformiste et tradition révolutionnaire, le Parti Social démocrate a poursuivi après la guerre son évolution pragmatique arrêtée par l'expérience nazie. La tendance réformiste dominante à partir de la fin des années 60 a permis au Parti Social démocrate d'accéder au pouvoir en 1966 puis d'assurer l'alternance au pouvoir avec la CDU.

-Le parti libéral (FDP) : Au centre de l'échiquier politique, les libéraux du FDP (qui totalisent souvent 10% du suffrage) ont longtemps fait office de Parti charnière et ont donc été en mesure de donner le pouvoir à l'un des deux grands Partis.

-Les verts : A partir de 1983, le Parti de verts est entré dans le système. Sur le plan de la représentativité, les verts sont au-dessus de 5% dans la plupart des Länder et participent à des gouvernements de Land avec le SPD et enfin sont entrés au gouvernement fédéral en 1998.

-Les Partis, "hors-système" : Il s'agit de trois partis situés à l'extrême droite ; les Républicains, la DVU (Union populaire allemande) et le NPD (Parti national démocrate allemand). Ces trois partis ont une existence marginale sur l'échiquier politique allemand.

2- Le Parlement allemand

Le Parlement en Allemagne assure le pouvoir législatif. Il est composé de deux chambres, le Bundestag et le Bundesrat

D'abord, le Parlement dispose seul du pouvoir constituant. Toute révision de la constitution doit obtenir l'accord respectif des deux chambres à la majorité des 2/3.

Ensuite, l'initiative législative appartient aussi bien au gouvernement qu'au Parlement. Enfin, la procédure législative comprend 3 lectures : la première consiste en une discussion sur les principes généraux de la loi et son renvoi en commission. La deuxième lecture commence après que la commission ait rendu son rapport et permet la discussion au fond du texte et des amendements proposés. La troisième lecture assez brève permet l'adoption

définitive ou le rejet du texte. Pour les lois fédératives, l'accord des deux chambres est nécessaire. Pour les autres lois, le Bundesrat a la possibilité d'opposer un veto suspensif.

-Le recrutement du Bundestag : L'élection législative en Allemagne résulte du système du double vote pour l'élection des députés au Bundestag pour 4 ans. Le scrutin est proportionnel dans la mesure où le résultat final de la distribution des sièges doit correspondre à la répartition proportionnelle des voix conquises par les listes des Partis des Länder. Si la moitié des sièges est attribuée au scrutin majoritaire uninominal à 1 tour dans les circonscriptions (le 1^{er} vote), l'autre moitié (le second vote) est répartie à l'intérieur de chaque land à la représentation proportionnelle en tenant compte des sièges attribués au scrutin majoritaire. C'est donc le second vote qui est déterminant. Le premier vote permet aux électeurs de choisir directement des représentants qu'ils connaissent et assurent une prime à la majorité pour le Parti ayant obtenu le plus de sièges directs. Le premier scrutin assure aussi à certaines personnalités une plus grande autonomie vis à vis du Parti.

-Le recrutement au Bundesrat : La répartition entre les Länder tient compte de leur populations respective : chaque Land désigne au moins 3 délégués, 4 pour les Länder comptant pour plus de 2 millions d'habitants, 5 comptant plus de 6 millions et 6 comptant pour les Länder de plus pour ceux de 7 millions d'habitants.

III.3 Quelques exemples de régimes atypiques africains

Dans le cadre du renouveau constitutionnel en Afrique, de nouvelles Constitutions ont été élaborées dans les années 1990 et ont consacré le pluralisme politique. La nouvelle tendance en Afrique est d'enraciner la démocratie aussi bien dans les institutions que dans les mentalités. De l'analyse des textes constitutionnels, il ressort deux grandes tendances. Si la plupart des pays d'Afrique noire francophone ont calqué leurs institutions sur celle de la France, on note toutefois des options particulières. Certains pays ont opté pour un régime présidentiel et d'autres pour un régime semi-présidentiel¹¹.

III.3.1- Le présidentielisme africain

La plupart des Constitutions africaines présentent un déséquilibre de leurs fonctions étatiques. L'option pour le présidentielisme africain réside dans le fait que les régimes

¹¹L'évolution vers un régime de type présidentiel ne s'est pas achevée. Si le Président est élu directement par le peuple, son mandat apparaît trop long (7ans autrefois, 5 ans maintenant) pour que sa responsabilité politique devant le peuple puisse être mis en jeu juridiquement. De plus, si le parlement ne dispose pas de moyens de contrôle efficace à l'encontre du Président, il en détient à l'encontre du gouvernement ; il ne saurait mettre en cause la politique du Président qu'en renversant le gouvernement. Mais le Président peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale, ce qui est contraire aux principes de l'indépendance des pouvoirs dans les régimes présidentiels. Ainsi ni véritablement parlementaire, ni réellement présidentiel, le régime de la Vè République apparaît comme un système original de type présidentieliste qui se caractérise par le gouvernement d'un Président s'appuyant sur une légitimité démocratique due à son élection sous le contrôle indirect d'un parlement qui traduit la variation de l'opinion publique. Il est donc nécessaire qu'une certaine cohérence existe entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. Dans le cas contraire, on assiste à un présidentielisme minoritaire couramment dénommé cohabitation.

présidentiels institués dans certains pays africains ont des caractéristiques propres. Elles établissent un régime présidentiel pour ne pas dire hyper-présidentiel.

A l'origine, le statut du chef de l'Etat a été explicitement présenté comme un mélange des organes américain, français. Il cumule les attributions du Président de la Ve République, de son Premier ministre et du gouvernement, ou bien celles d'un chef d'Etat américain auxquelles auraient été adjointes de nombreuses fonctions supplémentaires.

En effet, ces Constitutions ont été cousues pour un homme fort à l'image de la Constitution française. La volonté des constituants a été de donner à un individu de puissants moyens d'action. La pratique des institutions consacre de manière plus criante encore la surpuissance des chefs d'Etat africains, source de tous les pouvoirs, administratif, exécutif, législatif et judiciaire, par conséquent budgétaire, économique, financier et monétaire, sans compter leur pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires.

Par ailleurs, une seconde tendance des droits constitutionnels africains à partir des années 1990 a été la consécration du Premier ministre.

Le premier ministre a fait son apparition dans certaines Constitutions tandis que dans d'autres son rôle s'est accru. En théorie seulement, parce qu'en pratique les chefs d'Etat ont conservé leur prééminence, d'autant plus qu'ils n'ont pas hésité à garder concomitamment la direction d'un parti politique. L'institution d'un Premier ministre a donc fréquemment rempli un rôle symbolique dans le cadre d'une démocratisation marquée par la fin officielle du parti unique.

En outre, la présence d'un Premier ministre au sein d'un régime présidentiel apparaît au mieux surprenante, au pire inconséquente.

Nous présenterons essentiellement le régime béninois et le régime ivoirien qui sont des régimes présidentiels assez particuliers.

III.3.1 .1- Le régime présidentiel ivoirien¹²

C'est un régime de séparation rigide des pouvoirs avec ses spécificités. Les pouvoirs exécutif et législatif entretiennent des rapports qui sont des rapports spécifiques au régime parlementaire.

1. Les pouvoirs entre l'exécutif et le législatif

Le pouvoir exécutif : L'art. 41 de la Constitution énonce que « *Le Président est détenteur exclusif du pouvoir exécutif. Il nomme le Premier ministre Chef du gouvernement qui est responsable devant lui, il met fin à ses fonctions. Le Premier ministre anime et coordonne l'action gouvernementale. Sur proposition du Premier ministre, le Président nomme les*

¹²Loi n°2000-513 du 1^{er} août 2000 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire.

autres membres du gouvernement et détermine leurs attributions. Il met fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions ». Cette disposition à elle seule justifie le caractère présidentiel du régime ivoirien. Le Président incarne seul le pouvoir exécutif et le Premier ministre ne détermine ni ne conduit la politique gouvernementale mais l'anime et la coordonne. La responsabilité du Premier ministre devant le Président et non devant l'Assemblée nationale justifie une fois encore la nature présidentielle de ce régime.

L'Assemblée nationale: Le Parlement en Côte d'Ivoire est constitué par une chambre unique dite Assemblée nationale. Celle-ci détient le pouvoir législatif, mais l'initiative des lois lui appartient concurremment avec le Président. L'Assemblée apparaît donc comme détenteur exclusif du pouvoir législatif. Cependant, le Président peut, pour l'exécution de son programme demander à l'Assemblée nationale l'autorisation de prendre par ordonnance pendant un délai limité des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

2. Les rapports entre l'exécutif et l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale dispose de moyens de contrôle limités vis-à-vis de l'exécutif et du gouvernement. La Constitution ivoirienne a prévu des moyens d'information de l'Assemblée nationale à l'égard de l'action gouvernementale. Il s'agit de questions écrites et orales, et, des commissions d'enquête. Le Président peut déléguer au Chef du gouvernement et aux ministres le pouvoir de répondre aux questions des députés.

Ce contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale paraît tout à fait contradictoire dans la mesure où le Président est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif.

Normalement, le contrôle parlementaire ne devrait pas se diriger contre l'action gouvernementale mais, directement sur le Président. Par ailleurs, le Premier ministre n'a aucune responsabilité politique devant l'Assemblée nationale et donc ne peut être soumis au contrôle parlementaire. Heureusement que ce contrôle parlementaire ne débouche que sur une résolution pour faire des recommandations au gouvernement. Et là encore, enfin, il aurait été judicieux que la recommandation du parlement s'adresse directement au Président, détenteur du pouvoir exécutif.

III.3 .1.2- Le régime béninois¹³

La Constitution du 11 décembre 1990 a établi un régime politique d'un genre tout à fait particulier. Le régime béninois peut être classé dans la catégorie des régimes présidentiels. Mais les rapports établis entre l'exécutif et le législatif autorisent quelques nuances.

1. La séparation plus ou moins rigide des pouvoirs dans la constitution du Bénin

Dans la Constitution de 1990, il apparaît une séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Aux termes de l'art. 54 de la Constitution, le Président est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le Chef du gouvernement et à ce titre, il détermine la conduite de la politique de la nation.

¹³La loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin

Cette compétence fondamentale du Président béninois peut être interprétée comme une compétence exclusive en matière exécutive. Lorsque le pouvoir exécutif s'incarne en la personne de celui qui est élu au suffrage universel direct, tout porte à croire qu'on se trouve dans un régime présidentiel.

Certes, le Président du Bénin nomme les membres du gouvernement, détermine leurs attributions et met fin à leur fonction. Mais, il doit obtenir l'avis de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, le Président a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale. Ces dernières incursions de l'Assemblée nationale dans les attributions du Président et inversement constituent des atténuations aux principes de la séparation rigide des pouvoirs qui caractérise le régime présidentiel du Bénin. L'Assemblée nationale (parlement monocaméral) n'a pas l'exclusivité de l'initiative des Lois. La contrepartie de l'initiative des Lois reconnue au Président est que ce dernier est soumis au contrôle du Parlement.

2. Les rapports entre l'exécutif et le législatif

Ce qui caractérise le régime béninois c'est le contrôle qu'exerce l'Assemblée nationale sur le Président. Ce contrôle n'est pas le standard du contrôle qu'exerce le Congrès américain sur le Président.

Dans un régime présidentiel classique, il n'existe pas de moyens d'action des pouvoirs exécutif et législatif l'un sur l'autre. Les moyens de contrôle sont particuliers à ce type de régime. Mais dans le cas béninois, ces moyens de contrôle sont constitutionnalisés et relèvent des mécanismes de contrôle du régime parlementaire.

En effet, aux termes de l'art. 113 de la Constitution, le gouvernement est tenu de fournir à l'Assemblée nationale toute explication qui lui sera demandée sur sa gestion et sur ses activités. Les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale sur l'action gouvernementale sont l'interpellation, la question écrite, la question orale avec ou sans débat non suivi de vote et enfin la commission parlementaire d'enquête.

Ces moyens de contrôle sont des moyens caractérisant le régime parlementaire. Ce qu'il faut savoir, c'est que la Constitution est muette sur l'issue du contrôle parlementaire. Dans le régime parlementaire classique, la mise en œuvre de moyens de contrôle peut déboucher sur le renversement du gouvernement qui, en réplique exercera son droit de dissolution. Dans le schéma béninois, il n'en est rien. L'exercice du contrôle parlementaire n'entame en rien l'autonomie du pouvoir exécutif. Tout simplement l'art. 138 a prévu une procédure d'impeachment à l'égard du Président et des membres du gouvernement pour, entre autres motifs, outrage à l'Assemblée nationale.

III. 3. 2- Quelques exemples de régimes semi-présidentiels en Afrique

Il conviendra d'étudier le régime politique institué au Sénégal et au Togo.

III.3.2.1- Le régime sénégalais¹⁴

A quelques nuances près, le régime politique initié par la Constitution du Sénégal le 07 janvier 2001 est très proche de celui de la France de 1958. C'est un régime semi-présidentiel caractérisé par un exécutif bicéphale, un parlement monocaméral et des mécanismes du parlementarisme rationalisé. Il convient à cet égard de présenter les organes gouvernementaux et de ressortir les rapports entre l'Exécutif et le Législatif.

1. Les organes gouvernementaux

Il s'agit essentiellement du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

Le pouvoir exécutif : La constitution du Sénégal de janvier 2001 a institué un exécutif bicéphale. On y trouve un Président de la République et un Premier ministre.

Le Président de la République : Il est élu au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il a d'énormes compétences. Il est le gardien de la Constitution (art 42 al. 1de la Constitution), le garant du fonctionnement régulier des institutions, de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire (art. 42 – al.3). Il incarne l'unité nationale. Ces dispositions confèrent au Président de la République un réel pouvoir d'arbitrage.

Président du conseil des ministres, il dispose d'un pouvoir réglementaire d'attribution (art.43, 44 et 45 de la Constitution). Il nomme le Premier ministre et les autres membres du gouvernement sur proposition de ce dernier.

Le Premier ministre : Il a une double légitimité qui résulte à la fois de la confiance du président de la République qui le nomme et de l'Assemblée nationale qui l'investit. Toutefois, contrairement au Premier ministre français, il ne détermine ni ne conduit la politique de la nation. C'est le Président de la République qui détermine la politique de la nation (art.42 al. 4de la Constitution). Le gouvernement conduit et coordonne simplement la politique de la nation sous la direction du Premier ministre. A cet égard, le gouvernement est responsable devant le Président de la République et devant l'Assemblée nationale (art.53de la Constitution). Cette double responsabilité du gouvernement lève toute hypothèque sur la nature du régime sénégalais. Les éventuelles tendances vers une parlementarisation du régime ou sa présidentialisation sont théoriquement exclues. Néanmoins, le Premier ministre dispose de pouvoirs propres (pouvoir réglementaire et pouvoir de nomination) qu'il peut exercer théoriquement en toute indépendance.

Le pouvoir législatif : Le parlement sénégalais est monocaméral. Aux termes de l'art. 53 de la constitution de 2001 « l'Assemblée représentative de la République du Sénégal porte le nom d'Assemblée nationale. Ses membres portent le titre de député à l'Assemblée nationale ».

¹⁴La Constitution du Sénégal le 07 janvier 2001

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct. Leur mandat est de cinq ans. L'Assemblée nationale exerce la plénitude du pouvoir législatif. Elle vote seule la loi. L'art. 67 de la Constitution détermine les domaines de compétence de l'Assemblée nationale. Elle vote le projet de lois de finances. Néanmoins, l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République, au Premier Ministre et aux députés.

2. Les rapports entre le gouvernement et le parlement

Le principe de la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement est consubstantiel au régime parlementaire. Il est posé également par la Constitution du Sénégal de 2001. Les dispositions constitutionnelles ont donc établi des règles très strictes de mise en cause de la responsabilité du gouvernement. Elle peut être à l'initiative du gouvernement et de l'Assemblée nationale.

L'initiative du gouvernement : Le Premier ministre, au nom du gouvernement, peut engager sa responsabilité de deux façons : La première est celle de la question de confiance et la seconde est celle de l'engagement de responsabilité sur le vote d'un texte.

- **La question de confiance** : Elle est posée par le Premier ministre après sa nomination (art.55 de la Constitution). Le Premier ministre n'est pas tenu de solliciter la confiance des députés dès la Constitution de son gouvernement¹⁵.
- Outre cette première hypothèse, le Premier ministre peut décider de poser la question de confiance sur un programme ou une déclaration de politique générale. Cette seconde hypothèse n'est pas loin de la première. Mais, la Constitution pose clairement les conséquences de refus de confiance, c'est-à-dire la démission du gouvernement. L'art. 86 de la Constitution du Sénégal est donc relative à l'engagement de la responsabilité politique du gouvernement.

L'initiative des députés : La Constitution de janvier 2001 a réglementé très étroitement la procédure de la motion de censure aussi bien dans sa mise en œuvre que dans son application. Sa recevabilité est subordonnée à la signature par 1/10^{ème} des membres composant l'Assemblée nationale. Le vote n'a lieu que deux jours francs après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale. La motion de censure est votée au scrutin public, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Seuls les députés favorables à la motion de censure participent au scrutin. Tous les députés qui ne

¹⁵L'art. 55 de la Constitution énonce clairement que « Après sa nomination, le Premier ministre fait sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale. Cette déclaration est suivie d'un débat qui peut, à la demande du Premier ministre, donner lieu à un vote de confiance ». Le vote des députés n'est donc pas obligatoire. Mais lorsqu'il a lieu, il s'agira bien d'un vote de confiance qui doit être accordée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale. Il résulte de cette disposition que lorsque le vote ne requiert pas la majorité, le gouvernement devra en tirer toutes les conséquences.

participent pas au vote sont donc présumés soutenir le gouvernement, ce qui inclut ceux qui, dans un scrutin ordinaire, se seraient abstenus.¹⁶

III.3.2.2- Le régime institué au Togo¹⁷

Il convient de souligner que la Constitution togolaise de la IV^e République avait été adoptée par référendum le 27 septembre 1992 et promulguée le 14 octobre 1992. Cette Constitution a été révisée par la loi n°2002-009 du 31 décembre 2002. Entre la version originale et la version révisée, l'écart est si grand qu'on serait tenté de parler de changement de République.

1. Le régime institué par la Constitution de 1992 (1^{ère} version)

Dans sa version originale, la Constitution du 14 octobre 1992 avait institué un régime semi-présidentiel.

Le Président est élu au suffrage universel direct. Il a des attributions propres et des compétences partagées avec le gouvernement. Il nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire.

Le Premier ministre a des compétences propres et plus particulièrement détermine et conduit la politique de la nation. Il est responsable devant l'Assemblée nationale mais, tout comme en France, il ne dispose pas du droit de dissolution. Ce dernier est une prérogative discrétionnaire du Chef de l'Etat.

Si théoriquement tout porte à croire que l'exécutif bicéphale pouvait fonctionner normalement et en harmonie avec le parlement, la réalité est tout autre.

La première élection législative de la IV^e République qui avait eu lieu en 1994, avait donné des résultats mitigés. Aucune majorité claire n'avait pu être dégagée. Mais dans la mesure où le Président avait l'obligation de nommer le Premier ministre dans la majorité parlementaire, ce dernier avait usé de cette prérogative pour créer un climat de confusion.

En apparence, les partis de l'opposition disposaient de la majorité relative et le Président avait préféré nommer au poste de Premier ministre le leader du petit parti de la coalition de l'opposition. Ce dernier a pu obtenir l'investiture au parlement grâce au vote des députés du parti présidentiel. Il en découle alors une double majorité. Mais très vite, des conflits sont apparus au sein de l'exécutif :

-Le Premier ministre estimait à l'époque que le Président empiétait sur son domaine de compétence.

¹⁶Lorsque la motion de censure est adoptée, le Premier Ministre remet immédiatement la démission du gouvernement au Président de la république. Ce dernier peut ne pas prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. Le droit de dissolution est une compétence discrétionnaire du Président de la république (art. 87).

¹⁷La Constitution de la IV^e République adoptée par référendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992 et révisée à cinq reprises (deux fois en 2002 et en 2005 et en 2007) dont la plus importante est la révision par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002.

-Le Président quant à lui, avait estimé que la majorité d'investiture n'autorisait plus le Premier ministre à exiger des compétences constitutionnelles qui remettraient en cause l'unité du pouvoir au sommet de l'Etat.

La chambre constitutionnelle de la Cour Suprême saisie, avait dans un avis rendu en 1997 distingué alors la majorité sortie des urnes de la majorité d'investiture du Premier ministre. Cette situation a été à l'origine des confusions de pouvoirs au sein de l'exécutif¹⁸. Selon la haute juridiction, « La présidence du Conseil des ministres est une fonction effective qui confère au Président de la république des pouvoirs réels dans la détermination de la politique de la nation. Le gouvernement la conduit conformément aux orientations du Chef de l'Etat, sous le contrôle du parlement ».

Le conflit qui s'était installé au sommet de l'Etat avait entraîné la démission du Premier ministre. Ces successeurs inféodés au parti présidentiel ne réclamaient point de compétences constitutionnelles et tout comme le Premier ministre français en cas de concordance de majorité parlementaire et présidentiel ; ils se présentaient comme des commis du Chef de l'Etat. Mais pour éviter ce fâcheux précédent, la révision constitutionnelle de 2002 est venue pervertir la nature du régime.

2. L'apport de la Révision constitutionnelle du 31 décembre 2002

La révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 a eu pour objet d'établir un régime présidentiel. Si le régime présidentiel est défini comme le régime dans lequel on note un déséquilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif au profit du premier, tous les éléments de cette révision autorisent à dire que le régime est de type présidentiel.

D'abord, le Président de la république est élu au suffrage universel direct, au scrutin uninominal majoritaire à un tour.

Ensuite il nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions.

Enfin, il préside le Conseil des ministres, signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres. Sous l'autorité du Président, le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dirige l'administration civile et militaire.

En réalité, le Premier ministre assure l'exécution des lois conformément à l'art. 79 de la Constitution. Il ne fait que suppléer le Chef de l'Etat dans la présidence des Conseils prévus par la Constitution. Le Président assure la plénitude du pouvoir réglementaire. Le Premier ministre a un pouvoir réglementaire délégué. L'exercice du pouvoir réglementaire constitue la

¹⁸Dans le cas soumis à la haute juridiction il est possible de considérer le gouvernement comme issu d'une majorité parlementaire distincte de la majorité présidentielle. Aux termes de l'art. 66 al. 1 de la Constitution « Le Président de la république nomme le premier ministre dans la majorité parlementaire ». Or, à l'issue du scrutin de février 1994, aucune formation n'avait eu la majorité absolue. Mais le Premier ministre nommé par le Président de la République avait pu obtenir une majorité d'investiture, ce que souligne d'ailleurs très bien l'avis.

Le Premier ministre devait-il appliquer la politique de sa coalition politique sortie des urnes ou celle du Président de la république ou encore celle de la majorité d'investiture?

grosse faiblesse de la répartition des compétences parce que le Premier ministre pour conduire l'action gouvernementale, a besoin d'un pouvoir réglementaire. Mais si le Président ne lui en délègue pas, il ne peut pas mettre en œuvre sa politique. C'est donc cette forme de répartition des compétences au niveau de l'exécutif qui rend paradoxale la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement.

En effet, la révision de 2002 a institué un parlement bicaméral composé de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les membres de l'Assemblée appelés députés sont élus au suffrage universel direct et secret au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Quant aux membres du Sénat dénommés sénateurs, ils sont élus au 2/3 par les Représentants des collectivités territoriales et 1/3 constitué de personnalités désignées par le Président.

La responsabilité politique du Premier ministre est mise en cause devant l'Assemblée nationale. La question demeure de savoir si la limitation des prérogatives du Premier ministre et de son gouvernement autorise une mise en cause de leur responsabilité politique. Ne sont-ils pas plus responsables devant le Président que devant l'Assemblée nationale ?

D'une manière générale, la révision de 2002 consacre une montée en puissance des prérogatives du Chef de l'Etat par rapport aux autres institutions et suscite une controverse par rapport à l'article 59 de la Constitution relatif à la limitation du mandat présidentiel.

IV. Le mandat présidentiel

Le mandat politique constitue un objet d'étude et de recherche pour les constitutionnalistes et les spécialistes de sciences politiques. Parmi ces caractères, celui relatif à leur limite a été longtemps ignoré. Ce n'est, en effet, que relativement récemment que la durée des mandats politiques a fait l'objet de développements dans le domaine des sciences politiques. De fait, la durée des mandats politiques exprime un équilibre entre les libertés politiques reconnues aux citoyens et aux partis politiques ; et les marges de manœuvre accordées aux titulaires des pouvoirs politiques. Parallèlement se pose aussi la question de sa limitation. Au regard de ces deux considérations, il convient d'explorer les pistes dans le cas togolais.

V.1- Les fonctions de la durée des mandats politiques

V.1.a- Donner aux élus le temps nécessaire à la mise en œuvre de leur programme

La durée d'un mandat constitue une garantie accordée aux élus qui leur permet de programmer leur action gouvernementale ou législative dans le temps qui leur est imparti. Si le mouvement général est à l'amenuisement de la durée des mandats au motif que cette limitation est gage du caractère démocratique du régime politique concerné, des voix se sont élevées en sens inverse pour affirmer qu'une durée plus longue est nécessaire à l'efficacité de l'action publique. Les responsables politiques sont, en effet, confrontés à des problématiques demandant le recours à une longue période: problèmes de développement économiques, environnementaux, problèmes socio-démographiques - santé, éducation, retraite...

V.1.b- Permettre la participation régulière des citoyens à la vie politique

Le caractère démocratique d'un régime politique se reconnaît à la possibilité ouverte aux citoyens d'intervenir régulièrement dans la vie politique en choisissant leurs représentants dans les fonctions exécutives ou délibératives des échelons centraux, régionaux ou locaux de la vie publique. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 puis les Pactes sur les droits civils et politiques de 1966 adoptés par les Nations unies établissent la nécessité de ces consultations électorales régulières. Au niveau européen, le Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, adopté en 1952 reconnaît également cette nécessité.

V.1.c- Donner un rythme à la vie politique

La durée des mandats politiques constitue un élément important du calendrier politique d'une société et de la prévisibilité des échéances politiques principales. Les partis politiques, dont la tâche principale est d'exprimer les différents courants politiques et d'organiser leurs présentations aux voix des électeurs, doivent connaître les dates des échéances électorales de façon à pouvoir développer leurs stratégies selon un calendrier préalablement défini.

V.2- La question de la limitation du mandat politique

En 2015 et 2016, sept élections présidentielles sont ou seront directement en rapport avec la limitation du nombre de mandats :

- au Togo en avril 2015 pour Faure GNASSINGBE (fin du 2^e mandat avec discussion sur la rétroactivité pour la limite si la limitation est ajoutée selon l'Accord Politique Global de 2006, après 10 ans de pouvoir),
- au Burundi en juin 2015 pour Pierre NKURUNZIZA (fin du 2^e mandat avec limite atteinte, après 10 ans de pouvoir),
- en Tanzanie en octobre 2015 pour Jakaya KIKWETE (fin du 2^e mandat avec limite atteinte, après 10 ans de pouvoir),
- au Burkina Faso en novembre 2015 pour Blaise COMPAORE (fin du 2^e mandat avec limite atteinte, après 27 ans de pouvoir),
- au Bénin en mars 2016 pour YAYI Boni (fin du 2^e mandat avec limite atteinte, après 10 ans de pouvoir),
- au Congo Brazzaville en mars 2016 pour Sassou NGUESSO (fin du 2^e mandat depuis la nouvelle Constitution de 2002 avec limite atteinte, après 32 ans de pouvoir) et
- en RDC en novembre 2016 pour Joseph KABILA (fin du 2^e mandat avec limite atteinte, après 10 ans).

Ce chronogramme est partiellement exécuté avec des fortunes diverses :

- au Togo le Président Faure GNASSINGBE a été reconduit pour un troisième mandat sans modification de la Constitution.
- au Burundi Pierre NKURUNZIZA a été reconduit pour un troisième mandat sans modification de la Constitution.

- au Burkina Blaise COMPAORE a été chassé du pouvoir pour tentative de modification de la Constitution après 27 ans de règne.

- au Congo Brazzaville le président Sassou NGUESSO, après 32 ans au pouvoir, modifie la Constitution et a été reconduit, au terme de l'élection du 20 mars 2016, pour un autre mandat.

- en RDC, fin du 2^e mandat avec limite atteinte, après 10 ans en novembre 2016 pour Joseph KABILA. Mais les perspectives électorales apparaissent lointaines.

Ce tableau plus ou moins pessimiste impose une analyse de la notion même de limitation du mandat présidentiel.

En effet, la démocratie est fondée sur la nécessité d'une alternance au pouvoir. Cette alternance permet de prévenir la confiscation du pouvoir d'Etat, qui pourrait être exercé *ad vitam aeternam*, par un Président de la république en fonction, avec toutes les conséquences néfastes pour le développement du pays.

C'est pour cette raison que les Constitutions de plusieurs pays démocratiques, prennent soin de prévoir cette alternance, par la limitation du nombre de mandats du Président de la république.

Parmi les Constitutions limitant les mandats du Président de la république, on peut citer, par exemple, celle des Etats-Unis d'Amérique,¹⁹ de la France²⁰.

Cette limitation de mandats présidentiels constitue, à n'en point douter, un vrai rempart contre la tentation de s'éterniser au pouvoir. **Mais c'est justement cette limitation du mandat présidentiel qui pose problème dans la majorité des Etats d'Afrique.**

Le débat sur le respect de la limitation des mandats présidentiels agite les sociétés de plusieurs pays africains depuis quelque temps. Il devrait se poursuivre dans les mois qui viennent. La ligne de fracture est claire : d'un côté les citoyens, dans leur majorité, exigent de leurs dirigeants qu'ils se conforment aux prescriptions de la Loi fondamentale de leurs pays

¹⁹ XXII^e amendement (proposé le 21 mars 1947, ratifié le 27 février 1951)

Section 1

Nul ne pourra être élu à la présidence plus de deux fois, et quiconque aura rempli la fonction de président, ou agi en tant que président, pendant plus de deux ans d'un mandat pour lequel quelque autre personne était nommée président, ne pourra être élu à la fonction de président plus d'une fois. Mais cet article ne s'appliquera pas à quiconque remplit la fonction de président au moment où cet article a été proposé par le Congrès, et il n'empêchera pas quiconque pouvant remplir la fonction de président, ou agir en tant que président, durant le mandat au cours duquel cet article devient exécutoire, de remplir la fonction de président ou d'agir en tant que président durant le reste de ce mandat.

Section 2

Le présent article ne prendra effet qu'après sa ratification comme amendement à la Constitution par les législatures de trois quarts des différents Etats dans un délai de sept ans à dater de sa présentation aux Etats par le Congrès.

²⁰ ARTICLE 6. Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique

respectifs ; de l'autre plusieurs leaders tentés de passer en force, pour des raisons souvent floues.

Le débat sur la limitation des mandats présidentiels est en réalité un débat sur l'organisation des systèmes politiques et la démocratisation des pays africains. Les Constitutions de plusieurs pays d'Afrique (notamment francophones) limitent en effet à deux le nombre des mandats présidentiels.

Est-ce une question de principe, que la limitation des mandats présidentiels est justifiée de tous temps, en tous lieux, indépendamment d'autres considérations spécifiques de chaque pays?

Mais alors pourquoi deux (pas un, ni trois, encore moins quatre) mandats, est-on tenté de se demander. D'où vient ce chiffre fétiche ?

La réponse est simple : les Constitutions des pays de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne sont inspirées de Constitutions occidentales (en particulier celle de la France dans le cas des pays d'Afrique francophone). Mais là où celles-ci résultent d'une histoire longue, de trajectoires historiques spécifiques, d'une réflexion sérieuse sur la forme de gouvernement la plus adéquate pour créer une société prospère et harmonieuse, celles-là sont artificielles et comptent souvent au rang des vestiges de l'époque coloniale.

Évidemment le risque, lorsqu'une Constitution a été léguée plutôt que librement façonnée par la volonté populaire, est que les imperfections voire les errements de la Constitution mère se retrouvent dans la Constitution fille. À ce moment, sacraliser celle-ci revient à sacraliser les imperfections de celle-là.

La limitation des mandats présidentiels, à deux qui plus est, illustre en partie ce phénomène. Aux États-Unis, plus vieille démocratie représentative au monde, la Constitution de 1787 ne prévoyait aucune limitation des mandats présidentiels. Les pères fondateurs des États-Unis, en particulier Alexander Hamilton, avaient mûrement réfléchi à cette question et estimaient que la limitation des mandats favoriserait des comportements contraires à l'intérêt du pays et nuirait à la nécessaire stabilité du gouvernement. C'est George Washington (Premier président des États-Unis élu deux fois en 1789 et 1792.) qui, épuisé par une longue carrière consacrée au service public, décida de se limiter à deux mandats présidentiels et initia ainsi ce qui devint une tradition.

En effet les présidents américains successifs marchèrent sur ses traces, jusqu'à l'arrivée du Démocrate Franklin Delano Roosevelt. Celui-ci fut élu à quatre reprises (les deux derniers mandats en 1940 et 1944), ce qui, il faut croire, irrita les Républicains. En 1947, majoritaires dans les deux chambres, ceux-ci s'allièrent aux Démocrates du Sud des États-Unis (qui s'étaient opposés au New-Deal de FDR) pour faire voter, au terme de débats brefs, le 22e Amendement à la Constitution qui limite formellement à deux le nombre de mandats présidentiels aux États-Unis.

Il faut noter qu'à l'époque, cette disposition était vue comme un moyen de discréditer l'héritage de Franklin Delano Roosevelt. La limitation des mandats présidentiels aux États-Unis résulte donc de manœuvres politiciennes. On peut d'ailleurs imaginer que si George

Washington avait décidé de se limiter à trois mandats plutôt que deux, le 22e Amendement aurait limité à trois le nombre de mandats présidentiels. Et peut-être qu'aujourd'hui les opinions publiques africaines exigeraient des dirigeants qu'ils se limitent à trois mandats, pas plus !

Plusieurs dirigeants africains de notre époque ont un goût immodéré du pouvoir. La tentation de les contraindre constitutionnellement est donc compréhensible, et le souhait d'une majorité des opinions africaines de les voir respecter la Loi Fondamentale de leurs pays est légitime. Pour autant, le combat pour le respect de la limitation des mandats présidentiels ne doit pas empêcher la réflexion sur la pertinence de cette disposition constitutionnelle.

Dans certains cas le départ des dirigeants, et donc le respect de la limitation des mandats, va dans le sens de l'intérêt du pays. Dans d'autres, la limitation des mandats peut mettre un coup d'arrêt à l'œuvre transformatrice de leaders d'exception, avec un risque de retour en arrière.

La majorité des États d'Afrique subsaharienne sont en construction. À ce stade, il est probable – si la question se pose ainsi – qu'ils aient davantage besoin de leaders exceptionnels – certes rares par définition – que de contraintes constitutionnelles fortes. Par conséquent pour compréhensible qu'elle soit, la volonté de se débarrasser de potentats illégitimes devrait s'accompagner du souci de donner le temps à des leaders d'exception de transformer leur pays. À cet égard les Constitutions pourraient conditionner la possibilité de se représenter après deux mandats à la tenue d'un référendum populaire. On en reviendrait au peuple, seul juge légitime en démocratie. *Ronald Reagan ne disait-il pas « qu'en démocratie seul le peuple souverain est habilité à limiter le mandat des présidents. N'est-ce pas la raison d'être du vote? »*

Si la question de la possibilité ou non de postuler à la magistrature suprême doit être tranchée par les peuples, alors le véritable débat n'est pas tant celui de la limitation des mandats que celui de la tenue de scrutins libres, transparents, incontestables. Ou comment s'assurer que les peuples s'expriment librement et que leur voix soit entendue fidèlement.

En tout état de cause, la question de la limitation des mandats présidentiels devrait être au centre du débat public des pays africains davantage en période non-électorale qu'en période électorale. Cela laisserait le temps de l'approcher dans toute sa complexité ; cela permettrait de la replacer dans le cadre plus large du nécessaire débat sur l'organisation des systèmes politiques africains.

V.3- La nécessité d'anéantir le débat sur la limitation du mandat par une réorganisation du système politique

L'organisation ou la répartition du pouvoir d'Etat impose une grille de lecture de la fonction présidentielle. En effet, le rôle effectif de la fonction du Président de la République dans l'efficacité globale du dispositif institutionnel est également à questionner. Clef de voûte des Institutions, inspireur, organisateur et décideur, il est fondamentalement au centre de la Constitution.

Après plus de 50 ans d'indépendance, l'analyse de l'impact du rôle du Président de la République dans la réussite du dispositif institutionnel reste à évaluer dans une perspective de réformes constitutionnelles et institutionnelles.

Clé de voute des institutions, il nomme de manière absolument discrétionnaire aux emplois civils et militaires. Et, il suffit qu'il soit tendancieux ou partisan pour placer les mauvaises compétences aux postes névralgiques de l'Etat. Les erreurs de gestion notées dans le management des sociétés d'Etat et les cas avérés de détournement de deniers publics indiquent à eux seuls que cette prérogative exige un nouvel encadrement dans le sens de l'intérêt général.

Par ailleurs, le fait qu'il ait enfin son « épée de Damoclès » sur les autres Institutions de la République, eu égard à ses pouvoirs de nomination, et à l'influence qu'il exerce sur sa majorité conformément à notre architecture politique, implique que sa volonté est souvent respectée même si elle est aux antipodes des intérêts populaires. Ce sont ces différents facteurs qui rendent la fonction présidentielle attrayante, qui font qu'elle suscite tant de convoitise et qui sont aussi source de dérives.

Aussi, s'avère-t-il nécessaire de décongestionner la fonction présidentielle voire exécutive.

Dans de nombreux pays Africains, il est aisé de constater qu'il n'existe pas de véritables institutions, c'est-à-dire des structures organisationnelles qui fonctionnent selon des règles bien établies et surtout où s'exerce une autorité. La tradition dans nos pays demeure la tendance jacobine et la règle est celle de la concentration du pouvoir en un centre de gravité par où passent toutes les décisions importantes

Décongestionner la fonction présidentielle, exécutive doit procéder d'une vaste réforme de l'Etat.

D'abord, décongestionner la fonction présidentielle doit procéder de la substitution de la gestion jacobine de l'Etat à une gestion collégiale de la fonction présidentielle. Il s'agit d'une réalité anglo-saxonne d'exercice de la fonction présidentielle.

Aux Etats-Unis, le puissant président doit faire confirmer le choix de toutes les personnalités les plus importantes du gouvernement par le Sénat. Au Ghana, toutes les nominations des dirigeants d'institutions importantes comme l'Auditeur général, la Commission du service public, la Commission électorale indépendante et même les conseils d'administration des entreprises publiques par le président doivent se faire « en consultation » avec le Conseil d'Etat. Les nominations des ministres se font quant à elles après approbation par le Parlement. Le président ghanéen, pourtant élu au suffrage universel, ne peut pas nommer n'importe qui comme ministre ou offrir à une quelconque relation sans compétence présumée une des plus hautes fonctions de la nation.

On peut donc envisager une institution jouant un rôle de « conseil de sages », par exemple sur le modèle du Conseil d'Etat (Council of State) du Ghana, ou du Conseil de la

République du Cap-Vert dont la mission serait d'encadrer la fonction présidentielle. Cette institution, quelle que soit sa dénomination serait composée des personnalités ayant occupé dans le passé de hautes fonctions publiques (anciens présidents des institutions de la république, anciens chef d'état-major des armées, anciens directeurs de la police nationale, des personnalités représentant chacune des régions du pays et des personnalités nommées par le président)

Cette institution serait obligatoirement consultée par le chef de l'Etat pour toutes les nominations et une audience de confirmation formelle par l'Assemblée nationale permettrait d'auditionner en séance publique tous les ministres proposés et autres propositions de nomination aux hautes fonctions de l'Etat. L'objectif d'un tel mécanisme ne serait pas de disqualifier les personnes choisies par le président, mais de forcer ce dernier à éviter dès le départ des choix de personnes aux aptitudes et/ou à l'intégrité douteuses pour former son gouvernement ou encore gérer les grands services de l'Etat.

Ensuite, il faut, autant que possible, dépersonnaliser le Pouvoir pour l'institutionnaliser. Un pouvoir exécutif fort et élu au suffrage universel direct constitue un cocktail explosif. La compétition électorale ne doit plus opposer tant des hommes que des programmes, même si la personnalisation du pouvoir s'analyse comme un phénomène incontournable. Pour le dire autrement, il faut faire comprendre, sanctions à l'appui, aux hommes politiques que le gouvernement est, comme le disent les Anglais, un gouvernement de lois et non d'hommes.

La lutte pour le Pouvoir ne doit plus viser un poste suprême doté d'attributions étendues et susceptibles de dégénérer en régime arbitraire, mais une politique à mener avec la confiance d'une majorité au Parlement. En ce sens, le régime parlementaire apparaît moins dangereux pour les pays africains que le régime présidentiel. Durant la campagne électorale s'y affronteront de manière concurrentielle des partis politiques pour la conquête du pouvoir. Après les élections, le parti majoritaire assure l'exercice du pouvoir tout en assumant clairement la responsabilité à l'égard de l'opposition et de l'opinion publique.

Enfin, rejetant le pouvoir personnel, les pays africains francophones seraient bien inspirés de promouvoir un régime parlementaire moniste par l'effacement définitif du chef de l'Etat. Celui-ci peut alors se muer en symbole et arbitre, à l'image du « pouvoir neutre » célébré par Benjamin Constant²¹ au début du XIXe siècle.

²¹ **Benjamin Constant de Rebecque**, né à Lausanne le 25 octobre 1767 et mort à Paris le 8 décembre 1830, inhumé au cimetière du Père-Lachaise, est un romancier, homme politique, et intellectuel français d'origine vaudoise. Républicain et engagé en politique depuis 1795, il soutiendra le Coup d'État du 18 fructidor an V, puis celui du 18 Brumaire. Il devient sous le Consulat le chef de l'opposition libérale dès 1800. Après avoir quitté la France pour la Suisse puis l'Allemagne, il se rallie à Napoléon pendant les Cent jours, et revient en politique sous la Restauration. Élu député en 1818, il le sera encore à sa mort en 1830. Chef de file de l'opposition libérale, connue sous le nom des « Indépendants », il est l'un des orateurs les plus en vue de la Chambre des députés et défend le régime parlementaire. Lors de la Révolution de juillet, il soutient l'installation de Louis-Philippe sur le trône.