

SPLENDEURS ET MISÈRES DU PARLEMENTARISME EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Télesphore Ondo

(Université de Pau et des Pays de l'Adour)

Il s'agit de retracer l'évolution du parlementarisme en Afrique noire francophone¹ de 1946 à nos jours. Mais, il convient au préalable, de définir la notion de parlementarisme.

Pour faire court, nous pouvons dire avec Adhémar Esmein que le parlementarisme « n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites² ». Gouvernement de cabinet et responsabilité ministérielle sont les traits fondamentaux du parlementarisme. Ce dernier repose donc sur une collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif. Toutefois, il semble admis que le droit de dissolution, inexistant dans des régimes foncièrement parlementaires, ne constitue qu'un élément accessoire de la définition³.

En définitive, le seul critère invariant et capital du parlementarisme paraît donc être la responsabilité du gouvernement devant une Assemblée élue⁴. Entre ces deux organes constitutionnels, le Chef de l'État, autre vestige du parlementarisme, est une institution contingente dont le rôle dépend de la typologie des régimes parlementaires.

« Le parlementarisme (étant) sans racine dans le tiers monde⁵ », il a été exporté ou importé dans les pays d'Afrique noire francophone

¹ Il s'agit des pays des anciennes Afrique Equatoriale Française : Oubangui-Chari (Centrafrique), Moyen-Congo, Gabon, Tchad et Afrique Occidentale Française, Dahomey (Bénin), Haute-Volta (Burkina Faso), Soudan français, Côte d'Ivoire, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et des anciens pays sous tutelle (Cameroun et Togo).

² Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, LGDJ/Ed. Panthéon-Assas, 2001, p. 151.

³ Jean-Claude Colliard, *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978, p. 18-19.

⁴ Philippe Lauvaux, *Le parlementarisme*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997, p. 29 ; du même auteur, *Les Grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 2004, p. 191-192.

⁵ Maurice-Pierre Roy, *Les Régimes politiques du Tiers Monde*, Paris, LGDJ, 1977, p. 78.

dans le cadre du « transfert des technologies institutionnelles¹ », notamment dans sa version française de la IV^e et V^e République. La « transaction » export-import s'est opérée sous la colonisation, au début des indépendances en 1960 et depuis la restauration de la démocratie pluraliste en 1990. En général, le parlementarisme est assimilé à un régime représentatif et éminemment démocratique². On peut donc dire qu'il a connu un prestige certain (I).

Toutefois, le régime parlementaire a toujours été transitoire, éphémère. En droit et en pratique, les systèmes politiques africains sont marqués par une répudiation permanente du parlementarisme (II).

I. Le prestige certain du parlementarisme négro-africain

Premier régime expérimenté en Afrique noire francophone sous la colonisation et au début des indépendances, le parlementarisme réapparaît au début des années quatre-vingt dix, sous le double effet de la restauration du pluralisme politique et de la mondialisation de la démocratie. Mais, dans l'ensemble, il apparaît à la fois comme un cadre d'apprentissage politique et un procédé de décolonisation (A) et comme une technique de libéralisation politique (B).

A. Le régime parlementaire : un cadre d'apprentissage politique et un procédé de décolonisation

Le régime parlementaire tel qu'il s'est implanté en Afrique noire francophone au lendemain de la Seconde Guerre mondiale³ s'est présenté comme une école de formation politique pour les « Africains » mais également, dans une logique d'affranchissement du joug colonial, comme un procédé de décolonisation.

¹ Yves Meny, « La greffe et le rejet », in Yves Meny (dir.), *Les Politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1993, p. 7.

² Carl Schmitt, *Parlementarisme et démocratie*, Paris, Seuil, 1988.

³ Florence Galletti, *Les Transformations du droit public africain francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 248 et suiv.

1. Un cadre d'apprentissage politique

La Conférence de Brazzaville de 1944¹ constitue, pour les colonies françaises d'Afrique noire, la première étape de l'émancipation politique. Sur le plan juridique, celle-ci a été formalisée par la Constitution du 28 octobre 1946 dite de la IV^e République. L'article 48 de ce texte reconnaît la participation des « Africains » au Parlement de l'Union et plus largement à la vie politique française.

En tant que parlementaires², les Africains ont participé aux activités et fonctions du Parlement et en qualité de membres du gouvernement, ils ont pris une part active aux discussions relatives au projet de Constitution de 1958 instaurant un régime parlementaire rationalisé et orléaniste. Les Africains se sont donc largement imprégnés des principes et techniques du parlementarisme français.

La Constitution de 1946 a également permis aux Africains de participer à la vie politique locale dans un cadre précis : les Assemblées représentatives (territoriales ou législatives).

Au départ, il s'agit d'Assemblées aux attributions purement consultatives et administratives³. Avec la loi-cadre dite Gaston Defferre du 23 juin 1956⁴, elles deviennent de véritables Assemblées délibératives pluralistes, élues au suffrage universel, dotées de pouvoirs considérables dont le pouvoir de sanction du Conseil de gouvernement⁵.

Véritable école de formation politique pour les leaders africains, le parlementarisme est apparu aussi comme une formule de décolonisation⁶.

¹ Ouverte au cercle civil de Brazzaville le 30 janvier 1944, elle se termine le 8 février de la même année. Voir René Pleven, « La Conférence de Brazzaville », RJPIC, n° 4, 1980, p. 761-766.

² Plusieurs députés africains ont ainsi participé aux débats et votes de l'Assemblée nationale française de 1946 à 1958. Voir, *Dictionnaire des parlementaires français, t. 1, 1940-1958*, Paris, La Documentation française, 1988, p. 107 et suiv.

³ Pierre-François Gonidec, *Droit d'outre-mer*, Paris, Montchrestien, 1959, p. 455.

⁴ Gaston Defferre, « La loi-cadre », RJPIC, n° 4, octobre-décembre 1980, p. 765-770.

⁵ Sur la mise en œuvre de ce pouvoir de sanction au Cameroun, voir, Luc Sindjoun, *L'État ailleurs*, Paris, Economica, coll. « La vie du Droit en Afrique », 2002, p. 241-242. Sur le cas tchadien, voir Jacques Le Cornec, *Les Mille et un Tchad*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 249 et suiv.

⁶ Gérard Conac, « L'évolution constitutionnelle des États francophones d'Afrique noire et de la République démocratique malgache », in Gérard Conac (dir.), *Les*

2. Le régime parlementaire : un procédé de décolonisation

Marqués par l'esprit et les techniques du parlementarisme, les premiers ingénieurs constitutionnels africains de 1959¹, encouragés en cela par la puissance colonisatrice, ont calqué leurs institutions sur le modèle parlementaire français².

Hormis la structure monocéphale de l'exécutif imposée par la Constitution mère³, ils ont repris les principes du parlementarisme rationalisé institué en France : la rationalisation de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée, la limitation du domaine de la loi ; l'extension du pouvoir réglementaire ; le droit de dissolution, *etc.*

Les premiers constituants africains post-coloniaux, influencés par les processus de « path dependence », de « dépendance du sentier⁴ », empruntés dès la colonisation, ont consacré plusieurs techniques parlementaires : la responsabilité ministérielle, le système monocaméral et le monocéphalisme de l'exécutif incarné par le Premier ministre⁵.

Globalement, pendant cette période, les structures et techniques classiques du parlementarisme bénéficient toujours d'un grand prestige auprès des élites politiques africaines largement encore imprégnées de la tradition politique française.

Institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache, Paris, Economica, 1979, p. 1 et suiv., lire p. 38 et suiv.

¹ Pierre-François Gonidec, *Recueil des Constitutions des États membres de la Communauté*, Paris, Sirey, 1959.

² Frédéric Dumon, « Tendances constitutionnelles des nouveaux États d'Afrique », *Recueil de la Société Jean Bodin pour l'Histoire comparative des institutions*, t. 25, *Gouvernés et gouvernants*, 5^e partie, période contemporaine, (I), Bruxelles, Éd. de la Librairie encyclopédique, 1965, p. 477-501.

³ Le Chef d'État français est, en vertu des articles 80 et 81 de la Constitution de 1958, le Président des États membres de la Communauté.

⁴ Cette hypothèse a eu du succès à la suite des travaux de Paul Pierson. Voir *Dismantling in the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994 ; Michel Dobry, « Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence », *RFSP*, vol. 50, n° 4-5, août-octobre 2000, p. 585-614 ; Mamadou Gazibo, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, p. 139-160.

⁵ Sur la position de pivot du Premier ministre, voir Constantin Zilemenos, *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, Paris, LGDJ, 1976.

Le parlementarisme négro africain apparaît aussi comme une technique de libéralisation politique¹.

B. Le régime parlementaire : une technique de libéralisation politique

L'introduction du parlementarisme est apparue comme un moyen de pondération de l'autoritarisme présidentiel ou prétorien plus précisément non seulement comme une technique de démilitarisation et de déconcentration politique, mais encore comme un procédé de disqualification du présidentielisme.

1. Une technique de démilitarisation et de déconcentration politique

L'irruption des militaires dans la vie politique africaine a été le lot quasi annuel des États africains post-coloniaux à tel point que, dans les années soixante-dix par exemple, la plupart des régimes en place sont des régimes prétoriens. Pour tenter de sortir du militarisme, certains constituants africains ont instauré le parlementarisme. Cette expérience de démilitarisation correspond à « une tentative de partage du pouvoir entre les cadres de l'armée et les élus du peuple, une combinaison des légitimités militaires et démocratiques² ». C'est le cas du régime parlementaire instauré par la Constitution voltaïque du 14 juin 1970³. Elle prévoit notamment la responsabilité ministérielle largement inspirée du dispositif français de 1958 (article 49) ; la délimitation du domaine de la loi, les délégations législatives au profit du gouvernement, *etc.*

Un autre exemple de démilitarisation est donné par la Charte fondamentale du Tchad adoptée le 29 août 1978⁴ dans une optique de réconciliation nationale. Cette Charte instaure une sorte de régime parlementaire dualiste de fait⁵ avec un Chef de l'État doté de pouvoirs

¹ Gérard Conac, « Succès et échecs des transitions démocratiques en Afrique subsaharienne » dans *Mélanges Jean Walline*, Paris, Dalloz, 2002, p. 30 et suiv.

² Gérard Conac, « L'évolution constitutionnelle des États francophones... », *op. cit.*, p. 48.

³ Pour analyse, voir, Joseph Owona, *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, *op. cit.*, p. 289 et suiv.

⁴ Thierry Michalon, « La Charte fondamentale et les nouvelles institutions transitoires de l'État tchadien », *RJPIC*, n° 1, 1979, p. 75-90.

⁵ Derlemari Nebardoum, *Le labyrinthe de l'instabilité politique au Tchad*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 29.

importants et un Premier ministre, chef du gouvernement et responsable devant le Comité de défense et de sécurité qui fait office de Parlement.

Le parlementarisme a également joué le rôle de pondération du monocentrisme présidentiel. Pour tenter de tempérer cette excessive concentration des pouvoirs, les constituants africains ont utilisé la voie du parlementarisme dualiste avec la création du poste de Premier ministre¹. Celui-ci seconde le Président de la République dans l'exercice du pouvoir exécutif. Si ce principe est posé dès le départ au Sénégal en 1960, le dualisme se généralise dans les années soixante-dix² : Sénégal 1970³, Centrafrique et Guinée en 1972, Cameroun⁴ et Gabon en 1975⁵, puis en 1979 et 1981.

Ce regain d'intérêt pour le régime parlementaire dualiste⁶ a pour objectif de décongestionner la présidence de la République.

Au début des années quatre-vingt-dix, le régime parlementaire est apparu aussi comme une technique de disqualification du présidentielisme autoritaire.

2. Une technique de disqualification du gouvernement présidentieliste

La réhabilitation des techniques parlementaires a été l'un des thèmes majeurs des Conférences nationales⁷ et consacrées par les textes transitoires.

¹ Serigne Diop, *Le Premier ministre africain. La renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969*, thèse, Droit, 1985.

² Charles Cadoux, « Le statut et les pouvoirs des Chefs d'État et des gouvernements » dans Gérard Conac (dir.), *Les Institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache*, op. cit., p. 69 et suiv., lire p. 77.

³ Ibrahima Fall, « La réforme constitutionnelle du 22 février 1970 au Sénégal », *Penant*, n° 731, 1971, p. 91-114.

⁴ Joseph Owona, « La réforme politique et constitutionnelle de la République unie du Cameroun en 1975 », *RJPIC*, n°4, 1975, p. 486-510.

⁵ Michel Ajami, *Les Institutions constitutionnelles de la République gabonaise après la modification constitutionnelle du 15 avril 1975*, Libreville, Université Omar Bongo, FDSE, 1976.

⁶ Paul Le Roy, *Les Régimes politiques du monde contemporain*, t. 2, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1992, p. 87.

⁷ Voir entre autres, Fabien Eboussi Boulaga, *Les Conférences nationales en Afrique. Une affaire à suivre*, Paris, Karthala, 1993 ; Prosper Duciel Tong, *Les Conférences nationales en Afrique noire francophone. Les chemins de la démocratie*, thèse, Science politique, Lille 2, 1997 ; Jean-Jacques Raynal, « Les conférences nationales

Les Conférences nationales¹ empruntent plusieurs mécanismes parlementaires. Au sein de la Conférence nationale, l'Assemblée plénière, le Haut Conseil de la République, ou encore le Conseil supérieur de la République selon les pays, fait office de Parlement. Pour mieux exercer leurs fonctions en toute indépendance², les participants à la Conférence nationale jouissent partout de l'immunité parlementaire³. En outre, comme dans un véritable parlementarisme absolu, les décisions de la conférence nationale souveraine⁴ sont impératives et exécutoires *erga omnes*.

En général, les Conférences nationales ou d'autres formes d'ouverture politique⁵ ont procédé non seulement à la désacralisation du Chef de l'État mais encore à la transformation de l'institution présidentielle en une simple magistrature d'influence⁶. La conséquence logique de ces marques du parlementarisme classique est la promotion du Premier ministre élu par la Conférence nationale ou imposé au Chef de l'État par les conférenciers, doté de pouvoirs considérables⁷ et responsable devant l'Assemblée.

en Afrique : au-delà du mythe, la démocratie ? », *Penant*, n° 816, octobre-décembre 1994, p. 310-321.

¹ Elles ont été organisées en Afrique noire au début des années quatre-vingt dix à un rythme accéléré : Bénin (février 1990) ; Gabon (mars-avril 1990) ; Congo (février-juin 1991) ; Niger (juillet-novembre 1991) ; Mali (juillet-août 1991).

² Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, 3^e éd., Paris, Montchrestien, 2004, p. 48-49.

³ Notons que la notion d'« immunité parlementaire » apparaît surtout clairement dans les dispositions de l'article 9 de l'acte n° 1 du 16 juillet de la conférence nationale togolaise. Les autres textes accordent une immunité aux participants sans en préciser les contours. Mais l'on sait qu'il s'agit d'une Assemblée fonctionnant sur le modèle du Parlement.

⁴ À l'exception du Gabon, du Mali et du Zaïre, toutes les conférences nationales africaines sont souveraines.

⁵ C'est le cas du Cameroun avec la conférence tripartite : gouvernement, opposition, société civile. Voir Pierre Flambeau N'Gayap, *L'Opposition au Cameroun. Les années de braise. Villes mortes et Tripartite*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 26 et suiv.

⁶ Téléphore Ondo, *La Responsabilité introuvable du Chef d'État africain. Analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone (Les cas camerounais, gabonais, tchadien et togolais)*, thèse, Droit public, Université de Reims, 2005, p. 407-408, lire aussi p. 422.

⁷ Amadou Nchouat, « La nouvelle génération des Premiers ministres en Afrique noire francophone : le cas du Cameroun », *Rev. de Dr. Afric.*, n° 14, 2000, p. 197-208 ; Albert Bourgi, « Enfin des Premiers ministres à part entière », *Jeune Afrique*, n° 1583, mai 1991.

Ce rôle du chef du gouvernement¹ et la responsabilité ministérielle ont été formalisés par les différents textes transitoires et renforcés par certaines Constitutions définitives². Ces dernières ont procédé également à la revalorisation du Parlement³ par l'instauration du bicaméralisme inégalitaire⁴ à la française. Globalement, il semble obéir à une logique de perfectionnement du travail parlementaire et vise plus précisément à améliorer la production législative et à assurer l'efficacité du pouvoir de contrôle.

Le parlementarisme est également dynamisé par le développement actuel de la diplomatie parlementaire⁵ qui constitue une amputation, certes résiduelle mais réelle, et participe de la logique d'émasculatation du présidentialisme autoritaire.

Somme toute, l'histoire constitutionnelle et politique africaine est marquée par de nombreuses périodes de « faste parlementarisme ». Mais celles-ci ont toujours été brèves, transitoires. En réalité, le parlementarisme apparaît donc comme un pont conduisant vers un régime plus stable, durable et déséquilibré au profit du Chef de l'État. C'est, sans doute, ce qui justifie la répudiation permanente du parlementarisme en Afrique noire francophone.

¹ Ahmed Tidjani Ba, « L'exécutif dans les démocraties pluralistes africains : l'exemple des États francophones de l'Afrique de l'Ouest », *Revue Burkinabé de Droit*, n° 35, 1^{er} semestre 1999, p. 18-74 ; Albert Bourgi, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, n°52, 2002, p. 721-748, p. 733.

² Le rythme d'adoption des Constitutions nouvelles ou révisées est très accéléré : 2 décembre 1990 (Bénin) ; 8 décembre 1990 (Congo) ; 26 mars 1991 Gabon) ; 2 juin 1992 (Burkina Faso) ; 24 juin 1991 (Niger) ; août 1991 (Mali) ; 14 octobre 1992 (Togo) ; 14 avril 1996 (Tchad), etc. Voir Jean du Bois de Gaudusson, Gérard Conac et Christine Desouches (dir.), *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, 2 tomes, Paris, La Documentation française, 1997-1998.

³ Félix François Lissouck, *Pluralisme politique et Droit en Afrique noire francophone. Essai sur les dimensions institutionnelles et administratives de la démocratisation en Afrique noire francophone*, thèse, Droit public, Université de Lyon 3, 2000, p. 160.

⁴ André Cabanis et Michel Louis Martin, *Les Constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, Karthala, 1999, p. 113 et suiv. Burkina Faso (article 78 ; Assemblée nationale et Chambre des Représentants) ; Gabon, depuis la révision constitutionnelle du 18 mars 1994 (article 35, Assemblée nationale et Sénat) ; Congo (article 93 al. 1^{er}-2) ; Tchad (article 106), etc.

⁵ De façon globale, voir Félix François Lissouck, *Pluralisme politique et Droit en Afrique noire francophone*, op. cit., p. 167-169.

II. La répudiation permanente du parlementarisme négro-africain.

Le parlementarisme, bonne technique de gouvernement transitoire n'a jamais pu constituer un régime constant, stable en Afrique noire francophone. À chaque fois, il a été paralysé, déformé. Deux facteurs¹, à notre avis, permettent de l'expliquer : la présidentialisation des systèmes politiques africains et l'irruption des régimes d'exception.

A. La présidentialisation des systèmes politiques africains

La présidentialisation des systèmes politiques africains liés aux objectifs de construction de l'unité nationale et de développement² économique constitue un obstacle insurmontable à l'éclosion du parlementarisme en Afrique. Elle s'est opérée en deux temps : la substitution des régimes présidentiels au régime parlementaire et la consécration du régime présidentialiste partisan.

1. La substitution des régimes présidentiels au régime parlementaire

La Constitution ivoirienne du 30 novembre 1960 d'inspiration nord américaine est apparue comme le modèle standard ou le prototype devant inspirer les Constitutions des autres États³. Toutes abandonnent l'idée d'une responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale et consacrent, après la Guinée en 1958, l'élection du Chef de l'État au suffrage universel doté de pouvoirs considérables. Toutefois, le principe de la séparation des pouvoirs inhérent au régime présidentiel est altéré par le droit de dissolution reconnu au Chef de l'État et l'introduction des techniques de rationalisation de la V^e République dans les différents textes. Et l'on aboutit, à terme, à une véritable personnalisation et concentration du pouvoir par le Président de la République anéantissant complètement le Parlement transformé en une relique institutionnelle.

¹ Voir aussi Jean-de-Dieu Mbouendeu, « La brève et malheureuse expérience du régime parlementaire par les États africains », *op. cit.*, p. 458 et suiv.

² Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 19^e éd., Paris, Montchrestien, 2003, p. 370.

³ Dmitri Georges Lavroff, *Les Systèmes constitutionnels en Afrique noire. Les États francophones*, Paris, Pedone, 1976, p. 53 et suiv.

Depuis le processus de démocratisation, la valorisation des techniques parlementaires n'a été que de courte durée puisque les Constitutions définitives n'ont pas systématiquement été favorables au régime parlementaire. C'est le cas notamment de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui a institué un régime présidentiel équilibré¹.

Le régime présidentiel fort institué par la Constitution congolaise du 20 janvier 2002² s'est également substitué au semi-parlementarisme établi par la Loi fondamentale du 15 mars 1992. Loin de consacrer l'équilibre des pouvoirs, le texte de 2002 instaure plutôt un régime de concentration des pouvoirs. Il s'agit là de l'une des caractéristiques du présidentielisme partisan qui est aussi l'un des facteurs de neutralisation du parlementarisme.

2. La neutralisation du régime parlementaire par le présidentielisme partisan

Le présidentielisme³ est souvent défini comme un régime favorisant l'hégémonie du Chef de l'État sur toutes les institutions constitutionnelles et ici, sur les institutions parlementaires. Il consiste en une combinaison de plusieurs facteurs de disqualification du parlementarisme. On distingue deux types :

- *Le présidentielisme monolithique* d'abord de fait⁴, au milieu des années soixante puis institutionnalisé dans les années soixante-dix⁵. Il se caractérise par un rejet des traditions parlementaires héritées de la colonisation et par l'unité, la concentration et la confusion du

¹ Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, op. cit., p. 372.

² Guy Jean Clément Mebiama, « Les premières tendances du régime politique de la République du Congo », RJP, n° 1, 2005, p. 56-77.

³ Parmi l'abondante littérature sur le présidentielisme, voir Gérard Conac, « Le présidentielisme en Afrique noire. Unité et diversité. Essai de typologie » dans *L'Évolution récente du Pouvoir en Afrique*, Bordeaux, CEAN, IEP, 1977, p. 2 et suiv. ; Joseph Owona, *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Paris, Berger-Levrault, coll. « Mondes en devenir-XIV », 1985, p. 262 et suiv. ; Maurice Kamto, *Pouvoir et Droit. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, p. 278 et suiv. ; Mbabiniou K. Thobie, *Essai sur le présidentielisme en Afrique noire francophone. L'exemple togolais*, Thèse Droit, Caen, 1993.

⁴ Voir Ahmed Mahiou, *L'Avènement du parti unique en Afrique noire : l'expérience des États d'expression française*, Paris, LGDJ, 1969.

⁵ On peut citer les Constitutions congolaise (30 décembre 1969), zaïroise (1974), gabonaise (révision constitutionnelle du 25 avril 1975), etc.

pouvoir par le Chef de l'État¹ renforcées, dans certains pays, par les idéologies du marxisme scientifique et de l'authenticité. Dans ces conditions, le Parlement ne pouvait apparaître que comme une institution subalterne ou mieux comme un organe administratif².

Par ailleurs, le présidentielisme monolithique a laminé non seulement la responsabilité ministérielle mais aussi empêché l'alternance démocratique inhérentes aux régimes parlementaire³.

- *Le néo-présidentielisme ou présidentielisme multipartisan* se caractérise par une triple combinaison du multipartisme, des techniques parlementaires rationalisées et des mécanismes du régime présidentiel. Si formellement, il semble favorable au parlementarisme, en pratique, les mécanismes parlementaires y sont largement paralysés et noyautés : le dualisme de l'exécutif est de façade en raison de la tendance centralisatrice des pouvoirs du Chef de l'État⁴, le Premier ministre n'étant qu'un « procédé du Président⁵ » ou l'outil d'une domination présidentielle sans partage⁶.

Dans d'autres cas, le Chef de l'État s'est réapproprié ses pouvoirs traditionnels domestiqués par la Conférence nationale, soit par la révision de Constitutions adoptées dans l'urgence et sous l'effet des dynamiques internes et externes, sans réelle participation du peuple⁷, soit par la force (Togo).

Les cohabitations togolaise et nigérienne dans les années quatre-vingt-dix entre le Président de la République et le Premier ministre ont montré la fragilité des principes du parlementarisme dualiste et

¹ Jean-François Médard, « La spécificité des pouvoirs africains », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 5-21 ; Gérard Conac, « Portrait du Chef d'État africain », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 121-129 ; Harris Memel-Fotê, « Des ancêtres fondateurs aux Pères de la nation. Introduction à une anthropologie de la démocratie », *CEA*, 123, XXXI-3, 1991, p. 263-285.

² Dmitri Georges Lavroff, *Les Systèmes constitutionnels en Afrique noire*, *op. cit.*, p. 63 et suiv.

³ Fidèle Mengue Me Engouang, « Parlementarisme et monopartisme en Afrique noire francophone », *Penant*, n° 790-792, janvier-juillet 1986, p. 129-140.

⁴ Allioune Sall, « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », *op. cit.*, p. 287 et suiv. ; Ahmed Tidjani Ba, « L'exécutif dans les démocraties pluralistes africains », *op. cit.*, p. 58-59.

⁵ Jack Lang, *Un nouveau régime politique pour la France*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 68.

⁶ Téléphore Ondo, *La Responsabilité introuvable du Chef d'État africain*, thèse, *op. cit.*, p. 118-119.

⁷ Albert Bourgi, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique », *op. cit.*, p. 726-727.

l'intransposabilité textuelle du modèle parlementaire français dans des régimes favorables à l'unification et à la centralisation du pouvoir¹.

L'irruption des régimes d'exception participe également au noyautage du régime parlementaire.

B. L'irruption des régimes d'exception

Il s'agit de régimes qui remettent en cause l'ordre juridique et politique existant en instituant un régime de fait, ou qui suspendent, sans bouleverser le dispositif constitutionnel existant, certaines dispositions de la Loi fondamentale, notamment celles relatives au parlementarisme.

Les premiers correspondent aux régimes militaires et les seconds aux régimes transitoires inédits et temporaires. Mais, dans un cas comme dans l'autre, les mécanismes parlementaires sont soit complètement anéantis, soit leur mise en œuvre est suspendue.

1. Les régimes militaires

Depuis les indépendances, les États africains francophones ont été le théâtre de nombreux coups d'État militaires². C'est le cas entre autres, du Togo en 1963 et 1967, du Niger en 1974 et 1996, du Tchad en 1975 et 1990, de la République centrafricaine en 1966 et 2003, du Congo en 1997, etc. Les régimes instaurés par les militaires présentent les mêmes traits : le rejet systématique du parlementarisme notamment la suspension de l'Assemblée nationale.

Dans l'ensemble, les régimes prétoriens sont donc largement hostiles au parlementarisme. C'est également le cas, *mutatis mutandis*, des régimes transitoires inédits.

¹ Sur les deux cas, voir Gérard Conac, « Succès et crises du constitutionnalisme africain » dans Jean du Bois de Gaudusson, Gérard Conac, Christine Desouches, *Les Constitutions africaines publiées en langue française, t. 2, op. cit.*, p. 3-10.

² Sur cette question, voir notamment, Moustapha Benchenane, *Les Coups d'État en Afrique*, Paris, Publisud, 1983, 197 p. ; Anatole Ayissi, « Ordre politique et désordre militaire en Afrique », *Le Monde diplomatique*, janvier 2003, p. 20-21. ; Pierre Franklin Tavares, « Pourquoi tous ces coups d'État en Afrique ? », *Le Monde diplomatique*, janvier 2004, p. 16-17.

2. Les régimes transitoires inédits

Il s'agit de régimes mis en place, pendant une période généralement courte, à la suite de situations de « conjonctures critiques¹ ». Les expériences gabonaise et ivoirienne permettent d'illustrer ces régimes.

Les Accords de Paris signés par la classe politique gabonaise en septembre 1994², à la suite de l'élection contestée de 1993³, constituent le fondement juridique du régime transitoire gabonais⁴. Ce texte semble promouvoir le parlementarisme dualiste en conférant au Premier ministre et au gouvernement des prérogatives importantes et spécifiques, le Président de la République étant relégué à des fonctions presque honorifiques. Toutefois, il constitue une sérieuse entorse au parlementarisme puisque selon ses dispositions, le gouvernement pour la démocratie, pendant la période de 18 mois, ne peut être ni renversé ni démis, après le vote de confiance par l'Assemblée nationale. De plus, la structure de ce gouvernement est intangible et l'Assemblée nationale ne peut être dissoute.

On retrouve de telles dispositions dans l'Accord de Linas-Marcoussis en France⁵ signé le 24 janvier 2003 par la classe politique ivoirienne, dans une logique de réconciliation nationale. Le texte de Marcoussis a introduit d'abord une dose de parlementarisme puisqu'il a renforcé considérablement les prérogatives du Premier ministre tout en consacrant l'effacement du Président de la République⁶. Mais il précise ensuite que le gouvernement de réconciliation nationale ne peut être renversé pendant la période de transition ni l'Assemblée nationale être dissoute. Ces interdictions, par ailleurs contradictoires

¹ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1992 ; Pierre Leroy, *L'Organisation constitutionnelle et les crises*, Paris, LGDJ, 1966.

² Voir Ministère français des Affaires étrangères, *Documents d'actualité internationale*, n° 23, Paris, La Documentation française, 1^{er} décembre 1995, document n° 376, p. 621-622.

³ Joseph John-Nambo, « Parodie d'élection présidentielle au Gabon », *Politique africaine*, n° 35, mars 1995, p. 133 et suiv.

⁴ Les dispositions de ces Accords ont été insérées dans la Constitution du 26 mars 1991 à la suite d'un référendum organisé le 23 juillet 1995.

⁵ Adama Kpodar, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », *RRJ*, n° 4, vol. 2, 2005, p. 2503-2526 ; Jean du Bois de Gaudusson, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, n° 206, été 2003, p. 41-55.

⁶ Adama Kpodar, *ibid.*, p. 2508-2509.

puisque la Constitution ivoirienne de 2000 ne prévoit aucun de ces mécanismes, participent de la logique de rejet du parlementarisme.

Ces principes de promotion du chef du gouvernement¹ et de disqualification du régime parlementaire ont été confirmés par les résolutions 1633 du 21 octobre 2005 et 1721 du 1^{er} novembre 2006 du Conseil de sécurité de l'ONU prise sur le fondement du chapitre VII de la Charte.

¹ Il s'agit de Charles Konan Banny nommé en décembre 2005. Voir François Soudan, « Trois jours qui ont changé la Côte d'Ivoire », *J.A./L'Intelligent*, n° 2344, 11-17 décembre 2005, p. 12-16.